



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

21 de dezembro de 2023*

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Ambiente — Diretiva 94/62/CE — Embalagens e resíduos de embalagens — Diretiva 98/34/CE — Procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação — Obrigação de os Estados-Membros comunicarem à Comissão Europeia qualquer projeto de regra técnica — Regulamentação nacional que prevê regras técnicas mais restritivas do que as previstas na regulamentação da União Europeia»

No processo C-86/22,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), por Decisão de 7 de fevereiro de 2022, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 9 de fevereiro de 2022, no processo

Papel Mettler Italia Srl

contra

Ministero della Transizione ecologica,

Ministero dello Sviluppo economico e o.,

sendo intervenientes:

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

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Jürimäe, presidente de secção, N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen e M. Gavalec (relator), juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: C. Di Bella, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 22 de março de 2023,

* Língua do processo: italiano.

vistas as observações apresentadas:

- em representação de Papier Mettler Italia Srl, por V. Cannizzaro, avvocato,
- em representação da Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili — Assobioplastiche, por G. Belotti, F. De Leonardis e S. Micono, avvocati,
- em representação do Governo Italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por M. Cherubini e G. Palatiello, avvocati dello Stato,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Escobar Gómez, G. Gattinara e L. Haasbeek, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de maio de 2023,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 1.º, 2.º, 9.º, 16.º e 18.º da Diretiva 94/62/CE 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), conforme alterada pela Diretiva 2013/2/UE da Comissão, de 7 de fevereiro de 2013 (JO 2013, L 37, p. 10) (a seguir «Diretiva 94/62»), e do artigo 8.º da Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO 1998, L 204, p. 37), conforme alterada pelo Regulamento (UE) n.º 1025/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012 (JO 2012, L 316, p. 12) (a seguir «Diretiva 98/34»), bem como do artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Papier Mettler Italia Srl ao Ministero della Transizione ecologica (Ministério da Transição Ecológica, Itália) (a seguir «Ministério do Ambiente») e ao Ministero dello Sviluppo Economico (Ministério do Desenvolvimento Económico, Itália) a propósito, por um lado, da legalidade de um decreto que impõe o respeito de determinadas características técnicas na comercialização dos sacos de plástico destinados ao transporte de mercadorias e, por outro, da reparação dos danos alegadamente causados devido à adoção desse decreto.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 94/62

- 3 O primeiro, segundo, quarto, sétimo e trigésimo terceiro considerando da Diretiva 94/62 enunciam:

«Considerando que é necessário harmonizar as diferentes disposições e medidas nacionais relativas à gestão das embalagens e dos resíduos de embalagens a fim de, por um lado, evitar ou reduzir o seu impacto no ambiente, garantindo assim um elevado nível de proteção do ambiente, e, por outro lado, assegurar o funcionamento do mercado interno e evitar entraves ao comércio e distorções e restrições de concorrência na Comunidade [Europeia];

Considerando que a melhor forma de evitar a produção de resíduos de embalagens é reduzir a quantidade global de embalagens;

[...]

Considerando que a redução dos resíduos é uma condição necessária para o crescimento sustentável expressamente mencionado no Tratado da União Europeia;

[...]

Considerando que, de acordo com a estratégia comunitária de gestão de resíduos, enunciada na resolução do Conselho, de 7 de maio de 1990, sobre política de resíduos (5), e na Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos [(JO 1975, L 194, p. 39)], a gestão de embalagens e resíduos de embalagens incluirá, como primeira prioridade, a prevenção da produção de resíduos de embalagens e, como princípios fundamentais, a reutilização de embalagens, a reciclagem e outras formas de valorização dos resíduos de embalagens e, por conseguinte, a redução da eliminação final de tais resíduos;

[...]

Considerando que, sem prejuízo do disposto na 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)], os Estados-Membros devem notificar a Comissão dos projetos das medidas que tencionam adotar, de forma a que se possa verificar a sua conformidade com a presente diretiva».

- 4 O artigo 1.º da Diretiva 94/62, epigrafado «Objeto», dispõe:

«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.

2. Para o efeito, a presente diretiva prevê medidas que visam como primeira prioridade prevenir a produção de resíduos de embalagens e prevê igualmente, como princípios fundamentais, a reutilização das embalagens, a reciclagem e as outras formas de valorização dos resíduos de embalagens, e por conseguinte a redução da eliminação final desses resíduos.»

5 O artigo 2.º desta diretiva, epigrafado «Âmbito», enuncia:

«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.

[...]»

6 A 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), introduziu no artigo 3.º da Diretiva 94/62, epigrafado «Definições», os pontos 1-B e 1-C, que dispõem:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se 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;

7 A Diretiva 2015/720 introduziu igualmente no artigo 4.º da Diretiva 94/62, epigrafado «Prevenção», os n.ºs 1-A e 1-B, que dispõem:

«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.

Essas medidas podem variar em função do impacto ambiental dos sacos de plástico leves ao serem valorizados ou eliminados, das suas propriedades de compostagem, da sua durabilidade ou da sua pretendida utilização específica.

As medidas tomadas pelos Estados-Membros devem incluir uma das seguintes medidas, ou ambas:

a) a adoção de medidas que garantam que o nível de consumo anual não exceda 90 sacos de plástico leves por pessoa até 31 de dezembro de 2019 e 40 sacos de plástico leves por pessoa até 31 de dezembro de 2025, ou metas equivalentes expressas em peso. Os sacos de plástico muito leves podem ser excluídos dos objetivos nacionais de consumo;

b) a adoção de instrumentos que garantam que, até 31 de dezembro de 2018, os sacos de plástico leves não sejam fornecidos gratuitamente nos pontos de venda de mercadorias ou produtos, a menos que sejam aplicados instrumentos igualmente eficazes. Os sacos de plástico muito leves podem ser excluídos dessas medidas.

[...]

1-B. Sem prejuízo do artigo 15.º, os Estados-Membros podem tomar medidas, como instrumentos económicos e metas nacionais de redução, no que diz respeito a qualquer tipo de sacos de plástico, independentemente da espessura da sua parede.»

8 O artigo 9.º da Diretiva 94/62, epigrafado «Requisitos essenciais», enuncia:

«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.

[...]»

9 O artigo 16.º desta diretiva, epigrafado «Notificação», dispõe:

«1. Sem prejuízo da Diretiva 83/189/CEE, 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/CEE, 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/CEE.»

10 O artigo 18.º da Diretiva 94/62, epigrafado «Liberdade de colocação no mercado», enuncia:

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

11 O anexo II da Diretiva 94/62, intitulado «Requisitos essenciais relativos à composição e à possibilidade de reutilização, valorização ou reciclagem das embalagens», enuncia:

«1. Requisitos específicos de fabrico e composição das embalagens

- As embalagens devem ser fabricadas de forma a que o respetivo peso e volume não excedam o valor mínimo necessário para manter níveis de segurança, higiene e aceitação adequados para o produto embalado e para o consumidor.
- As embalagens devem ser concebidas, produzidas e comercializadas de forma a permitir a sua reutilização, valorização, ou reciclagem e a minimizar o impacto sobre o ambiente quando são eliminados os resíduos de embalagens ou o remanescente das operações de gestão de resíduos de embalagens.

- As embalagens devem ser fabricadas de modo a minimizar a presença de substâncias nocivas e outras substâncias e matérias perigosas no material das embalagens ou de qualquer dos seus componentes no que diz respeito à sua presença em emissões, cinzas ou lixiviados, aquando da incineração ou descarga em aterros sanitários das embalagens ou do remanescente das operações de gestão de resíduos de embalagens.

2. Requisitos específicos da possibilidade de reutilização das embalagens

Devem ser preenchidos cumulativamente os seguintes requisitos:

- as propriedades físicas e as características das embalagens devem permitir um certo número de viagens ou rotações, em condições de utilização normais previsíveis,
- as embalagens usadas devem poder ser tratadas de forma a respeitar os requisitos de saúde e segurança dos trabalhadores,
- os requisitos específicos das embalagens valorizáveis devem ser cumpridos quando as embalagens deixam de ser reutilizadas e se transformam em resíduos.

3. Requisitos específicos da possibilidade de valorização das embalagens

a) *Embalagens valorizáveis sob a forma de reciclagem do material*

As embalagens devem ser fabricadas de forma a permitir a reciclagem de uma certa percentagem, em peso, dos materiais utilizados no fabrico de produtos comercializáveis, em cumprimento das normas em vigor na Comunidade. A determinação da referida percentagem pode variar segundo o tipo de material que constitui a embalagem.

b) *Embalagens valorizáveis sob a forma de valorização energética*

Os resíduos de embalagens tratados para efeitos de valorização energética devem ter um poder calorífico inferior mínimo que permita otimizar a valorização energética.

c) *Embalagens valorizáveis sob a forma de composto*

Os resíduos de embalagens tratados para efeitos de compostagem devem ser suficientemente biodegradáveis para não entravar a recolha seletiva nem o processo ou a atividade de compostagem em que são introduzidos;

d) *Embalagens biodegradáveis*

Os resíduos de embalagens biodegradáveis devem ter características que permitam uma decomposição física, química, térmica ou biológica de que resulte que a maioria do composto final acabe por se decompor em dióxido de carbono, biomassa e água.»

Diretiva 98/34

- 12 O artigo 1.º, ponto 12, da Diretiva 98/34, que foi revogada 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), mas continua a ser aplicável *ratione temporis* ao litígio no processo principal, dispunha:

«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.»

- 13 O artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34 dispunha:

«Sob reserva do disposto no artigo 10.º, os Estados-Membros comunicarão imediatamente a 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.

[...]»

- 14 O artigo 9.º, n.º 1, desta diretiva enunciava:

«Os Estados-Membros adiarão a adoção de um projeto de regra técnica por três meses a contar da data de receção, pela Comissão, da comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º»

Direito italiano

- 15 O artigo 1.º, n.ºs 1129 e 1130, da legge n.º 296 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Lei n.º 296 que aprova Disposições relativas à Formação do Balanço Anual e Plurianual do Estado), de 27 de dezembro de 2006 (GURI n.º 299, de 27 de dezembro de 2006, suplemento ordinário n.º 244), previa uma proibição de comercialização de sacos de plástico não biodegradáveis para o transporte das mercadorias que deveria ter sido aplicado a partir de 1 de janeiro de 2010. Todavia, a entrada em vigor desta proibição foi adiada até à adoção do decreto-legge n.º 2 — Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (Decreto-Lei n.º 2/2012, que aprova Medidas Extraordinárias e Urgentes no Domínio do Ambiente), de 25 de janeiro de 2012 (GURI n.º 20, de 25 de janeiro de 2012) (a seguir «Decreto-Lei n.º 2»). O artigo 2.º, n.º 1, deste decreto-lei previa a prorrogação do prazo previsto no artigo 1.º, n.º 1130, da Lei n.º 296, de 27 de dezembro de 2006, para a entrada em vigor da referida proibição até à adoção de um decreto pelo Ministério do Ambiente e pelo Ministério do Desenvolvimento Económico.

- 16 O Decreto-Lei n.º 2/2012 foi convertido em lei, com alterações, pela legge n.º 28 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n.º 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (Lei n.º 28 de Conversão Legislativa, que altera o Decreto-Lei n.º 2 de 25 de janeiro, Medidas Excepcionais e Urgentes no Domínio do Ambiente), de 24 de março de 2012 (GURI n.º 71, de 24 de março de 2012). O artigo 2.º deste decreto-lei enunciava então:

«1. O prazo previsto no artigo 1.º, n.º 1130, da [Lei n.º 296, de 27 de dezembro de 2006], para a entrada em vigor da proibição de comercialização dos sacos de transporte de mercadorias é prorrogado até à adoção do decreto referido no n.º 2 apenas para a comercialização dos sacos de utilização única de transporte de mercadorias em polímeros conformes com a norma harmonizada UNI EN 13432: 2002, de acordo com as certificações emitidas pelos organismos acreditados, e dos sacos, reutilizáveis, fabricados com outros polímeros, munidos de uma pega não incluída na dimensão útil do saco, e cuja espessura é superior a 200 microns quando se destinam a uso alimentar e a 100 microns no que respeita aos destinados a outros usos, bem como dos sacos reutilizáveis fabricados com outros polímeros, com um puxador compreendido no tamanho útil do saco, e cuja espessura é superior a 100 microns quando se destinam a uso alimentar e a 60 microns para os destinados a outros usos.

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 1, por decreto não regulamentar adotado pelos [ministros do Ambiente] e do Desenvolvimento Económico, após parecer das comissões parlamentares competentes, notificado em conformidade com o direito da União Europeia, que deve ser adotado antes de 31 de dezembro de 2012, em conformidade com a hierarquia das medidas a adotar para o tratamento dos resíduos, [...] eventuais características técnicas complementares podem ser identificadas para efeitos da sua comercialização, nomeadamente prevendo formas de promoção da reconversão de instalações existentes, bem como, de qualquer modo, as modalidades de informação dos consumidores, sem encargos novos ou mais pesados para as finanças públicas.»

- 17 O artigo 1.º do decreto ministeriale n.º 73 — Individuazione delle caratteristiche tecniche dei Sacchi per l'asporto delle merci (Decreto Ministeriale n.º 73, que identifica as Características Técnicas dos Sacos para o Transporte das Mercadorias»), de 18 de março de 2013 (GURI n.º 73, de 27 de março de 2013) (a seguir «decreto em causa no processo principal»), epigrafado «Definições», previa:

«Para efeitos do presente decreto entende-se por:

- a) Sacos para transporte de mercadorias: sacos disponibilizados aos consumidores no ponto de venda, a título oneroso ou gratuito, para transporte de produtos alimentares e não alimentares.

[...]

- 18 O artigo 2.º do decreto em causa no processo principal, epigrafado «Comercialização», enunciava:

«1. É autorizada a comercialização dos sacos para o transporte de mercadorias abrangidos por uma das categorias seguintes:

- a) Sacos de utilização única biodegradáveis e compostáveis, conformes com a norma harmonizada UNI EN 13432:2002;

- b) Sacos reutilizáveis compostos por polímeros diferentes dos referidos na alínea a), com pegas exteriores à dimensão útil do saco:

- b.1) Sacos com uma espessura superior a 200 microns e que contenham uma percentagem de plástico reciclado de pelo menos 30 % se se destinarem a utilização alimentar;
- b.2) Sacos com uma espessura superior a 100 microns 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 pegas interiores à dimensão útil do saco:
 - c.1) Sacos com uma espessura superior a 100 microns e que contenham uma percentagem de plástico reciclado de pelo menos 30 % se se destinarem a utilização alimentar;
 - c.2) sacos com uma espessura superior a 60 microns e que contenham uma percentagem de plástico reciclado de pelo menos 10 % se não se destinarem a utilização alimentar.

[...]»

19 O artigo 6.º deste decreto previa:

«O presente decreto está sujeito a um procedimento de comunicação nos termos da Diretiva [98/34] e só entra em vigor na data em que esse procedimento tiver sido concluído com êxito.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 20 A Papier Mettler Italia é uma sociedade que exerce a sua atividade na área da distribuição de embalagens e dos acondicionamentos em papel e em matéria sintética. Concentrou a sua atividade no desenvolvimento e na produção de embalagens de polietileno e, mais especialmente, de sacos de plástico como sacos de compras.
- 21 O Ministério do Ambiente e o Ministério do Desenvolvimento Económico adotaram, em 18 de março de 2013, o decreto em causa no processo principal, que proíbe o fabrico e a comercialização de sacos de plástico destinados ao transporte das mercadorias e que não preencham certos requisitos nele detalhados. Mais particularmente, o artigo 2.º, deste decreto limitava a comercialização, por um lado, aos sacos de plástico de utilização única biodegradáveis e compostáveis conformes com a norma UNI EN 13432:2002 e, por outro, aos sacos de plástico reutilizáveis com uma certa espessura que varia consoante a forma e se a sua função é o uso alimentar.
- 22 A Papier Mettler Italia interpôs no Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), que é o órgão jurisdicional de reenvio, um recurso em que pediu, por um lado, a anulação do referido decreto e, por outro, a condenação da Administração na reparação de todos os danos causados devido à adoção do mesmo decreto.
- 23 Em apoio desse recurso, a Papier Mettler Italia alega, no essencial, que o decreto em causa no processo principal está ferido de ilegalidade por vários motivos. Em primeiro lugar, as autoridades italianas ignoraram a sua obrigação de notificar o projeto de decreto à Comissão por três razões. Primeiro, uma vez que este decreto contém regras técnicas, na aceção da Diretiva 98/34, essas autoridades violaram a sua obrigação de comunicação prévia do projeto de regras técnicas, prevista no artigo 8.º, n.º 1, desta diretiva. Segundo, em seu entender, as referidas autoridades violaram a sua obrigação de notificar previamente à Comissão o projeto de medidas que previam adotar por força do artigo 16.º da Diretiva 94/62. Terceiro, as mesmas autoridades violaram também o artigo 114.º, n.º 5, TFUE uma vez que não notificaram à Comissão as medidas que ponderavam adotar para fins de proteção do ambiente.

- 24 Em segundo lugar, a Papier Mettler Italia alega que o regulamento em causa no processo principal viola os artigos 1.º, 9.º e 18.º da Diretiva 94/62, conforme completados no anexo II desta, uma vez que esse regulamento institui uma proibição de comercialização de embalagens mesmo que estas sejam conformes com uma das condições de valorização estabelecidas no ponto 3 desse anexo. A Papier Mettler Italia alega ainda que, admitindo que a adoção do referido decreto se destina a precisar as regras previstas no Decreto-Lei n.º 2/2012, o qual viola também as disposições desta diretiva, as autoridades italianas não aplicaram diretamente o direito da União ao afastar a aplicação deste decreto-lei.
- 25 Em terceiro e último lugar, a Papier Mettler Italia sustenta que, uma vez que o decreto em causa no processo principal exige que todos os sacos de plástico vendidos em Itália tenham de ostentar uma menção obrigatória, em língua italiana, para informar os consumidores das suas características, esse decreto constitui um entrave à livre circulação desses produtos.
- 26 Antes de mais, o Ministério do Ambiente e o Ministério do Desenvolvimento Económico respondem que, para quebrar o hábito dos consumidores italianos de utilizarem sacos de plástico descartáveis para a recolha de resíduos orgânicos, se afigurou necessário promover a utilização de sacos de plástico biodegradáveis e compostáveis, bem como a dos sacos reutilizáveis, através de regras técnicas previstas pelo decreto em causa no processo principal.
- 27 Em seguida, o projeto de decreto foi comunicado em conformidade com as exigências da Diretiva 94/62 e da Diretiva 98/34, uma vez que esta comunicação se verificou em 12 de março de 2013, antes da publicação desse projeto na *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* em 27 de março seguinte. O artigo 6.º do decreto em causa no processo principal subordinou a sua entrada em vigor à condição de o procedimento iniciado na Comissão ao abrigo da Diretiva 98/34 ter um desenlace favorável.
- 28 Além disso, as autoridades italianas sustentam que o princípio da proporcionalidade foi respeitado, uma vez que a proibição instituída pela regulamentação em causa no processo principal se caracteriza pela sua seletividade, dado que essa proibição visa apenas os sacos de plástico descartáveis que apresentem um perigo para o ambiente. Do mesmo modo, longe de proibir a comercialização de um saco de plástico, o decreto em causa no processo principal autoriza a comercialização de sacos de plástico de utilização única biodegradáveis e compostáveis conformes com a norma harmonizada UNI EN 13432: 2002, de sacos de plástico tradicionais com uma certa espessura e, portanto, reutilizáveis, bem como a de sacos reutilizáveis para o transporte de mercadorias de matérias diferentes do polímero como, por exemplo, o papel, os tecidos de fibras naturais e as fibras de poliamida.
- 29 Por último, as autoridades italianas sublinham que esta regulamentação mais não fez do que antecipar as medidas de proteção do ambiente adotadas posteriormente ao nível da União Europeia.
- 30 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça 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 [em causa no processo principal], que proíbe a comercialização de sacos [de utilização única] 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.º [a] 3.º do anexo II da diretiva, ser interpretados no sentido de que se opõem à adoção de uma norma nacional que proíba a comercialização de sacos [de utilização única] fabricados com materiais não biodegradáveis, mas que respondem aos outros requisitos estabelecidos pela Diretiva 94/62/CE, ou podem as normas técnicas posteriores estabelecidas pela legislação nacional ser justificadas pela finalidade de assegurar um nível de proteção do ambiente mais elevado, tendo em conta, eventualmente, a particularidade dos problemas que suscita a recolha de resíduos no Estado-Membro e a necessidade de esse mesmo Estado-Membro cumprir igualmente as obrigações que lhe incumbem em conformidade com o direito da União nesse âmbito?
3. Devem os artigos 1.º, 2.º, 9.º, n.º 1, e 18.º da Diretiva 94/62/CE, completados pelas disposições dos [pontos] 1.º [a] 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]?»

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

- 31 A Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili — Assobioplastiche (Associação Italiana dos Bioplásticos e dos Materiais Biodegradáveis e Compostáveis — Assobioplastiche, a seguir «AIB») e o Governo Italiano sustentam, em substância, que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível com o fundamento de que, uma vez que o procedimento de notificação não foi concluído, o decreto em causa no processo principal nunca entraria em vigor ou, pelo menos, teria posteriormente sido revogado.
- 32 A AIB invoca outro fundamento de inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial, relativo ao facto de o órgão jurisdicional de reenvio ter violado o n.º 1-A introduzido no artigo 4.º da Diretiva 94/62, uma vez que prevê disposições específicas sobre os sacos de plástico.
- 33 Nenhum destes fundamentos pode ser acolhido.
- 34 A este respeito, há que recordar que cabe exclusivamente ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder

proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdão de 6 de outubro de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, n.º 27 e jurisprudência referida).

- 35 Daqui se conclui que as questões relativas ao direito da União gozam de presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação de uma regra do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 6 de outubro de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 36 Ora, não é o que sucede no presente caso. Como resulta da decisão de reenvio, a solução do litígio no processo principal depende das respostas que o Tribunal de Justiça é chamado a dar às quatro questões submetidas, uma vez que essas respostas permitirão ao órgão jurisdicional de reenvio decidir sobre a ação de indemnização intentada pela Papier Mettler Italia, que alega um lucro cessante causado pela cessação da venda dos sacos de utilização única fabricados a partir de materiais não biodegradáveis e não compostáveis mas que respeitam as outras exigências fixadas pela Diretiva 94/62 na sequência da entrada em vigor da proibição prevista no decreto em causa no processo principal.
- 37 A este respeito, importa recordar que incumbe ao Tribunal de Justiça ter em conta, no quadro da repartição das competências entre este último e os órgãos jurisdicionais nacionais, o contexto factual e regulamentar no qual se inserem as questões prejudiciais, tal como definido pela decisão de reenvio, pelo que o exame de um reenvio prejudicial não pode ser efetuado tendo em conta a apreciação do direito nacional defendida pelo Governo de um Estado-Membro ou por uma parte no litígio no processo principal. [v., neste sentido, Acórdão de 15 de abril de 2021, Estado belga (Elementos posteriores à decisão de transferência) (C-194/19, EU:C:2021:270, n.º 26 e jurisprudência referida)].
- 38 Nestas circunstâncias, não se pode sustentar que a interpretação solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal nem que o problema suscitado pelo órgão jurisdicional de reenvio é de natureza hipotética. Além disso, o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas.
- 39 Por outro lado, a argumentação do AIB, relativa à violação do n.º 1-A introduzido no artigo 4.º da Diretiva 94/62, só pode ser afastada, uma vez que este número não é aplicável *ratione temporis* aos factos em causa no processo principal. Com efeito, o referido número foi inserido nesta diretiva pela Diretiva 2015/720 e, por conseguinte, posteriormente a esses factos.
- 40 Por conseguinte, o pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 41 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 98/34, bem como o artigo 16.º da Diretiva 94/62 devem ser interpretados no sentido de que se opõem à adoção de uma regulamentação nacional que proíbe a comercialização de sacos de utilização única fabricados a partir de materiais não biodegradáveis e não compostáveis mas que respeitam as outras exigências fixadas pela Diretiva 94/62 quando essa regulamentação só tenha sido comunicada à Comissão alguns dias antes da sua adoção e da sua publicação.
- 42 A título preliminar, há que salientar que não se contesta, no caso em apreço, que o artigo 2.º do decreto em causa no processo principal, que proíbe o fabrico e a comercialização de sacos de plástico destinados ao transporte das mercadorias e que não satisfaçam certas exigências detalhadas nesse artigo, como recordado no n.º 21 do presente acórdão, constitui uma «regra técnica», na aceção do artigo 1.º da Diretiva 98/34.
- 43 Feita esta precisão preliminar, há que recordar, em primeiro lugar, que é jurisprudência constante que a Diretiva 98/34 visa, através de um controlo preventivo, proteger a livre circulação de mercadorias, que é um dos fundamentos da União, e que esse controlo é útil, uma vez que regras técnicas abrangidas por esta diretiva podem constituir entraves às trocas de mercadorias entre os Estados-Membros, entraves esses que só podem ser admitidos se forem necessários para satisfazer exigências imperativas que prossigam um objetivo de interesse geral (v., neste sentido, acórdãos de 30 de abril de 1996, *CIA Security International*, C-194/94, EU:C:1996:172, n.ºs 40 e 48, de 8 de setembro de 2005, *Lidl Italia*, C-303/04, EU:C:2005:528, n.º 22, e de 9 de junho de 2011, *Intercommunale Intermosane e Fédération de l'industrie et du gaz*, C-361/10, EU:C:2011:382, n.º 10).
- 44 Resulta também de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que uma regra técnica não pode ser aplicada quando não tenha sido notificada em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34, ou quando, ainda que tenha sido notificada, tenha sido aprovada e executada antes do termo do período de suspensão de três meses previsto no artigo 9.º, n.º 1, desta diretiva (Acórdão de 16 de julho de 2015, *UNIC e Uni.co.pel*, C-95/14, EU:C:2015:492, n.º 29 bem como jurisprudência referida).
- 45 A este propósito, no que respeita, primeiro, à obrigação de notificação prévia prevista no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34, há que salientar que, em conformidade com esta disposição, os Estados-Membros notificam à Comissão qualquer «projeto de regra técnica», que é definido no artigo 1.º, ponto 12, desta diretiva como uma regra «que se encontra numa fase de preparação em que ainda podem ser introduzidas alterações substanciais».
- 46 Ora, resulta da decisão de reenvio que o decreto em causa no processo principal foi, desde logo, notificado à Comissão em 12 de março de 2013 em aplicação do artigo 8.º da Diretiva 98/34. Este decreto foi em seguida adotado em 18 de março seguinte e foi finalmente publicado na *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* em 27 de março de 2013.
- 47 Daqui resulta que não se pode considerar que esta notificação dissesse respeito a um «projeto de regra técnica», na aceção do artigo 1.º, n.º 12, desta diretiva, uma vez que essa notificação tinha por objeto, como o advogado-geral salientou no n.º 45 das suas conclusões, não um «projeto de regra

técnica», na aceção dessa disposição, mas uma versão final desta, que se encontrava numa fase de preparação em que não era então possível introduzir alterações substanciais nem ter em conta as observações e os pareceres circunstanciados emitidos pelos Estados-Membros posteriormente a essa notificação.

- 48 Segundo, há que salientar que a adoção do decreto em causa no processo principal no prazo de seis dias a contar da notificação deste à Comissão com fundamento no artigo 8.º, n.º 1, da referida diretiva viola também a obrigação prevista no seu artigo 9.º, n.º 1, nos termos do qual os Estados-Membros adiarão a adoção de um «projeto de regra técnica» por três meses a contar da data de receção pela Comissão da comunicação prevista no artigo 8.º, n.º 1, da mesma diretiva.
- 49 A este respeito, os dois fundamentos invocados pelo Governo Italiano para justificar a adoção do decreto em causa no processo principal em tais circunstâncias não são convincentes.
- 50 Por um lado, visto que este Governo sustenta que a proibição de comercialização visada pelo decreto em causa no processo principal se limitava a reproduzir um dispositivo legislativo que já tinha sido notificado à Comissão, em 5 de abril de 2011, enquanto «projeto de lei relativo à proibição de comercialização de sacos não biodegradáveis para o transporte de mercadorias», há que salientar, à semelhança do advogado-geral nos n.ºs 49 e 50 das suas conclusões, que a notificação do projeto em causa não pode ser analisada como uma simples reiteração da notificação efetuada em 2011. Com efeito, o decreto em causa no processo principal contém especificações técnicas mais rigorosas do que as que figuram no ato notificado em 5 de abril de 2011, pelo que este decreto devia ser notificado à Comissão por força do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34.
- 51 Por outro lado, o referido Governo sustenta que a entrada em vigor do decreto em causa no processo principal foi condicionada, nos termos do artigo 6.º deste, pelo «desfecho favorável» do procedimento de notificação iniciado em 12 de março de 2013 com fundamento no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34. Ora, este procedimento não teve esse desfecho, uma vez que a Comissão não emitiu nenhum parecer quanto a este decreto. Esta argumentação mais não pode do que ser afastada, dado que, primeiro, a adoção e a publicação do referido decreto são suscetíveis, enquanto tais, de ter certos efeitos na livre circulação dos produtos em causa; segundo, não permitiram tomar em consideração as observações e os pareceres circunstanciados emitidos pelo Reino dos Países Baixos, pelo Reino da Suécia e pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte; e, terceiro, como o advogado-geral salientou no n.º 52 das suas conclusões, constituem uma técnica legislativa que desrespeita o princípio da segurança jurídica.
- 52 Decorre das considerações precedentes que a notificação à Comissão do decreto em causa no processo principal apenas alguns dias antes da adoção e da publicação deste viola o artigo 8.º, n.º 1, e o artigo 9.º da Diretiva 98/34.
- 53 Em segundo lugar, há que determinar se o incumprimento por um Estado-Membro da sua obrigação de notificação prévia dos projetos de medidas que prevê adotar no âmbito da Diretiva 94/62, a título do artigo 16.º, n.º 1, desta última, implica a inaplicabilidade e, portanto, a inoponibilidade a particulares da regulamentação em causa, à semelhança das consequências, recordadas no n.º 44 do presente acórdão, que decorrem do incumprimento por um Estado-Membro da sua obrigação de notificação prévia das regras técnicas, prevista no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34.

- 54 A este respeito, importa observar que o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 94/62 se limita, em substância, a impor aos Estados-Membros a obrigação de notificar à Comissão, antes da sua adoção, os projetos das medidas que preveem adotar no âmbito desta diretiva, para que esta instituição os possa examinar à luz das disposições existentes. O artigo 16.º, n.º 2, da referida diretiva prevê que se a medida prevista também disser respeito a uma questão de ordem técnica, na aceção da Diretiva 98/34, o Estado-Membro em causa pode precisar que a notificação efetuada ao abrigo da Diretiva 94/62 é também válida ao abrigo da Diretiva 98/34.
- 55 Resulta da redação do artigo 16.º da Diretiva 94/62 que este não fixa um procedimento de controlo da União desses projetos e não subordina a entrada em vigor dos referidos projetos ao acordo ou à inexistência de oposição da Comissão.
- 56 O objetivo prosseguido por esta diretiva consiste, como resulta do seu considerando 1, em harmonizar as diversas medidas nacionais relativas à gestão de embalagens e de resíduos de embalagens de modo, por um lado, a evitar ou reduzir os seus efeitos no ambiente, e a assegurar, assim, um elevado nível de proteção do ambiente, e, por outro, a assegurar o funcionamento do mercado interno e a evitar os entraves ao comércio, bem como as distorções e as restrições de concorrência. O objetivo mais específico prosseguido pelo artigo 16.º da referida diretiva visa, como resulta do considerando 33 desta, permitir à Comissão verificar a conformidade das medidas projetadas na mesma diretiva.
- 57 A obrigação imposta aos Estados-Membros pelo artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 94/62 visa, assim, permitir que a Comissão seja informada das medidas nacionais previstas no domínio das embalagens e dos resíduos de embalagens, para poder avaliar se os projetos de medidas que lhe são submetidos são ou não compatíveis com o direito da União e daí extrair, se for caso disso, as consequências jurídicas adequadas.
- 58 Daqui resulta que nem a redação nem a finalidade do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 94/62 permitem considerar que o desrespeito da obrigação de notificação prévia que incumbe aos Estados-Membros produz os mesmos efeitos, recordados no n.º 44 do presente acórdão, que a inobservância da obrigação de notificação prévia prevista no artigo 8.º da Diretiva 98/34.
- 59 Como a Comissão sustenta nas suas observações, a circunstância de o artigo 16.º da Diretiva 94/62 fazer referência à Diretiva 83/189, que foi substituída pela Diretiva 98/34, não pode ser interpretada no sentido de que uma violação desta disposição produz os mesmos efeitos que uma violação do artigo 8.º da Diretiva 98/34. Com efeito, como o advogado-geral salientou no n.º 64 das suas conclusões, esta referência cruzada visa simplesmente evitar que um mesmo projeto de medidas seja comunicado várias vezes à Comissão ao abrigo de diferentes obrigações de notificação.
- 60 Daqui decorre que a obrigação de notificação prévia instituída pelo artigo 16.º da Diretiva 94/62 constitui uma simples obrigação de informação dos Estados-Membros relativamente à Comissão, cuja inobservância não é suscetível de constituir um vício essencial suscetível de conduzir à inaplicabilidade das medidas previstas pelos Estados-Membros, de modo que não podem ser opostas aos particulares. Por conseguinte, este artigo não pode ser invocado perante um órgão jurisdicional nacional para obter a anulação de regras não notificadas ou a falta de oponibilidade destas.

- 61 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 98/34 devem ser interpretados no sentido de que se opõem à adoção de uma regulamentação nacional que proíbe a comercialização de sacos de utilização única fabricados a partir de materiais não biodegradáveis e não compostáveis mas que respeitam as outras exigências fixadas na Diretiva 94/62 quando essa regulamentação só tiver sido comunicada à Comissão alguns dias antes da sua adoção e da sua publicação.

Quanto à segunda questão

- 62 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 18.º da Diretiva 94/62, lido em conjugação com o artigo 9.º e com o anexo II desta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que proíbe a comercialização de sacos de utilização única fabricados a partir de materiais não biodegradáveis e não compostáveis mas que respeitam as outras exigências previstas nesta diretiva e, sendo caso disso, se essa regulamentação pode ser justificada pelo objetivo de garantir um nível mais elevado de proteção do ambiente.
- 63 Em primeiro lugar, há que salientar que o artigo 18.º da Diretiva 94/62, epigrafiado «Liberdade de colocação no mercado», prevê que os Estados-Membros não podem obstar à colocação no mercado no seu território de embalagens conformes com essa diretiva.
- 64 O artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 94/62 enuncia que só podem ser colocadas no mercado embalagens que preencham todos os requisitos essenciais enunciados nessa diretiva incluindo no anexo II desta. Este anexo menciona os requisitos essenciais relativos à composição e à natureza reutilizável e valorizável das embalagens em questão. Mais precisamente, enumera, no seu n.º 3, os requisitos específicos que devem preencher as embalagens valorizáveis através da reciclagem dos materiais, por valorização energética ou por compostagem, bem como as embalagens biodegradáveis.
- 65 Ora, o Tribunal de Justiça declarou que as exigências relativas à composição e ao caráter reutilizável ou compostável, reguladas pelos artigos 8.º a 11.º e pelo anexo II da referida diretiva, foram objeto de uma harmonização completa (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de dezembro de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft et 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).
- 66 Em conformidade com jurisprudência constante, quando um setor tenha sido objeto de uma harmonização completa ao nível da União, os Estados-Membros ficam vinculados e não podem manter disposições nacionais contrárias nem subordinar a circulação dos produtos visados a condições suplementares (v., neste sentido, Acórdãos 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).
- 67 Além disso, como o advogado-geral salientou no n.º 72 das suas conclusões, quando procedem a uma harmonização exaustiva, as instituições da União procedem à necessária ponderação entre o objetivo da livre circulação do produto em causa e a proteção de outros interesses gerais e particulares, pelo que o resultado dessa ponderação não pode ser posto em causa pelas autoridades nacionais.

- 68 No caso em apreço, resulta do artigo 2.º do decreto em causa no processo principal que este só autoriza a comercialização dos sacos de plástico biodegradáveis e compostáveis que sejam conformes com a norma harmonizada UNI EN 13432: 2002 e dos que preencham as características de forma e de espessura recordadas no n.º 18 do presente acórdão, com exclusão de todos os outros sacos, incluindo os que satisfazem as restantes exigências de valorização previstas no ponto 3 do anexo II da Diretiva 94/62.
- 69 Daqui decorre que o artigo 18.º da Diretiva 94/62, lido em conjugação com o artigo 9.º e com o anexo II desta, se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal.
- 70 Em segundo lugar, importa acrescentar que se o Governo Italiano tivesse querido adotar disposições mais estritas para a colocação no mercado de sacos de plástico por razões ambientais, só o poderia ter feito em conformidade com o disposto no artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE.
- 71 O artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE autoriza, após a adoção de uma medida de harmonização, o Estado-Membro, que o considere necessário, a introduzir disposições nacionais baseadas em provas científicas novas relativas à proteção do ambiente que surjam após a adoção dessa medida, desde que notifique à Comissão as medidas previstas bem como as razões da sua adoção.
- 72 Ora, não resulta da decisão de reenvio nem das observações apresentadas no Tribunal de Justiça elementos suscetíveis de sustentar o facto de o Governo Italiano ter notificado à Comissão, com fundamento nesta disposição, a sua intenção de introduzir uma medida derogatória.
- 73 Em terceiro e último lugar, quanto à argumentação do Governo Italiano e do AIB, relativa à introdução do n.º 1-A no artigo 4.º da Diretiva 94/62 pela Diretiva 2015/720, basta constatar, como foi salientado no n.º 39 do presente acórdão, que este número não é aplicável *ratione temporis* ao litígio no processo principal.
- 74 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que o artigo 18.º da Diretiva 94/62, lido em conjugação com o artigo 9.º e com o anexo II desta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que proíbe a comercialização de sacos de utilização única fabricados a partir de materiais não biodegradáveis e não compostáveis mas que respeitam as outras exigências fixadas nesta diretiva. Esta regulamentação pode no entanto ser justificada pelo objetivo de assegurar um nível mais elevado de proteção do ambiente, quando as condições previstas no artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE estejam preenchidas.

Quanto à terceira questão

- 75 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 18.º da Diretiva 94/62, lido em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, e com o anexo II desta, tem efeito direto, pelo que o órgão jurisdicional não deve aplicar uma regulamentação nacional que é contrária a este artigo 18.º
- 76 A este respeito, em conformidade com jurisprudência constante, para ser reconhecida como tendo efeito direto, uma disposição de uma diretiva deve apresentar-se como sendo, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicional e suficientemente precisa. Uma disposição é incondicional quando enuncia uma obrigação que não está sujeita a nenhuma condição nem subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de nenhum ato quer das instituições da

Comunidade quer dos Estados-Membros. Uma disposição é considerada suficientemente precisa para ser invocada por um litigante e aplicada pelo juiz quando enuncia uma obrigação em termos inequívocos [v., neste sentido, Acórdão de 8 de março de 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Efeito direto), C-205/20, EU:C:2022:168 n.ºs 17 e 18].

- 77 Mesmo que uma diretiva confira aos Estados-Membros uma certa margem de apreciação quando estes adotam as modalidades da sua execução, pode considerar-se que uma disposição dessa diretiva tem caráter incondicional e preciso quando impõe aos Estados-Membros, em termos inequívocos, uma obrigação de resultado precisa e que não está sujeita a nenhuma condição relativa à aplicação da regra nela enunciada [Acórdão de 8 de março de 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Efeito direto), C-205/20, EU:C:2022:168, n.º 19].
- 78 No caso vertente, o artigo 18.º da Diretiva 94/62 prevê que os Estados-Membros não se podem opor à colocação no mercado, no seu território, de embalagens que sejam conformes com esta diretiva.
- 79 Resulta, portanto, por um lado, da redação deste artigo, que este institui, em termos inequívocos, uma obrigação de não fazer, pelo que constitui uma «disposição suficientemente precisa», na aceção da jurisprudência referida nos n.ºs 76 e 77 do presente acórdão. Por conseguinte, os Estados-Membros devem abster-se de adotar qualquer medida que restrinja a comercialização de embalagens conformes com as disposições da referida diretiva.
- 80 Por outro lado, o referido artigo tem um «caráter incondicional», na aceção dessa jurisprudência, uma vez que a proibição que enuncia não necessita da intervenção de nenhum ato das instituições da União e não confere aos Estados-Membros a faculdade de sujeitar a condições ou de restringir o alcance dessa proibição.
- 81 É certo que resulta do mesmo artigo que as embalagens em causa devem estar em conformidade com a mesma diretiva, isto é, devem estar em conformidade com as exigências essenciais impostas no artigo 9.º, n.º 1, desta última, que remete para o anexo II desta.
- 82 Todavia, como o advogado-geral salientou no n.º 89 das suas conclusões, o direito a beneficiar da livre comercialização das embalagens em conformidade com a Diretiva 94/62 revestia um caráter incondicional até à entrada em vigor do n.º 1-A, introduzido no artigo 4.º da Diretiva 94/62 pela Diretiva 2015/720, que autorizou os Estados-Membros a introduzirem medidas mais restritivas para a comercialização dos sacos de plástico leves. Como salientado no n.º 39 do presente acórdão, esta última disposição não é, no entanto, aplicável *ratione temporis* aos factos em causa no processo principal.
- 83 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à terceira questão que o artigo 18.º da Diretiva 94/62, lido em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, e com o anexo II desta, deve ser interpretado no sentido de que tem efeito direto, pelo que um órgão jurisdicional nacional, num litígio que oponha um particular a autoridades nacionais, não pode aplicar uma regulamentação nacional que seja contrária a este artigo 18.º

Quanto à quarta questão

- 84 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 18.º da Diretiva 94/62 deve ser interpretado no sentido de que a adoção de uma regulamentação nacional que proíbe a comercialização de sacos de utilização única fabricados a

partir de materiais não biodegradáveis e não compostáveis mas que respeitam as outras exigências fixadas nesta diretiva é suscetível de constituir uma violação suficientemente caracterizada deste artigo 18.º

- 85 No que se refere à responsabilidade dos Estados-Membros em caso de violação do direito da União, é jurisprudência constante que o direito a indemnização de um particular pressupõe, designadamente, que a violação da norma do direito da União em causa seja suficientemente caracterizada [v., neste sentido, Acórdão 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].
- 86 A este respeito, resulta de jurisprudência constante que uma violação suficientemente caracterizada implica uma violação manifesta e grave, pelo Estado-Membro, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação (Acórdão de 5 de março de 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 55).
- 87 Os elementos a ter em consideração a este respeito são, nomeadamente, o grau de clareza e de precisão da regra violada, o alcance da margem de apreciação que a regra violada deixa às autoridades nacionais, o caráter desculpável ou não desculpável de um eventual erro de direito, o caráter intencional ou involuntário do incumprimento cometido ou do prejuízo causado, ou ainda a circunstância de as atitudes tomadas por uma instituição da União terem podido contribuir para a omissão, a adoção ou a manutenção de medidas ou de práticas nacionais contrárias ao direito da União (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 4 de outubro de 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807 n.º 105).
- 88 Por outro lado, numa hipótese na qual o Estado-Membro não seja confrontado com opções normativas e disponha de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, uma simples infração ao direito da União pode bastar para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (Acórdão de 16 de outubro de 2008, *Synthon* C-452/06, EU:C:2008:565, n.º 38).
- 89 A este respeito, basta constatar que, como recordado no n.º 79 do presente acórdão, o artigo 18.º da Diretiva 94/62 institui, em termos inequívocos, uma obrigação de não agir, pelo que constitui uma «disposição suficientemente precisa», na aceção da jurisprudência referida nos n.ºs 76 e 77 do presente acórdão, e que, por conseguinte, os Estados-Membros se devem abster de adotar qualquer medida restritiva da comercialização de embalagens conformes com as regras dessa diretiva. Daqui resulta que, como o advogado-geral salientou no n.º 98 das suas conclusões, este artigo, lido em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, e com o anexo II da referida diretiva, não deixava nenhuma margem de apreciação às autoridades italianas para proibirem, no seu território, as embalagens conformes às regras da mesma diretiva.
- 90 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à quarta questão que o artigo 18.º da Diretiva 94/62 deve ser interpretado no sentido de que uma regulamentação nacional que proíbe a comercialização de sacos de utilização única fabricados a partir de materiais não biodegradáveis e não compostáveis mas que respeitam as outras exigências fixadas nesta diretiva é suscetível de constituir uma violação suficientemente caracterizada deste artigo 18.º

Quanto às despesas

- 91 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

- 1) Os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, conforme alterada pelo Regulamento (EU) n.º 1025/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012,**

devem ser interpretados no sentido de que:

se opõem à adoção de uma regulamentação nacional que proíbe a comercialização de sacos de utilização única fabricados a partir de materiais não biodegradáveis e não compostáveis mas que respeitam as outras exigências fixadas na Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, conforme alterada pela Diretiva 2013/2/UE da Comissão, de 7 de fevereiro de 2013, quando essa regulamentação só tiver sido comunicada à Comissão alguns dias antes da sua adoção e da sua publicação.

- 2) O artigo 18.º da Diretiva 94/62, conforme alterada pela Diretiva 2013/2, lido em conjugação com o artigo 9.º e com o anexo II da Diretiva 94/62, conforme alterada,**

deve ser interpretado no sentido de que:

se opõe a uma regulamentação nacional que proíbe a comercialização de sacos de utilização única fabricados a partir de materiais não biodegradáveis e não compostáveis mas que respeitam as outras exigências fixadas na Diretiva 94/62, conforme alterada. Esta regulamentação pode no entanto ser justificada pelo objetivo de assegurar um nível mais elevado de proteção do ambiente, quando as condições previstas no artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE estejam preenchidas.

- 3) O artigo 18.º da Diretiva 94/62, conforme alterada pela Diretiva 2013/2, lido em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, e com o anexo II da Diretiva 94/62, conforme alterada,**

deve ser interpretado no sentido de que:

tem efeito direto, pelo que um órgão jurisdicional nacional, num litígio que oponha um particular a autoridades nacionais, não pode aplicar uma regulamentação nacional que seja contrária a este artigo 18.º

- 4) O artigo 18.º da Diretiva 94/62, conforme alterada pela Diretiva 2013/2,**

deve ser interpretado no sentido de que:

uma regulamentação nacional que proíbe a comercialização de sacos de utilização única fabricados a partir de materiais não biodegradáveis e não compostáveis mas que respeitam as outras exigências fixadas na Diretiva 94/62, conforme alterada, é suscetível de constituir uma violação suficientemente caracterizada deste artigo 18.º

Assinaturas