



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

27 de outubro de 2016*

«Incumprimento de Estado — Livre circulação de mercadorias — Diretiva 2007/23/CE — Colocação no mercado de artigos de pirotecnia — Artigo 6.º — Livre circulação dos artigos de pirotecnia que estão em conformidade com os requisitos da diretiva — Legislação nacional que subordina a colocação no mercado a requisitos complementares — Obrigação de declaração prévia a um organismo nacional competente para controlar e alterar as instruções de utilização dos artigos de pirotecnia»

No processo C-220/15,

que tem por objeto uma ação por incumprimento, nos termos do artigo 258.º TFUE, proposta em 12 de maio de 2015,

Comissão Europeia, representada por D. Kukovec e A. C. Becker, na qualidade de agentes, assistidos por B. Wägenbaur, Rechtsanwalt,

demandante,

contra

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze, J. Möller e K. Petersen, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: L. Bay Larsen, presidente de secção, M. Vilaras (relator), J. Malenovský, M. Safjan e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 27 de abril de 2016,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 7 de julho de 2016,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º da Diretiva 2007/23/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, relativa à colocação no mercado de artigos de pirotecnia (JO 2007, L 154, p. 1), por ter imposto, além dos requisitos desta diretiva e apesar da avaliação prévia da conformidade dos artigos de pirotecnia, por um lado, que o procedimento previsto no § 6, n.º 4, da Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (Primeiro Regulamento de aplicação da Lei sobre substâncias explosivas, BGBl. 1991 I, p. 169), conforme alterado pela Lei de 25 de julho de 2013 (BGBl. 2013 I, p. 2749) (a seguir «SprengV») (a seguir «procedimento de declaração controvertido»), deve ser aplicado aos produtos de pirotecnia antes da sua colocação no mercado e, por outro, que o Bundesanstalt für Materialforschung und-prüfung (Instituto Federal para a Investigação e Análise aos Materiais, a seguir «BAM») tem o poder, por força dessa disposição, de fiscalizar e, se necessário, alterar as instruções de utilização desses produtos (a seguir «poder de alteração das instruções de utilização controvertido»).

Quadro jurídico

Direito da União

- 2 Os considerandos 1, 2, 8, 16, 19 e 20 da Diretiva 2007/23 enunciam:

«(1) As disposições legislativas, regulamentares e administrativas em vigor nos Estados-Membros respeitantes à colocação no mercado de artigos de pirotecnia são divergentes, em especial no que se refere a aspetos como a segurança e os níveis de desempenho.

(2) Essas disposições, suscetíveis de levantar obstáculos ao comércio na Comunidade, deverão ser harmonizadas para garantir a livre circulação de artigos de pirotecnia no mercado interno, assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde e segurança humanas, a defesa dos consumidores e a proteção dos utilizadores profissionais finais.

[...]

(8) De acordo com os princípios enunciados na Resolução do Conselho de 7 de maio de 1985, relativa a uma nova abordagem em matéria de harmonização e normalização (JO 1985, C 136, p. 1), os artigos de pirotecnia deverão respeitar as disposições da presente diretiva quando forem colocados no mercado comunitário pela primeira vez. [...]

[...]

(16) De acordo com a nova abordagem em matéria de harmonização e de normalização técnicas, os artigos de pirotecnia fabricados em conformidade com as normas harmonizadas deverão beneficiar da presunção de conformidade com os requisitos essenciais de segurança previstos na presente diretiva.

[...]

(19) Para serem colocados no mercado e poderem circular livremente na Comunidade, os artigos de pirotecnia deverão ostentar a marcação ‘CE’ que indique a sua conformidade com as disposições da presente diretiva.

(20) De acordo com a ‘nova abordagem em matéria de harmonização e de normalização técnicas’, é necessária uma cláusula de salvaguarda para que seja possível contestar a conformidade de um artigo de pirotecnia, ou falhas. Consequentemente, os Estados-Membros deverão tomar todas as medidas adequadas para proibir ou restringir a colocação no mercado de produtos que ostentem a marcação ‘CE’, ou para os retirar do mercado, caso ponham em causa a saúde e a segurança dos consumidores quando são utilizados para o fim a que se destinam.»

3 O artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 dispõe:

«1. A presente diretiva define regras para a realização da livre circulação de artigos de pirotecnia no mercado interno, garantindo simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde humana e da segurança pública e a defesa e a segurança dos consumidores, e tendo em conta os aspetos relevantes relacionados com a proteção ambiental.»

4 O artigo 2.º, ponto 2, desta diretiva define a «colocação no mercado» como sendo «a primeira disponibilização no mercado comunitário, a título gratuito ou oneroso, de um produto individual tendo em vista a sua distribuição e/ou utilização. Os fogos de artifício produzidos por um fabricante para uso próprio e que tenham sido aprovados por um Estado-Membro para utilização no seu território não se consideram colocados no mercado».

5 O artigo 5.º, n.º 1, da referida diretiva prevê:

«Os Estados-Membros devem tomar todas as medidas adequadas para assegurar que os artigos de pirotecnia só possam ser colocados no mercado se satisfizerem os requisitos da presente diretiva, ostentarem a marcação ‘CE’ e respeitarem as obrigações relacionadas com a avaliação de conformidade.»

6 O artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da mesma diretiva dispõe:

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

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

7 O artigo 14.º, n.ºs 4 e 6, da Diretiva 2007/23 prevê:

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

[...]

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

Direito alemão

- 8 O § 6, n.º 1, da Sprengstoffgesetz (Lei sobre as substâncias explosivas, BGBl. 2002 I, p. 3518), conforme alterada pela Lei de 7 de agosto de 2013 (BGBl. 2013 I, p. 3154), prevê:

«O Ministério Federal do Interior tem competência, por via de regulamento de aplicação,

[...]

3. para regulamentar, para a proteção dos interesses referidos no ponto 1,

[...]

- d) que as substâncias explosivas mencionadas no § 1, n.º 1, adquiridas ou importadas, deverão ser objeto de uma declaração e esta deve ser acompanhada de determinados documentos.»

- 9 O § 6, n.º 4, do SprengV dispõe:

«O fabricante ou o importador devem declarar as substâncias explosivas e os artigos de pirotecnia ao Instituto antes da sua primeira utilização no território de aplicação da presente lei. A declaração deve ser acompanhada:

[...]

2. das instruções prevista no anexo I, secção 3, alínea h), da Diretiva 2007/23/CE para os artigos de pirotecnia. Como prova da declaração, o Instituto atribui um número de identificação. O número de identificação deve ser indicado nas instruções. A fim de prevenir riscos para a vida e saúde dos trabalhadores ou de terceiros, ou para os bens, o Instituto pode restringir ou complementar as instruções de utilização recomendadas pelo fabricante, inclusivamente *a posteriori*. O quarto período não é aplicável aos artigos de pirotecnia para veículos ou fogos de artifício das categorias 1 e 4, caso o número de identificação conste das listas de identificação previstas no § 13, n.º 1, ponto 3.»

Procedimento pré-contencioso e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

- 10 Após uma troca de correspondência ocorrida durante 2012 no âmbito do processo «EU Pilot» (3631/12/ENTR), a Comissão, em 25 de janeiro de 2013, enviou à República Federal da Alemanha uma notificação para cumprir, na qual invocou que a legislação alemã relativa aos artigos de pirotecnia previa obrigações que ultrapassavam os requisitos previstos pela Diretiva 2007/23 e podiam constituir uma restrição à livre circulação dos referidos artigos, ou, pelo menos, em relação aos produtos cuja conformidade com esta diretiva já tenha sido declarada por um organismo notificado nos termos do artigo 10.º da diretiva.
- 11 A notificação para cumprir tinha por objetivo o procedimento de declaração controvertido e o poder de alteração das instruções de utilização controvertido.
- 12 Por ofício de 21 de março de 2013, a República Federal da Alemanha respondeu à notificação para cumprir. Ao descrever a função do procedimento de declaração controvertido, explicou que a BAM não intervinha como organismo notificado encarregado da avaliação da conformidade dos artigos de pirotecnia, mas exercia uma missão de fiscalização do mercado não abrangida pelo domínio da harmonização realizada pela Diretiva 2007/23. Também invocou que, embora o acesso ao mercado dos artigos de pirotecnia estivesse sujeito a requisitos harmonizados, todavia, não era o caso dos fogos de artifício. Por outro lado, observou que o procedimento de declaração controvertido constituía um

simples ónus para os fabricantes e importadores e não podia, portanto, ser considerado um ónus desproporcionado. Por último, invocou a inexistência de qualquer efeito discriminatório em relação aos consumidores ou operadores económicos dos Estados-Membros.

- 13 Em 27 de janeiro de 2014, a Comissão enviou à República Federal da Alemanha um parecer fundamentado, reiterando as suas acusações contra o procedimento de declaração controvertido e o poder de alteração das instruções de utilização controvertido, refutando os argumentos desse Estado-Membro e convidando-o a cumprir as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2007/23 no prazo de dois meses a contar da receção do referido parecer.
- 14 No parecer fundamentado, a Comissão completou nomeadamente a sua argumentação no sentido de que o referido procedimento ocasionava um aumento de despesas, trabalho e tempo, como testemunhava uma queixa que tinha recebido, e não constituía, portanto, um simples ónus. Segundo essa queixa, o procedimento de declaração controvertido podia durar três meses, dava origem a uma taxa e implicava a recolha de amostras. Por outro lado, a Comissão expôs que a presença de instruções de utilização que cumpram os requisitos da Diretiva 2007/23 constituía uma das imposições da diretiva e que não era controlada por um organismo notificado no âmbito de um procedimento de conformidade, de modo que um novo controlo das referidas instruções à luz das disposições nacionais não era admissível. Por último, referiu que procedimento de declaração controvertido não era abrangido pelas disposições do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23, que permite que os Estados-Membros proíbam ou restrinjam a posse, a utilização e/ou a venda de fogos de artifício para diversão por razões de ordem pública, segurança pública ou proteção ambiental.
- 15 A República Federal da Alemanha respondeu ao parecer fundamentado por ofícios de 20 de março e de 2 de abril de 2014.
- 16 Quanto ao procedimento de declaração controvertido, referiu, em primeiro lugar, que a obrigação de os fabricantes e importadores de artigos de pirotecnia indicarem nas instruções de utilização o número de identificação atribuído pela BAM já não era aplicada desde 27 de março de 2014. Em seguida salientou que a BAM nunca tinha efetuado controlos a artigos de pirotecnia cuja conformidade já tivesse sido avaliada. Por último, precisou que a duração do procedimento era em média de duas ou três semanas, podendo demorar três meses apenas em circunstâncias especiais.
- 17 Quanto ao poder de alteração das instruções de utilização controvertido, a República Federal da Alemanha manteve a sua argumentação. A harmonização efetuada pela Diretiva 2007/23 apenas diz respeito à colocação no mercado de artigos de pirotecnia e não à sua utilização, os requisitos em matéria de rotulagem previstas nos artigos 12.º e 13.º da Diretiva 2007/23 só constituem requisitos mínimos que podem ser completados pelas autoridades nacionais de fiscalização do mercado. Por último, o referido poder é justificado não apenas a título da proteção dos consumidores, mas, de modo mais lato, a título da obrigação de proteger a vida, que decorre tanto do artigo 2.º, n.º 2, da Grundgesetz (Lei Fundamental) como do artigo 2.º, n.º 1, da Convenção Europeia de Proteção dos Direitos do Homem e Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, e do artigo 3.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 18 Nestas circunstâncias, a Comissão decidiu intentar a presente ação.

Quanto à ação

Argumentos das partes

- 19 A Comissão alega que o artigo o § 6, n.º 4, da SprengV sujeita todos os fabricantes e importadores de artigos de pirotecnia ao procedimento de declaração controvertido que condiciona o seu acesso ao mercado e infringe, por conseguinte, o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23. Embora essa disposição nacional não imponha o cumprimento de requisitos de fundo, obriga todos os fabricantes e importadores a declarar todos os artigos de pirotecnia, independentemente de estes terem sido objeto de um controlo à luz dos requisitos essenciais da Diretiva 2007/23 por um organismo notificado, a pagar uma taxa, a terem de esperar a atribuição de um número de identificação e, se for o caso, a aceitar alterações das instruções desses artigos antes de os poderem comercializar no território alemão
- 20 O facto de o procedimento de declaração controvertido se aplicar indistintamente aos produtos nacionais e aos produtos importados e de não discriminar os operadores económicos estabelecidos nos Estados-Membros diferentes da República Federal da Alemanha não altera esta asserção. Com efeito, o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 não estipula uma simples proibição de discriminação, mas garante a livre circulação de todos os artigos de pirotecnia que cumpram os seus requisitos. Nada na Diretiva 2007/23 indica que, para que possa ser considerada uma restrição ou um entrave na aceção do seu artigo 6.º, n.º 1, uma medida deve representar um ónus que ultrapasse um determinado limiar.
- 21 A Comissão refuta igualmente o argumento segundo o qual a BAM intervém não como organismo notificado na aceção do artigo 10.º da Diretiva 2007/23, mas como autoridade de fiscalização do mercado na aceção do Regulamento (CE) n.º 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização do mercado relativos à comercialização de produtos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 339/93 do Conselho (JO 2008, L 218, p. 30), de modo que o procedimento de declaração controvertido não pode ser apreciado à luz da Diretiva 2007/23. Mesmo partindo do princípio de que se possa considerar que a BAM age como autoridade de fiscalização do mercado, não pode implementar um procedimento suplementar contrário à livre circulação dos artigos de pirotecnia. De qualquer forma, a Diretiva 2007/23 rege quer o acesso ao mercado como a fiscalização do mercado, estipulando o seu artigo 14.º, n.º 4, que os Estados-Membros devem organizar e efetuar a fiscalização do mercado dos artigos de pirotecnia «tendo devidamente em conta a presunção da conformidade dos produtos que ostentam a marcação ‘CE’».
- 22 Por outro lado, a Comissão considera que o poder de alteração das instruções de utilização controvertido constitui igualmente uma violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23. Com efeito, trata-se de uma fiscalização complementar efetuada indistintamente a todos os produtos, apesar de já terem sido objeto de uma avaliação de conformidade comprovada pela marcação «CE».
- 23 A Comissão não é de opinião que o poder de alteração das instruções de utilização controvertido tem por objetivo proibir ou restringir a posse ou a utilização dos artigos de pirotecnia, na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23. Embora a posse ou a utilização dos artigos de pirotecnia sejam abrangidas pelo poder de regulamentação dos Estados-Membros, o controlo efetuado pela BAM, todavia, visa mais assegurar o carácter apropriado das instruções dos artigos de pirotecnia à luz de outras disposições nacionais antes da sua colocação no mercado do que determinar as modalidades da sua utilização. Ora, o carácter apropriado das instruções faz parte integrante da avaliação de conformidade dos artigos de pirotecnia relativamente aos requisitos essenciais enumerados no anexo I da Diretiva 2007/23. A presunção de conformidade dos produtos ligada à marcação «CE» abrange também ao carácter apropriado das suas instruções.

- 24 A República Federal da Alemanha alega principalmente que a obrigação de os Estados-Membros, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23, não proibirem, restringirem ou entravarem a colocação no mercado dos artigos de pirotecnia apenas visa a primeira disponibilização no mercado da União Europeia, a título gratuito ou oneroso, de um produto individual tendo em vista a sua distribuição e/ou utilização segundo a definição que figura no artigo 2.º, ponto 2, desta diretiva. Diferentemente do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2013/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes à disponibilização no mercado de artigos de pirotecnia (JO 2013, L 178, p. 27), aquela disposição garante, portanto, não a livre circulação dos artigos de pirotecnia na União, mas apenas a primeira fase da sua comercialização.
- 25 A República Federal da Alemanha deduz daqui que, uma vez que os Estados-Membros conservam a sua competência de regulamentar a comercialização e distribuição dos artigos de pirotecnia depois da sua primeira disponibilização no mercado, nem o procedimento de declaração controvertido nem o poder de alteração das instruções de utilização controvertido são incompatíveis com a Diretiva 2007/23.
- 26 No que diz respeito ao procedimento de declaração controvertido, a República Federal da Alemanha alega, a título principal, que não pode ser considerado que se sobrepõe ao procedimento de avaliação da conformidade no organismo notificado ao qual todos os artigos de pirotecnia devem ser sujeitos, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, alínea a), e com os artigos 9.º e 10.º da Diretiva 2007/23. Por um lado, o procedimento de declaração controvertido ocorre muito depois da primeira colocação no mercado da União e da disponibilização no mercado alemão. Por outro lado, a BAM não faz um controlo técnico da conformidade, na aceção do artigo 9.º da Diretiva 2007/23, mas limita-se a emitir um número de registo ou de identificação e a controlar, com os documentos fornecidos, a exatidão da rotulagem dos artigos de pirotecnia.
- 27 O número de identificação atribuído, que apenas é emitido como prova da declaração regular à BAM e para efeitos de seguir o rastro dos artigos de pirotecnia na cadeia de abastecimento, não é acompanhado de requisitos materiais que ultrapassem os requisitos essenciais referidos no anexo I da Diretiva 2007/23. A obrigação de indicar o número de identificação nas instruções foi, de resto, suspensa.
- 28 De qualquer maneira, o procedimento de declaração controvertido apenas é acompanhado, enquanto simples declaração formal, por encargos administrativos mínimos, menos coercivos do que as licenças de importação e menos onerosos do que os referentes aos controlos das autoridades de fiscalização do mercado, em especial tendo em conta o risco para a saúde e para a segurança das pessoas que representam os artigos de pirotecnia, que devem, se necessário, apenas ser utilizados por pessoas que disponham de qualificações técnicas suficientes.
- 29 A República Federal da Alemanha alega, a título subsidiário, que o procedimento de declaração controvertido, que é uma medida de preparação da fiscalização do mercado ou do utilizador, é compatível com os princípios da fiscalização do mercado estabelecidos pela Diretiva 2007/23.
- 30 No que diz respeito ao poder de alteração das instruções de utilização controvertido, a República Federal da Alemanha alega que não é uma repetição do procedimento de avaliação da conformidade, na medida em que o ponto 3, alínea h), do anexo I da Diretiva 2007/23 não impõe aos organismos notificados nenhuma obrigação estrita de controlo das instruções de utilização dos artigos de pirotecnia.
- 31 No âmbito do procedimento de declaração controvertido, a BAM não procede a controlos técnicos na aceção do artigo 9.º da Diretiva 2007/23, mas limita-se a verificar a regularidade das instruções com base nos documentos apresentados. Por outro lado, quando altera as instruções, a BAM não formula requisitos suplementares aplicáveis às substâncias pirotécnicas ou à adequação das instruções que se

acrescentam às do anexo I da Diretiva 2007/23. O seu controlo limita-se ao cumprimento dos requisitos aplicáveis às instruções, em conformidade com a Diretiva 2007/23, e incide unicamente sobre as principais obrigações em matéria de rotulagem, cujo incumprimento acarreta riscos particularmente graves para a segurança e para a saúde das pessoas.

- 32 A República Federal da Alemanha salienta igualmente que os organismos notificados não podem proceder a uma fiscalização completa da regularidade das instruções dos artigos de pirotecnia aquando da avaliação da sua conformidade e da sua rotulagem na ou nas línguas oficiais do Estado-Membro em que são entregues ao utilizador. Com efeito, no momento da avaliação da conformidade desses artigos, os Estados-Membros em questão ainda não são conhecidos. Além disso, salienta que os diferentes dados que a rotulagem deve conter em conformidade com o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23, concretamente os prazos de validade, as instruções de utilização e a distância mínima de segurança a observar, também não são conhecidos aquando da avaliação da conformidade dos referidos artigos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Observações preliminares quanto ao âmbito do artigo 2.º, ponto 2, e do artigo 6.º da Diretiva 2007/23

- 33 Convém salientar que a Diretiva 2007/23 foi revogada com efeitos a contar de 1 de julho de 2015 pela Diretiva 2013/29. Todavia, a presente ação apenas diz respeito às obrigações que incumbem à República Federal da Alemanha por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23.
- 34 Nos termos desta disposição, os Estados-Membros não podem proibir, restringir ou entravar a colocação no mercado de artigos de pirotecnia que satisfaçam os requisitos que a Diretiva 2007/23 impõe.
- 35 Por outro lado, o artigo 2.º, ponto 2, da Diretiva 2007/23 define a «colocação no mercado» como sendo a «primeira disponibilização no mercado comunitário, a título gratuito ou oneroso, de um produto individual tendo em vista a sua distribuição e/ou utilização».
- 36 Por conseguinte, uma vez que um artigo de pirotecnia tenha sido objeto de uma primeira disponibilização no mercado da União, quer dizer no território de um dos Estados-Membros, cumprindo os requisitos da Diretiva 2007/23, os outros Estados-Membros já não podem, em princípio, impedir a sua comercialização e distribuição no seu território, impondo designadamente, além dos referidos requisitos, o cumprimento de obrigações ou formalidades complementares não previstas na diretiva. Com efeito, não se trata de uma colocação no mercado de um produto individual, na aceção do artigo 2.º, ponto 2, da referida diretiva, se o referido produto não puder circular livremente em todo o território da União.
- 37 A este respeito, apesar disso, a República Federal da Alemanha alega, fazendo uma interpretação literal do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 centrada na definição do conceito de «colocação no mercado» previsto no artigo 2.º, ponto 2, que esta última apenas garante a primeira disponibilização no mercado dos artigos de pirotecnia, quer dizer, a primeira etapa da sua comercialização, de modo que os Estados-Membros têm competência para regulamentar todas as etapas posteriores da sua distribuição, até à venda a retalho ao consumidor final.
- 38 Esta argumentação não pode ser acolhida.
- 39 A este respeito, há que recordar que, para a interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., nomeadamente, acórdãos de 1 de abril de 1993, Findling Wälzlager, C-136/91, EU:C:1993:133, n.º 11, e de 4 de fevereiro de 2016, Hassan, C-163/15,

EU:C:2016:71, n.º 19). A génese de uma disposição do direito da União pode igualmente incluir elementos pertinentes para a sua interpretação (v. acórdãos de 27 de novembro de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, n.º 135, e de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 50).

- 40 No processo em apreço, resulta dos considerandos 2 e 19 e do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 que esta última tem por objetivo principal impedir os obstáculos às trocas comerciais intracomunitárias que decorrem das divergências das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que regem a colocação no mercado dos artigos de pirotecnia que a diretiva define e, portanto, assegurar a livre circulação no mercado interno dos referidos artigos, garantindo simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde humana e da segurança pública e um nível elevado de proteção e segurança dos consumidores e dos utilizadores profissionais.
- 41 A este respeito, há que recordar que, em conformidade com a «nova abordagem em matéria de harmonização e de normalização técnicas» à qual faz referência nos seus considerandos 8, 16 e 20, a Diretiva 2007/23 especifica os requisitos essenciais de segurança que devem cumprir os artigos de pirotecnia, que são implementadas por normas harmonizadas e normas nacionais de transposição (v., por analogia, acórdão de 16 de outubro de 2014, Comissão/Alemanha, C-100/13, não publicado, EU:C:2014:2293, n.º 51).
- 42 Para efeitos da sua colocação no mercado, nos termos dos artigos 5.º, n.º 1, e 8.º, n.º 3, desta diretiva, interpretados à luz dos seus considerandos 16 e 19, os Estados-Membros presumem conformes com os requisitos essenciais referidos no anexo I da diretiva os artigos de pirotecnia que ostentam a marcação «CE».
- 43 Por outro lado, por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23, os Estados-Membros não podem proibir, restringir ou entravar a comercialização dos artigos de pirotecnia em toda a União, a não ser que as medidas que adotarem sejam abrangidas pelas exceções previstas no artigo 6.º, n.º 2, da diretiva ou pela fiscalização do mercado prevista no artigo 14.º, n.º 6, da mesma diretiva.
- 44 Daqui decorre que os artigos de pirotecnia que ostentem a marcação «CE» que certifica a sua conformidade com os requisitos essenciais da Diretiva 2007/23 devem, em princípio, poder circular sem entraves nem restrições em toda a União, a partir da sua primeira disponibilização no mercado num Estado-Membro, sem prejuízo das medidas que os Estados-Membros podem adotar justificadas por razões de ordem pública, de segurança pública ou de proteção ambiental, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da diretiva ou, medidas provisórias, a título da fiscalização do mercado, nos termos do artigo 14.º, n.º 6, da mesma diretiva e cumprindo as disposições do seu artigo 16.º
- 45 Por conseguinte, contrariamente ao que afirma a República Federal da Alemanha, o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 não pode ser interpretado no sentido de que apenas garante a primeira disponibilização no mercado dos artigos de pirotecnia conformes com os requisitos desta diretiva, não obstante a definição dada no seu artigo 2.º, ponto 2.
- 46 Com efeito, qualquer outra interpretação esvaziaria de conteúdo todas as disposições previstas pela Diretiva 2007/23, quer se trate da definição dos requisitos essenciais que devem cumprir os artigos de pirotecnia ou dos diferentes controlo a que os Estados-Membros devem submeter os referidos artigos, tanto a montante como a jusante da sua primeira colocação no mercado, através do controlo da sua conformidade, da sua marcação «CE» e da fiscalização do mercado.
- 47 Esta interpretação é, de resto, corroborada pela génese da Diretiva 2007/23. Com efeito, esta última reproduz fielmente os diferentes princípios e regras que regem a «nova abordagem em matéria de harmonização e de normalização técnicas», conforme foram recordados pela Comissão na sua Comunicação COM(2003) 240 final, de 7 de maio de 2003, ao Conselho e ao Parlamento Europeu, intitulada «Melhorar a aplicação das diretivas ‘nova abordagem’».

48 É à luz da análise efetuada que há que analisar a compatibilidade, com a Diretiva 2007/23, do procedimento de declaração controvertido e do poder de alteração das instruções de utilização controvertido.

Quanto à compatibilidade com a Diretiva 2007/23 do procedimento de declaração controvertido

49 Há que referir que, por força do § 6, n.º 4, da SprengV, a utilização na Alemanha dos artigos de pirotecnia está subordinada à condição de o fabricante ou o importador os terem previamente declarado à BAM com as suas instruções de utilização e de terem obtido um número de identificação que deve constar nas referidas instruções.

50 Por conseguinte, esta disposição submete o acesso dos artigos de pirotecnia ao mercado alemão a formalidades que, por um lado, são acrescentadas aos diferentes requisitos previstos pela Diretiva 2007/23, em especial, ao procedimento de avaliação da conformidade à qual os referidos produtos devem obrigatoriamente ser sujeitos tendo em vista a sua colocação no mercado, e, por outro, podem dar origem à cobrança de uma taxa.

51 Assim, esta disposição constitui um entrave à livre circulação dos artigos de pirotecnia garantida pelo artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23.

52 A circunstância de as referidas formalidades serem aplicadas indistintamente aos produtos nacionais e aos produtos importados, de não constituírem uma repetição do procedimento de avaliação da conformidade previsto no artigo 9.º da Diretiva 2007/23 ou de apenas representarem um encargo administrativo ou financeiro mínimo para os fabricantes ou para os importadores não é suscetível de modificar esta conclusão.

53 Além disso, há que recordar que, em conformidade com jurisprudência constante, uma medida suscetível de criar entraves às importações deve ser qualificada de entrave à livre circulação das mercadorias mesmo que esse entrave seja pequeno (v., neste sentido, acórdão de 14 de dezembro de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, n.º 68 e jurisprudência referida).

54 A simples circunstância de o procedimento de declaração controvertido ser aplicado a todos os artigos de pirotecnia disponibilizados no mercado num Estado-Membro em conformidade com as estipulações da Diretiva 2007/23 é suficiente para declarar a existência do incumprimento alegado, sendo precisado que a República Federal da Alemanha, de resto, não invocou justificações por razões de ordem pública, de segurança pública ou de proteção ambiental previstas no artigo 6.º, n.º 2, da diretiva.

55 No entanto, a República Federal da Alemanha alega que o procedimento de declaração controvertido constitui uma medida de preparação da fiscalização do mercado e do utilizador que é, de qualquer modo, compatível com os princípios estabelecidos no artigo 14.º da Diretiva 2007/23.

56 Contudo, este argumento não pode prosperar.

57 Com efeito, o artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva 2007/23 prevê, na verdade, a possibilidade de um Estado-Membro tomar medidas provisórias adequadas para retirar do mercado um artigo de pirotecnia conforme com os requisitos desta diretiva, quer dizer, que ostente a marcação «CE», acompanhado da declaração de conformidade «CE» e utilizado para o fim a que se destina, proibir o acesso ao mercado ou restringir a livre circulação quando esse artigo possa pôr em perigo a saúde e a segurança das pessoas.

- 58 Todavia, como salientou o advogado-geral no n.º 63 das suas conclusões, a fiscalização do mercado que os Estados-Membros devem organizar e aplicar assenta, nos termos do artigo 14.º, n.º 4, da Diretiva 2007/23, na presunção da conformidade dos produtos que ostentam a marcação «CE» e não pode, portanto, justificar um controlo sistemático de todos os artigos de pirotecnia comercializados na Alemanha como o que dá origem ao procedimento de declaração controvertido.
- 59 De qualquer forma, o Estado-Membro que pretenda tomar tal medida deve previamente informar a Comissão, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 6, último período, da Diretiva 2007/23, e é apenas a Comissão que dispõe do poder de decidir se essa medida é ou não justificada. Ora, o procedimento de declaração controvertido não prevê nenhuma informação da Comissão e é imposto, sem autorização prévia da Comissão, a qualquer fabricante ou importador que pretenda colocar artigos de pirotecnia no mercado na Alemanha.
- 60 Resulta da análise precedente que, ao impor, além dos requisitos da Diretiva 2007/23 e apesar da avaliação prévia da conformidade dos artigos de pirotecnia, que lhes deve ser aplicado o procedimento de declaração controvertido antes da sua colocação no mercado, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, da diretiva.

Quanto à compatibilidade com a Diretiva 2007/23 do poder de alteração das instruções de utilização controvertido

- 61 Convém observar que o § 6, n.º 4, da SprengV prevê que a BAM pode, a fim de impedir o perigo para a vida e a saúde dos trabalhadores ou de terceiros, ou para os bens, restringir ou completar as instruções de utilização do fabricante de um artigo de pirotecnia, inclusivamente *a posteriori*.
- 62 O poder de alteração das instruções de utilização controvertido, que se insere no âmbito do procedimento de declaração controvertido, implica que o acesso ao mercado alemão dos artigos de pirotecnia colocados no mercado nos outros Estados-Membros diferentes da República Federal da Alemanha seja subordinado a um controlo sistemático das suas instruções de utilização, que é acrescentado aos controlos levados a cabo no âmbito do procedimento de avaliação da conformidade previsto pela Diretiva 2007/23.
- 63 Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 74 das suas conclusões, o ponto 3, alínea h), do anexo I da Diretiva 2007/23 prevê que as instruções de cada artigo de pirotecnia e, sempre que necessário, as marcações relativas às condições seguras de manipulação, armazenamento, utilização (incluindo as distâncias de segurança) e eliminação, devem ser objeto de controlo na ou nas línguas oficiais do Estado-Membro de destino.
- 64 O poder assim concedido à BAM constitui, por conseguinte, um entrave à livre circulação dos artigos de pirotecnia garantida pelo artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23.
- 65 Resulta da análise precedente que, ao impor, além dos requisitos da Diretiva 2007/23 e apesar da avaliação prévia da conformidade dos artigos de pirotecnia, que a BAM tem o poder de alterar as instruções de utilização controvertido, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva.

Quanto às despesas

- 66 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação da República Federal da Alemanha e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

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

- 1) **Ao impor, além dos requisitos da Diretiva 2007/23 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, relativa à colocação no mercado de artigos de pirotecnia, e apesar da avaliação prévia da conformidade dos artigos de pirotecnia, por um lado, que o procedimento previsto no § 6, n.º 4, do Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (Primeiro Regulamento de aplicação da Lei sobre as substâncias explosivas), conforme alterado pela Lei de 25 de julho de 2013, lhes deve ser aplicado antes da sua colocação no mercado e, por outro, que o Bundesanstalt für Materialforschung und-prüfung (Instituto Federal para a Investigação e Análise aos Materiais, «BAM») tem o poder, por força dessa disposição, de controlar e, se necessário, alterar as instruções de utilização, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva.**
- 2) **A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas.**

Assinaturas