

modo, as disposições de uma directiva não podem ser invocadas enquanto tais contra eles perante um órgão jurisdicional nacional.

2. Ao aplicar o direito nacional, nomeadamente as disposições de uma lei nacional especialmente aprovada com a finalidade de dar cumprimento à directiva, o órgão jurisdicional nacional deve interpretar o seu direito nacional à luz do texto e dos objectivos da directiva, com vista a alcan-

çar o resultado referido no terceiro parágrafo do artigo 189.º do Tratado.

Esta obrigação é limitada, no entanto, pelos princípios gerais de direito que fazem parte do direito comunitário e designadamente os da segurança jurídica e da não retroactividade. Assim, uma directiva não pode ter como efeito, por si própria e independentemente de uma lei interna adoptada por um Estado-membro para a sua aplicação, determinar ou agravar a responsabilidade criminal de quem quer que aja em violação das suas disposições.

## RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA apresentado no processo 80/86 \*

### I — Factos e tramitação processual

Em 15 de Julho de 1980, o Conselho das Comunidades Europeias adoptou a Directiva 80/777 relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à exploração e à comercialização de águas minerais naturais (JO L 229, p. 1; EE 13, F11 p. 47).

O artigo 1.º da directiva dispõe o seguinte:

«1. A presente directiva diz respeito às águas extraídas do solo de um Estado-membro e reconhecidas pela autoridade responsável desse Estado-membro como águas minerais naturais correspondendo às disposições da parte I do anexo.

...»

\* Língua do processo: neerlandês.

Nos termos do artigo 2.º:

«Os Estados-membros tomarão as disposições necessárias para que só as águas referidas no artigo 1.º e que correspondem às disposições da presente directiva possam ser comercializadas como águas minerais naturais.»

O artigo 4.º prevê que a água mineral natural, tal como se apresenta à saída da nascente, não pode ser objecto de nenhum tratamento ou adjução para além da separação dos elementos instáveis, da eliminação total ou parcial do gás carbónico livre e da incorporação ou reincorporação do gás carbónico nas condições previstas na parte III do anexo I da directiva.

Finalmente, o artigo 15.º da directiva dispõe:

«Os Estados-membros alterarão, se necessário, a sua legislação para darem cumprimento à presente directiva e desse facto informarão imediatamente a Comissão; a legislação alterada será aplicada de modo a:

...

— proibir o comércio de produtos não conformes à presente directiva quatro anos após a sua notificação.»

A directiva foi notificada aos Estados-membros em 17 de Julho de 1980. Assim, a proibição mencionada acima deveria ter sido posta em vigor em Julho de 1984. A directiva, no entanto, só foi transposta para o direito neerlandês pelo decreto de 26 de Junho de 1985 (Stbl. 422), que estabelecia normas relativas às águas minerais naturais e de fonte, que entrou em vigor em 8 de Agosto de 1985 (de Nederlandse Mineraalwater Besluit).

Em 7 de Agosto de 1984, o Keuringsdienst van Waren (serviço de inspecção da salubridade dos produtos) de Nimega verificou que a Kolpinghuis Nijmegen, sociedade de responsabilidade limitada, conservava armazenada na sua empresa em Nimega, com vista à venda e à entrega, uma bebida designada por ela por «água mineral», destinada à comercialização e ao consumo humano, bebida composta de água da torneira e de gás carbónico.

Após o recebimento do relatório apresentado pelo Keuringsdienst van Waren, o Officier van justitie (Ministério Público) procedeu à citação da sociedade Kolpinghuis Nijmegen.

A ré foi acusada de infracção ao artigo 2.º do Keuringsverordening (regulamento de inspecção) da comuna de Nimega, que dispõe que é proibido conservar armazenadas, com vista à venda e à entrega, produtos destinados à comercialização e ao consumo humano, que possuam uma composição defeituosa.

Este regulamento encontrava-se em vigor em 7 de Agosto de 1984 e continua a vigorar até hoje. Esse regulamento não define a expressão «composição defeituosa». Segundo a formulação da pronúncia, o Officier van justitie considerou a composição defeituosa, dado que a bebida era composta de água da torneira e de gás carbónico. Por carta datada de 8 de Novembro de 1985, do Staatstoezicht op de Volksgezondheid (organismo nacional de controlo da saúde pública), as autoridades neerlandesas teriam entendido que a composição da bebida deve ser apreciada segundo as propriedades que se lhe poderiam atribuir com base nas trocas comerciais ou na prática corrente.

O Officier van justitie pediu que o Arrondissementsrechtbank se dignasse condenar a ré no pagamento de uma multa de 501 HFL.

Atendendo a que a supracitada Directiva 80/777 deveria ter sido incorporada pelas autoridades neerlandesas na legislação nacional quatro anos depois da sua notificação e que o Officier van justitie entende que a directiva tinha já força de lei em 7 de Agosto de 1984, apesar de o decreto a que ela deu origem ter entrado em vigor apenas em 8 de Agosto de 1985, o Arrondissementsrechtbank, verificando que em determinadas circunstâncias uma directiva pode ter um efeito directo, suspendeu a instância e submeteu à apreciação do Tribunal as seguintes questões prejudiciais:

«1) Uma autoridade nacional (neste caso a autoridade encarregada de instaurar o

processo penal) pode invocar contra os seus nacionais uma disposição de uma directiva relativamente à qual o Estado-membro em questão não adoptou as medidas legislativas ou regulamentares para a sua aplicação?

- 2) Os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados a aplicar directamente as disposições de uma directiva que a isso se prestem, quando não tenham sido adoptadas medidas para dar cumprimento a essa directiva, mesmo no caso de o interessado não pretender invocar qualquer direito com base nessas disposições?
- 3) Quando um órgão jurisdicional for chamado a interpretar uma norma de direito nacional, deve ou pode, para tal interpretação, guiar-se pelo conteúdo de uma directiva aplicável?
- 4) Seria diferente a resposta à primeira, segunda e terceira questões, se o prazo fixado para a adaptação da legislação nacional pelo Estado-membro em questão ainda não tivesse expirado na data pertinente (neste caso, 7 de Agosto de 1984)?»

A decisão de reenvio deu entrada na Secretaria do Tribunal em 14 de Março de 1986.

Em conformidade com o artigo 20.º do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal, foram apresentadas observações: pelo Governo neerlandês, representado para esse efeito por I. Verkade, secretário-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente; pelo Governo italiano, representado por M. Conti, avvocato dello Stato, na qualidade de agente; pelo Governo do Reino Unido, representado pela Sr.ª S. J. Hay, do Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, na qualidade de agente, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por A. Haagsma, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente.

Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu, por despacho de 5 de Novembro de 1986, deferir o processo à Sexta Secção, nos termos do artigo 95.º do Regulamento Processual, e iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

## II — Observações escritas

### A — Quanto às duas primeiras questões

1. O Governo neerlandês observa, a título preliminar, remetendo para o artigo 2.º da Keuringsverordening e para a exposição feita pelo Arrondissementsrechtbank, que um produto comercializado sob a designação de «água mineral natural» que é composto por água da torneira e gás carbónico deveria ser qualificado de produto «de composição defeituosa».

Tendo em vista a resposta a dar às duas primeiras questões prejudiciais, existem, na opinião do Governo neerlandês, dois interesses a proteger implicados nas questões apresentadas pelo juiz nacional.

Por um lado, o interesse da Comunidade poderia resultar na imposição às autoridades competentes, após o vencimento do prazo para a sua execução, da aplicação directa — na medida em que se prestem a isso — das disposições da directiva a que não foi dado cumprimento. Desta maneira, o efeito útil da disposição de uma directiva ainda não executada poderia ser assegurado.

A par desse interesse colocar-se-ia, contudo, o interesse da segurança jurídica dos interessados, tendo em conta igualmente o facto de que, conforme o artigo 189.º do Tratado CEE, os destinatários das directivas são os Estados-membros. Em conformidade com o artigo 191.º do Tratado CEE, a directiva será notificada apenas aos Estados-membros a que for destinada. Nessa ordem de ideias, o Governo neerlandês refere-se às conclu-

sões apresentadas pelo advogado-geral Ver-Loren van Themaat no processo 89/81 (Hong-Kong Trade, Recueil 1982, p. 289).

2. O *Governo italiano* considera que uma directiva não executada não é susceptível de impor obrigações aos particulares. Acrescenta que o critério segundo o qual a directiva não pode, por si própria, produzir efeitos relativamente aos particulares que não são seus destinatários está perfeitamente assente e não é contrariado pela jurisprudência do Tribunal. Resultaria desse facto que a directiva não vincula os particulares e não dá origem, em nenhuma hipótese, a obrigações ou interdições a seu respeito. Os particulares somente poderiam estar vinculadas pelos actos legislativos ou regulamentares que o Estado destinatário é obrigado a adoptar.

O Governo italiano observa que o seu ponto de vista coincide com a opinião da maior parte da doutrina, segundo a qual, mesmo admitindo que as directivas possam ter um efeito directo «vertical» no sentido de conferir aos particulares direitos subjectivos relativamente ao Estado, há que negar-lhe, no entanto, a susceptibilidade de ter um efeito directo «horizontal». Com efeito, os motivos em que se baseia esta opinião obstarão igualmente à hipótese de uma directiva poder dar origem a obrigações para os particulares relativamente ao Estado, ou deveres absolutos de comportamento como aqueles sancionados pelas normas penais.

O Governo italiano conclui que a directiva em causa, na falta de disposições nacionais de execução, não é aplicável à ordem jurídica interna de um Estado-membro quando for invocada para completar ou alterar o conteúdo de uma norma penal no sentido de tornar penalmente ilícita uma conduta que, sem isso, seria lícita.

3. O *Governo do Reino Unido* observa que é evidente que as obrigações impostas por

uma directiva incumbem aos Estados-membros.

A doutrina criada pelo Tribunal, segundo a qual uma directiva, sob certas condições, poderia produzir efeito directo, protegeria os particulares no caso de o Estado não ter cumprido as suas obrigações.

Nunca se teria aventado a hipótese de a doutrina fornecer uma arma aos Estados-membros, já que semelhante interpretação estaria em contradição com o princípio mencionado acima e teria como resultado a imposição de obrigações aos particulares, quando o artigo 189.º não o faz. Nessa ordem de ideias, remete para o acórdão do Tribunal de 26 de Fevereiro de 1986 (Marshall, 152/84, Colect., p. 723).

Para concluir, o Governo britânico chama a atenção para o facto de que é efectivamente injusto, por parte de um Estado-membro, instaurar retroactivamente processos penais desta maneira e, portanto, propõe que se responda às duas primeiras questões do seguinte modo:

- «1) Não, uma autoridade nacional não pode invocar, contra os seus nacionais, disposições de uma directiva para cuja execução o Estado-membro em questão não tenha adoptado medidas legislativas ou regulamentares.
- 2) Não, no caso de não existirem medidas de execução de uma directiva, um juiz nacional não pode aplicar directamente as disposições desta directiva que são susceptíveis de aplicação directa quando o interessado não pretender invocar qualquer direito com base nessas disposições.»

4. A *Comissão* observa, a título preliminar, quanto à invocação directa de uma disposição de uma directiva contra um particular,

que é preciso distinguir entre o efeito directo vertical e o efeito directo horizontal.

O presente processo situar-se-ia no âmbito do tipo vertical, mas em sentido oposto relativamente aos casos em que o Tribunal tem admitido, até aqui, o efeito directo de disposições de uma directiva. A este respeito, a Comissão remete para o acórdão Marshall, acima referido. A Comissão infere desse acórdão que se evidencia claramente que a resposta à *primeira questão* deve ser negativa.

Em consequência, a Comissão propõe que o Tribunal responda a essa questão do seguinte modo:

«Uma directiva não pode criar, por si própria, obrigações directas para os particulares e as disposições dessa directiva não podem, pois, ser invocadas enquanto tais contra estes últimos.»

No que respeita à *segunda questão*, a Comissão considera mais difícil a resposta. O essencial, de facto, seria determinar os casos em que as disposições «se prestam» a uma aplicação directa. No quadro do presente processo, aparentemente, haveria que responder ao juiz *a quo* que, de qualquer modo, não é obrigado a aplicar directamente as disposições de uma directiva não transporta para o direito nacional ou que o tenha sido de maneira inadequada, quando as suas disposições criarem obrigações para os particulares.

#### B — Quanto à terceira questão

1. O *Governo neerlandês* não exclui a possibilidade de, não existindo uma norma na-

cional clara e precisa, o juiz se inspirar, para a sua interpretação de uma disposição a tal ponto vaga pelo seu conteúdo, numa disposição aplicável de uma directiva, ainda que esta não tenha sido transporta tempestivamente para o direito nacional. Semelhante disposição poderia certamente constituir um elemento complementar de utilidade para a interpretação do juiz.

2. O *Governo do Reino Unido* entende que, aquando da interpretação de disposições que têm como objecto a transposição da directiva para a ordem jurídica interna, o juiz nacional deve guiar-se, para a sua interpretação de uma norma nacional, pelas disposições da directiva aplicável. A este propósito, remete para o acórdão do Tribunal de 10 de Abril de 1984 (Von Colson e Kamann, 14/83, Recueil, p. 1891). Embora seja certo que o juiz nacional deve, na medida do possível, dar à lei adoptada para a execução da directiva uma interpretação conforme às exigências dessa directiva, mesmo que ela não produza efeitos directos, o mesmo não pode verificar-se no caso de não existir nenhuma medida de execução. Deste modo, o *Governo do Reino Unido* propõe que o Tribunal responda à terceira questão do seguinte modo:

«Para a interpretação de uma norma de direito nacional, o juiz nacional não pode guiar-se pelo objectivo geral de uma directiva aplicável, no caso de não existirem medidas de execução dessa directiva no Estado-membro em questão.»

3. A *Comissão* recorda, por um lado, que as directivas não contêm geralmente disposições directamente destinadas às autoridades jurisdicionais. Haveria, quando muito, disposições que essas autoridades devem aplicar directamente. Na opinião da Comissão, esta aplicação directa deve ser posta de parte quando se trate de obrigações que incumbam aos particulares. Por outro lado, essa tese não excluiria a possibilidade de o juiz nacional ter em conta ou se inspirar em

disposições de direito comunitário que não tenham efeito directo para o efeito da interpretação de uma disposição de direito nacional.

A resposta à terceira questão seria, então, a seguinte:

«Quando tenha que interpretar uma disposição de direito nacional, o juiz nacional pode inspirar-se nas disposições de uma directiva que não tenham efeitos directos na matéria, mas não existe nenhuma norma de direito comunitário que o obrigue a fazê-lo.»

### C — Quanto à quarta questão

1. O *Governo neerlandês* observa que antes do vencimento do prazo de adaptação, a directiva não pode ter nenhuma consequência para a ordem jurídica nacional. A esse respeito, remete para o acórdão de 5 de Abril de 1979 (Ratti, 184/78, Recueil, p. 1629).

2. O *Governo italiano* recorda que o problema deve ser resolvido no sentido da impossibilidade de invocar contra os particulares proibições que constem de directivas ainda não transpostas para a ordem jurídica interna.

3. O *Governo do Reino Unido* considera que, nas circunstâncias do caso vertente, a resposta às três primeiras questões não seria diferente no caso de o prazo fixado ao Es-

tado-membro para adaptar a legislação nacional ainda não ter decorrido na data em questão. Somente depois da sua execução, uma directiva dessa natureza seria susceptível de criar obrigações para os particulares. Sendo assim, o Governo do Reino Unido propõe que o Tribunal responda à quarta questão do seguinte modo:

«Não, a resposta à primeira, segunda e terceira questões não seria diferente no caso de o prazo fixado ao Estado-membro para adaptar a legislação nacional ainda não ter decorrido na data em questão.»

4. A *Comissão* entende que, visto que a directiva não impõe, em caso algum, obrigações directas para os particulares, é manifestamente indiferente que o prazo de execução tenha ou não decorrido. O mesmo ocorreria quanto à possibilidade de um juiz nacional se guiar pelas disposições de uma directiva na interpretação de uma disposição de direito nacional.

A Comissão propõe, portanto, que o Tribunal responda à quarta questão do seguinte modo:

«Para os efeitos apontados acima, é indiferente que o prazo previsto para a adaptação da legislação nacional à referida directiva tenha ou não decorrido.»

O. Due  
Juiz relator