ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

16 de Novembro de 2000 *

No processo C-37/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Hoge Raad der Nederlanden (Países Baixos), destinado a obter, no processo penal instaurado neste órgão jurisdicional contra

Roelof Donkersteeg,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 1.° da Directiva 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 L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34), conforme alterada pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988 (JO L 81, p. 75),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Gulmann (relator), presidente de secção, J.-P. Puissochet e F. Macken, juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogado-geral: N. Fennelly,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo neerlandês, por M. A. Fierstra, chefe do Serviço do Direito Europeu no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo dinamarquês, por J. Molde, chefe de divisão no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por N. Green, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por H. van Lier, consultor jurídico, C. van der Hauwaert, membro do Serviço Jurídico, e M. Shotter, funcionário nacional destacado no Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de R. Donkersteeg, representado por D. van Niel, advogado no foro de Utrecht, do Governo neerlandês, representado por M. A. Fierstra, do Governo dinamarquês, representado por J. Molde, do Governo do Reino Unido, representado por J. E. Collins, e da Comissão, representada por H. van Lier e C. van der Hauwaert, na audiência de 9 de Março de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Abril de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão de 5 de Janeiro de 1999, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de Fevereiro seguinte, o Hoge Raad der Nederlanden colocou, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), quatro questões prejudiciais relativas à interpretação do artigo 1.° da Directiva 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 L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34), conforme alterada pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988 (JO L 81, p. 75, a seguir «directiva»).

2 Estas questões foram colocadas no quadro de um processo penal instaurado contra R. Donkersteeg, porque este não dispunha na sua exploração agrícola de instalações de desinfecção de calçado e não tinha feito vacinar contra a doença de Aujeszky os suínos criados na sua exploração.

A legislação comunitária

3 Nos termos do artigo 1.°, n.° 1, da directiva, uma «especificação técnica» é «a especificação que consta de um documento que define as características exigidas de um produto, tais como os níveis de qualidade ou de propriedade de utilização, a segurança, as dimensões, incluindo as prescrições aplicáveis ao produto no que

respeita à terminologia, aos símbolos, aos ensaios e métodos de ensaio, à embalagem, à marcação e à rotulagem... bem como os métodos e processos de produção relativos aos produtos agrícolas ao abrigo do n.º 1 do artigo 38.º do Tratado...».

4 O artigo 1.º, n.º 5, da directiva define a «regra técnica» como «as especificações técnicas, incluindo as disposições administrativas que se lhes referem, cujo respeito é obrigatório, *de jure* ou *de facto*, para a comercialização ou a utilização num Estado-Membro ou numa parte importante deste Estado, com excepção das fixadas pelas autoridades locais».

5 Segundo o artigo 1.º, n.º 7, a noção de «produto» inclui, nomeadamente, «qualquer produto agrícola».

6 O artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da directiva determina:

«Os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão qualquer projecto de regulamentação técnica, excepto se se tratar da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia, bastando neste caso uma simples informação relativamente a essa norma; devem igualmente enviar à Comissão uma notificação referindo sucintamente as razões pelas quais o estabelecimento de uma tal regulamentação técnica é necessário, a menos que estas razões resultem já do projecto...»

7 Segundo a definição que consta do artigo 1.º, n.º 2, da directiva, conforme modificada pela Directiva 94/10/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Março de 1994, que altera substancialmente pela segunda vez a Directiva 83/189 (JO L 100, p. 30), uma «especificação técnica» é a «especificação que

consta de um documento que define as características exigidas de um produto... O termo 'especificação técnica' abrange igualmente os métodos e processos de produção relativos aos produtos agrícolas ao abrigo do n.° 1 do artigo 38.° do Tratado... desde que estes tenham incidência sobre as características destes últimos».

A legislação neerlandesa

8 O artigo 2.°, n.° 1, da Verordening minimumeisen varkenshouderij 1993 (regulamento sobre os requisitos mínimos das explorações de suínos, a seguir «regulamento NEP»), adoptada em 2 de Dezembro de 1992 e que entrou em vigor em 4 de Setembro de 1993, tem a seguinte redacção:

«O empresário está obrigado a velar por que, no seu estabelecimento, existam um ou vários recipientes de desinfecção ou instalações de limpeza, robustos e apropriados para a desinfecção do calçado.»

9 O artigo 2.°, n.° 1, da Verordening bestrijding ziekte van Aujeszky 1993 (regulamento para a luta contra a doença de Aujeszky, a seguir «regulamento LMA»), adoptada em 9 de Junho de 1993 e que entrou em vigor em 4 de Setembro de 1993, determina:

«Todo o empresário está obrigado a fazer vacinar os suínos presentes no seu estabelecimento contra a doença de Aujeszky, em conformidade com o programa de vacinação que estabeleça o Departamento, sob proposta da Fundação, para as espécies afectadas e os distintos sectores.»

10 As autoridades nacionais fixaram este programa de vacinação, que foi aprovado pela Comissão. Segundo as disposições deste programa, os suínos para engorda devem ser vacinados entre a décima e a décima sexta semana posterior ao seu nascimento; se circunstâncias próprias à exploração o exigirem, uma segunda vacina deve ser dada quatro semanas depois da primeira.

O litígio no processo principal e as questões prejudiciais

11 Foi instaurado contra R. Donkersteeg um processo penal por infracções às disposições neerlandesas relativas à criação de suínos. É acusado, nomeadamente, da prática das seguintes infracções:

— em primeiro lugar, de, em 22 de Março de 1995, não ter cumprido, na sua qualidade de produtor na acepção do regulamento NEP, a obrigação que lhe incumbia de velar para que a sua exploração dispusesse de um ou vários recipientes de desinfecção ou instalações de limpeza conformes, adequadas à desinfecção do calçado, e,

— em segundo lugar, de não ter cumprido, no período compreendido entre 1 de Dezembro de 1994 e 22 de Março de 1995 ou aproximadamente nesta data, na sua qualidade de produtor na acepção do regulamento LMA, a obrigação que lhe incumbia de fazer vacinar contra a doença de Aujeszky os suínos criados na sua exploração, em conformidade com o programa fixado para este efeito.

12 Anulando uma decisão proferida à revelia em primeira instância, o Gerechtshof te Arnhem (Países Baixos) condenou, em recurso, R. Donkersteeg, designadamente, pelas duas infracções referidas no número anterior.

13 R. Donkersteeg recorreu deste acórdão para o Hoge Raad der Nederlanden, alegando, quanto às duas infracções, que, em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Abril de 1996, CIA Security International (C-194/94, Colect., p. I-2201), o Gerechtshof te Arnhem não devia ter declarado puníveis os factos censurados, uma vez que as disposições da regulamentação nacional em que o processo se baseou não tinham sido notificadas à Comissão nos termos da directiva.

14 Nestas circunstâncias, o Hoge Raad der Nederlanden decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 1.° da Directiva 83/189 ser interpretado no sentido de que a disposição do parágrafo primeiro do artigo 2.° do regulamento sobre os requisitos mínimos das explorações de gado suíno de 1993... nos termos da qual 'O empresário está obrigado a velar por que, no seu no seu estabelecimento, existam um ou vários recipientes de desinfecção ou instalações de limpeza, robustos e apropriados para a desinfecção de calçado', deve ser qualificada de regra técnica para os efeitos da referida directiva?

2) Deve o artigo 1.° da Directiva 83/189 ser interpretado no sentido de que a disposição do parágrafo primeiro do artigo 2.° do regulamento para a luta contra a doença de Aujeszky de 1993... nos termos da qual 'Todo o empresário está obrigado a fazer vacinar os suínos (de carne) presentes no seu estabelecimento contra a doença de Aujeszky, em conformidade com o programa de vacinação que estabeleça o Departamento, sob proposta da Fundação, para as espécies afectadas e os distintos sectores', deve ser qualificada de regra técnica para os efeitos da referida directiva?

3) Quando um projecto de regra técnica, na acepção da Directiva 83/189, não tenha sido comunicado à Comissão em conformidade com o disposto nos seus artigos 8.° e 9.°, conduz esta circunstância à inaplicabilidade do referido regulamento, na medida em que, no caso concreto em questão, o

regulamento constitua um entrave ao comércio ou à livre circulação de mercadorias, ou deve-se considerar que a referida disposição deve ficar inaplicada caso o regulamento, em geral e desligado do caso concreto em questão, tenha ou possa ter o efeito de entravar as trocas comerciais?

4) Se a resposta à segunda questão for afirmativa, o facto de, em Dezembro de 1995, a Comissão Europeia ter aprovado o programa neerlandês de luta contra a doença de Aujeszky do gado suíno durante o ano de 1996 tem consequências para os efeitos da aplicabilidade no presente caso do parágrafo primeiro do artigo 2.° do regulamento para a luta contra a doença de Aujeszky? Caso a resposta seja afirmativa, quais são estas consequências?»

Quanto à primeira questão

15 Na primeira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, no essencial, se uma disposição como aquela que está em causa no processo nacional, que impõe a existência de um ou vários dispositivos de desinfecção de calçado ou de instalações adequadas de limpeza de calçado nas explorações de criação de gado suíno, constitui, na acepção da directiva, uma regra técnica que deveria ter sido notificada à Comissão antes de ter sido adoptada.

16 O Governo neerlandês sustenta que o n.° 1 do artigo 2.° do regulamento NEP não é uma «especificação técnica» na acepção da directiva. Com efeito, não diz respeito às características exigidas do produto e também não se trata de uma disposição relativa a um método de produção, uma vez que a referida disposição não fixa nenhuma condição para a engorda, a reprodução ou a criação de suínos.

17 O Governo dinamarquês sustenta que o regulamento NEP não contém nenhuma exigência relativa aos suínos criados nas explorações abrangidas pelo regulamento e, portanto, não define as características exigidas de um produto.

Acrescenta que, embora os suínos sejam um produto agrícola, o referido regulamento também não tem por objecto métodos e processos de produção, uma vez que não afecta a possibilidade de comercializar legalmente suínos criados nas explorações a que se refere. Além disso, os métodos e processos de produção previstos a nível nacional devem ter uma incidência, directa ou indirecta, sobre as características dos produtos afectados para se considerarem especificações técnicas na acepção da directiva.

18 Segundo o Governo do Reino Unido, o regulamento NEP não define as características de um produto, seja ele qual for, quer se trate de suínos para criação ou de suínos criados para carne. O referido regulamento limita-se a impor as regras aplicáveis ao próprio produtor. Além disso, embora a regulamentação em causa no processo principal imponha condições de higiene para a criação de suínos, não fixa nenhum critério aplicável à produção dos suínos.

19 Por sua vez, a Comissão defende que o regulamento NEP não pode considerar-se uma especificação técnica, uma vez que não fixa métodos ou processos de produção dos produtos agrícolas, na acepção do artigo 1.°, n.° 1, da directiva. A regra em causa constitui uma das numerosas medidas de higiene impostas pelo regulamento NEP às explorações de gado suíno, que não se prendem com a produção propriamente dita do produto agrícola em causa. Além disso, os métodos e processos de produção só podem ser considerados especificações técnicas na acepção da directiva na medida em que tenham uma incidência sensível sobre as características do referido produto. No processo principal, a obrigação relativa às instalações de desinfecção não produz efeitos sobre as características do produto agrícola.

20 A este propósito, deve recordar-se que, nos termos do seu artigo 1.°, n.° 7, a directiva entende por «produto» não só os produtos industriais como também os produtos agrícolas e que, segundo o n.° 1 da mesma disposição, na versão aplicável no caso vertente, a directiva considera «especificação técnica» uma especificação que consta de um documento que define as características exigidas de um produto, bem como, tratando-se de produtos agrícolas, os métodos e processos de produção destes produtos.

21 Ora, como salientaram os Governos neerlandês, dinamarquês e do Reino Unido, bem como a Comissão, o artigo 2.°, n.° 1, do regulamento NEP não prevê uma regra que define uma «característica exigida» dos produtos agrícolas em questão. Também não define um «método» ou um «processo» de produção destes produtos. Com efeito, a Comissão sustenta com razão que a referida disposição nacional, ao limitar-se a exigir que dispositivos de desinfecção ou equipamentos de limpeza adequados para desinfectar o calçado existam nas explorações de criação de gado suíno, não diz respeito à produção propriamente dita do produto agrícola em questão.

22 Deve, portanto, declarar-se que uma regra como a que figura no artigo 2.°, n.° 1, do regulamento NEP não constitui uma especificação técnica na acepção do n.° 1 do artigo 1.° da directiva e que, consequentemente, a referida disposição nacional não pode constituir uma regra técnica na acepção desta directiva.

23 Nestas condições, deve responder-se à primeira questão que uma disposição como a que está em causa no processo principal, ao impor a existência de um ou vários dispositivos de desinfecção de calçado ou de instalações adequadas de limpeza de calçado nas explorações de criação de gado suíno, não constitui, na acepção da directiva, uma regra técnica que deveria ter sido notificada à Comissão antes de ter sido adoptada.

Quanto à segunda questão

24 Na segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se uma disposição como a que está em causa no processo principal, que impõe aos produtores a obrigação de fazer vacinar contra a doença de Aujeszky os suínos criados na sua exploração, constitui, na acepção da directiva, uma regra técnica que deveria ter sido notificada à Comissão antes de ter sido adoptada.

25 O Governo neerlandês sustenta que a regra em causa no processo principal não se pode considerar uma regra técnica na acepção da directiva. Com efeito, tem por objectivo garantir que os suínos não sejam infectados pelo vírus da doença de Aujeszky. A obrigação de vacinação não tem qualquer relação com as características exigidas de um produto. É possível que um suíno, apesar de não vacinado, não seja atingido pelo vírus. Ao fazer vacinar os seus suínos, o produtor mais não faz do que afastar o risco de estes virem a ser infectados pelo vírus de Aujeszky e evita, assim, determinadas restrições relativas à exportação de suínos infectados. Mas o facto de não vacinar os animais, isto é, o desrespeito da regra em causa, não limita de modo nenhum a possibilidade legal de comercializar ou de utilizar um animal não vacinado contra a doença de Aujeszky.

26 O Governo do Reino Unido defende que o regulamento LMA não pode considerar-se uma regra técnica na acepção do n.° 5 do artigo 1.° da directiva. Por um lado, este Governo considera que, se se pode admitir que uma obrigação de vacinação atinge as características do produto, uma vez que os suínos vacinados contra a doença fornecem uma carne sã, esta obrigação não define, no entanto, especificamente as características do produto em si. Além disso, esta obrigação não diz respeito aos métodos ou processos de produção. Destina-se a elevar e a manter a um nível aceitável a saúde dos suínos criados nas explorações especializadas.

27 Por outro lado, o Governo do Reino Unido sustenta que, embora a disposição em causa no processo principal tenha natureza obrigatória a nível da criação de suínos, não apresenta um vínculo suficientemente directo com a comercialização e a utilização do produto para poder ser qualificada como regulamentação técnica. Refere-se a uma fase anterior à utilização do produto propriamente dito ou à sua colocação no mercado. Também não pode ser entendida como uma proibição ou um entrave à comercialização ou à utilização do produto.

28 A Comissão defende que o regulamento LMA deve considerar-se uma especificação técnica na acepção da directiva, uma vez que diz respeito a um método ou um processo de produção de produtos agrícolas. Com efeito, os animais vivos são produtos agrícolas na acepção do n.° 1 do artigo 38.° do Tratado CE (que

passou, após alteração, a artigo 32.°, n.° 1, CE) e as regras precisas e pormenorizadas em matéria de vacinação contra a doença de Aujeszky têm uma incidência directa sobre a produção propriamente dita do produto agrícola e devem ser respeitadas ao longo do processo de produção. Além disso, a vacinação tem uma incidência sensível sobre uma característica do produto agrícola, isto é, a característica essencial que constitui a saúde dos animais em causa.

29 A Comissão considera igualmente que a regra prevista no artigo 2.°, n.° 1, do regulamento LMA deve qualificar-se como regra técnica. Salienta, a este propósito, que o regulamento LMA não contém qualquer disposição que imponha restrições à comercialização de animais, no caso de estes, em violação da referida disposição, não estarem vacinados contra a doença de Aujeszky. Com efeito, um suíno pode ser comercializado sem que seja necessária a vacinação, desde que esse animal não seja portador da referida doença. No entanto, segundo a Comissão, uma vez que o artigo 1.°, n.° 5, da directiva emprega o termo «utilização» na acepção lata, deve abranger qualquer restrição imposta à utilização de um produto agrícola ao longo do ciclo de produção, isto é, antes da colocação no mercado como produto final destinado ao consumo pelo homem. Salienta que o tipo de especificação em causa no processo principal se refere a um estado anterior àquele em que o produto é proposto no mercado enquanto produto acabado e que uma interpretação restritiva do termo «utilização» retira todo o alcance à noção de especificação técnica.

30 Como foi recordado no n.° 20 do presente acórdão, em conformidade com o artigo 1.°, n.° 1, da directiva, uma «especificação técnica» é, no que respeita aos produtos agrícolas, a especificação que consta de um documento que define as características exigidas do produto ou os seus métodos e processos de produção.

31 A este respeito, impõe-se constatar que uma regra do tipo da que figura no n.° 1 do artigo 2.° do regulamento LMA constitui uma especificação técnica na acepção do artigo 1.°, n.° 1, da directiva. Com efeito, como a Comissão justamente defende, atendendo a que as regras precisas e pormenorizadas em

matéria de vacinação contra a doença de Aujeszky estão ligadas à produção propriamente dita do produto agrícola em causa e devem ser respeitadas ao longo do ciclo de produção, a referida regra define assim um «processo» da produção deste produto.

32 Porém, para ser qualificada como regra técnica na acepção da directiva, a regra em causa no processo principal deve, em conformidade com o artigo 1.°, n.° 5, desta directiva, conter especificações técnicas «cujo respeito é obrigatório, *de jure* ou *de facto*, para a comercialização ou a utilização num Estado-Membro ou numa parte importante deste Estado, com excepção das fixadas pelas autoridades locais».

33 A este propósito, importa salientar, como fez o Governo neerlandês, que a regra que figura no artigo 2.°, n.° 1, do regulamento LMA não impõe restrições à comercialização nem à utilização dos produtos em causa, no caso de os suínos, em violação desta regra, não terem sido vacinados contra a doença de Aujeszky.

34 Assim, à segunda questão deve responder-se que uma disposição como a que está em causa no processo principal, que obriga os produtores a fazer vacinar contra a doença de Aujeszky os suínos criados nas suas explorações, não constitui, na acepção da directiva, uma regra técnica que deveria ter sido notificada à Comissão antes de ter sido adoptada.

35 Tendo em conta as respostas dadas às primeira e segunda questões, não há que responder às terceira e quarta questões.

Quanto às despesas

36 As despesas efectuadas pelos Governos neerlandês, dinamarquês e do Reino Unido e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Hoge Raad der Nederlanden, por acórdão de 5 de Janeiro de 1999, declara:

1) Uma disposição como a que está em causa no processo principal, ao impor a existência de um ou vários dispositivos de desinfecção de calçado ou de instalações adequadas de limpeza de calçado nas explorações de criação de gado suíno, não constitui, na acepção da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, conforme alterada pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988, uma regra técnica que deveria ter sido notificada à Comissão antes de ter sido adoptada.

2) **Uma disposição como a que está em causa no processo principal, que obriga os produtores a fazer vacinar contra a doença de Aujeszky os suínos criados nas suas explorações, não constitui, na acepção da Directiva 83/189, conforme alterada pela Directiva 88/182, uma regra técnica que deveria ter sido notificada à Comissão antes de ter sido adoptada.**

Gulmann Puissochet Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Novembro de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. Gulmann