ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
19 de Março de 1998 *

No processo C-1/96,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela High Court of Justice, Queen's Bench Division (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Compassion in World Farming Ltd,**

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 34.° e 36.° do Tratado CE e sobre a validade da Directiva 91/629/CEE do Conselho, de 19 de Novembro de 1991, relativa às normas mínimas de protecção dos vitelos (JO L 340, p. 28),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm e M. Wathelet, presidentes de secção, G. F. Mancini (relator), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Compassion in World Farming Ltd, por G. Barling e P. Duffy, QC, mandatados por M. Rose, solicitor,

— em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por R. Plender, QC, e S. Masters, barrister,

— em representação do Governo francês, por C. de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e F. Pascal, adido da administração central na mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação do Conselho da União Europeia, por M. Sims-Robertson, consultora jurídica, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por R. Wainwright, consultor jurídico principal, e H. Støvlbæk, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Compassion in World Farming Ltd, do Governo do Reino Unido, do Governo francês, do Conselho e da Comissão na audiência de 27 de Maio de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Julho de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 12 de Dezembro de 1995, que deu entrada no Tribunal em 2 de Janeiro de 1996, a High Court of Justice, Queen's Bench Division, submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais sobre a interpretação dos artigos 34.° e 36.° do Tratado CE e sobre a validade da Directiva 91/629/CEE do Conselho, de 19 de Novembro de 1991, relativa às normas mínimas de protecção dos vitelos (JO L 340, p. 28, a seguir «directiva»).

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (a seguir «RSPCA») e a Compassion in World Farming Ltd (a seguir «CIWF») ao Minister of Agriculture, Fisheries and Food (ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, a seguir «ministro»), a propósito da recusa deste último de limitar, com base no artigo 36.° do Tratado, a exportação de vitelos destinados ao abate para outros Estados-Membros.

As disposições do direito internacional

A Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação

3 A Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação (a seguir «convenção») foi aprovada em 10 de Março de 1976 no âmbito do Conselho da Europa. Foi aprovada em nome da Comunidade Económica Europeia nos termos do artigo 1.° da Decisão 78/923/CEE do Conselho, de 19 de Junho de 1978 (JO L 323, p. 12; EE 03 F15 p. 47).

4 O artigo 3.° da convenção dispõe que «os animais devem beneficiar de alojamento, alimentação e cuidados que — atendendo à sua espécie, ao grau de desenvolvimento, adaptação e domesticação — sejam apropriados às suas necessidades fisiológicas e etológicas, de acordo com a experiência adquirida e os conhecimentos científicos».

5 Por força do artigo 4.°, n.° 1, da convenção, a liberdade de movimentos própria dos animais, atendendo à sua espécie e de acordo com a experiência adquirida e os conhecimentos científicos, não deverá ser restringida por forma a causar-lhes sofrimentos ou danos inúteis. Nos termos do n.° 2 do mesmo artigo, quando um animal se encontre, contínua ou habitualmente, amarrado ou preso, deve ser-lhe proporcionado um espaço apropriado às suas necessidades fisiológicas e etológicas, de acordo com a experiência adquirida e os conhecimentos científicos.

6 Em conformidade com o artigo 9.°, n.° 1, da convenção, são elaboradas e adoptadas sob a responsabilidade de um comité permanente recomendações às partes contratantes, tendo em vista a aplicação dos princípios da convenção.

A recomendação relativa aos bovinos

7 A recomendação de 1988 relativa aos bovinos (a seguir «recomendação») foi adoptada pelo comité permanente em 21 de Outubro de 1988 e aplica-se, por força do seu artigo 1.°, n.° 1, a todos os bovinos nas explorações de criação.

8 O artigo 6.°, n.° 3, primeiro parágrafo, da recomendação dispõe que as instalações para os bovinos amarrados ou em compartimentos deveriam ser concebidas por forma a deixar sempre aos animais uma liberdade de movimentos suficiente para satisfazer as suas necessidades fisiológicas sem dificuldade e para lhes permitir espaço suficiente para se deitarem, descansarem, adoptar posições para dormir ou estenderem-se à vontade e levantarem-se.

9 O artigo 10.° dispõe que todos os animais devem ter acesso apropriado a uma alimentação adequada, nutritiva, higiénica e equilibrada todos os dias, e água em quantidade e qualidade adequadas, por forma a conservarem toda a saúde e vigor e a satisfazerem as suas necessidades de comportamento e fisiológicas. Deveria ser-lhes fornecida todos os dias uma quantidade suficiente de forragem carnuda.

10 Nos termos do artigo 20.°, a recomendação não é directamente aplicável no direito interno das partes e a sua execução far-se-á segundo as modalidades que cada parte considere adequadas, ou seja, no âmbito da sua legislação ou da sua prática administrativa.

O anexo C da recomendação

11 O anexo C da recomendação, que contém disposições especiais para os vitelos, foi aprovado em 8 de Junho de 1993 pelo comité permanente. Nos termos do seu n.° 4, as dimensões do compartimento ou da baia individuais devem ser adequadas ao tamanho do animal para efeitos da sua permanência nesse compartimento ou baia.

12 O n.° 8 do anexo C prevê que o criador deve certificar-se de que o vitelo recém-nascido recebe uma quantidade suficiente de colostro da mãe ou de outra proveniência adequada. Os vitelos com mais de duas semanas devem ter acesso a um regime alimentar apetecível, digestivo, nutritivo e que contenha suficiente ferro e forragem, adequado à sua idade, peso e necessidades biológicas, para se manterem em boa saúde e vigorosos e para lhes permitir terem um comportamento normal e um desenvolvimento normal do rúmen. Todos os vitelos devem receber alimentação líquida pelo menos duas vezes por dia durante as quatro primeiras semanas e, em todos os casos, até comerem quantidades adequadas de alimentação sólida apropriada.

As disposições do direito comunitário

O Regulamento n.° 805/68

13 Nos termos do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 57), essa organização comum compreende um regime de preços e de trocas comerciais e abrange, designadamente, os animais vivos da espécie bovina doméstica.

14 O artigo 22.°, n.° 1, segundo travessão, do mesmo regulamento, dispõe que são proibidas no comércio interno da Comunidade quaisquer restrições quantitativas ou medidas de efeito equivalente.

A directiva

15 O artigo 3.°, n.° 1, segundo travessão, e n.° 4, da directiva tem a seguinte redacção:

«1. Os Estados-membros diligenciarão no sentido de que, durante um período transitório de quatro anos a contar de 1 de Janeiro de 1994, todas as explorações recém-construídas e/ou reconstruídas utilizadas pela primeira vez após essa data satisfaçam, pelo menos, as seguintes exigências:

...

— quando os vitelos são alojados em compartimentos individuais ou amarrados em estábulos, os compartimentos individuais ou estábulos devem ter paredes com orifícios e a sua largura não deve ser inferior a 90 cm com mais ou menos 10% ou a 0,80 vezes a altura até ao garrote.

...

4. A duração de utilização das instalações construídas:

— antes de 1 de Janeiro de 1994 e que não satisfaçam as exigências do n.° 1 ... de modo algum ultrapassará o dia 31 de Dezembro de 2003,

— durante o período transitório, em conformidade com o n.° 1, de modo algum ultrapassará o dia 31 de Dezembro de 2007, salvo se em tal data estiverem conformes às exigências da presente directiva.»

16 O artigo 4.°, n.° 1, da directiva dispõe que os Estados-membros zelarão por que as condições de criação de vitelos sejam conformes com as disposições gerais constantes do anexo da mesma directiva.

17 Em conformidade com o artigo 11.°, n.° 2, da directiva, a partir da data fixada no n.° 1 no que se refere à protecção dos vitelos, ou seja, 1 de Janeiro de 1994, os Estados-Membros podem, respeitando as regras gerais do Tratado, manter ou aplicar no seu território disposições mais rigorosas do que as previstas na directiva.

18 O n.° 7 do anexo da directiva dispõe que as instalações para os vitelos devem ser construídas de modo a permitir que cada animal se deite, descanse, se levante e satisfaça as suas necessidades fisiológicas sem dificuldades e veja outros vitelos.

19 Por força do n.° 11 do mesmo anexo, todos os vitelos devem ter acesso a uma alimentação adequada e adaptada às suas idade e peso, bem como às suas necessidades comportamentais e fisiológicas, para lhes proporcionar um bom estado de saúde e bem-estar. Em especial, para proporcionar aos vitelos um bom estado de

saúde e bem-estar, bem como um bom ritmo de crescimento, e para responder às suas necessidades comportamentais, a alimentação deverá incluir uma quantidade suficiente de ferro assim como, em princípio, um mínimo de alimentos secos que contenham fibras digeríveis.

As disposições do direito nacional

20 O sistema de contentores para vitelos está proibido no Reino Unido desde 1 de Janeiro de 1990, por força dos Welfare of Calves Regulations 1987 (regulamentos relativos ao bem-estar dos vitelos, SI 1987 n.º 2021).

21 A proibição actualmente em vigor resulta dos Welfare of Livestock Regulations (regulamentos relativos ao bem-estar dos animais de exploração, SI 1994 n.º 2126) e dos Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) (regulamentos relativos ao bem-estar dos animais de exploração, Irlanda do Norte, SR 1995 n.º 172).

Os antecedentes do litígio no processo principal

22 Resulta do despacho de reenvio que entre 500 000 e 600 000 vitelos destinados ao abate foram exportados anualmente do Reino Unido para outros Estados-Membros nos anos anteriores a 1995. Uma proporção importante desses vitelos foi depois criada num sistema de produção denominado «sistema de contentores para vitelos», o que designa uma estrutura semelhante a um compartimento, utilizada para a acomodação de um único vitelo destinado ao abate.

23 O tribunal de reenvio indica que as condições de criação no âmbito do referido sistema não respeitam as exigências relativas à largura mínima dos contentores para vitelos e à composição da alimentação dos vitelos destinados ao abate enunciadas na convenção e na recomendação. Efectivamente, com uma ou duas semanas de idade os vitelos seriam colocados em estruturas individuais semelhantes a baias e permaneceriam aí até ao momento de serem levados para o abate, cerca de cinco meses mais tarde.

24 Em contrapartida, não se contesta que as condições de criação respeitam as exigências da directiva, atendendo às derrogações que ela autoriza a título temporário.

25 Resulta também do despacho de reenvio que a exportação de vitelos vivos com destino a outros Estados-Membros utilizando o sistema de contentores para vitelos é uma questão que preocupa consideravelmente a opinião pública no Reino Unido.

26 A RSPCA e a CIWF são organismos cuja finalidade é a defesa do bem-estar dos animais e que têm designadamente interesse na prevenção da crueldade para com os animais de criação. Dirigiram-se ao ministro pedindo-lhe que proibisse ou restringisse a exportação de vitelos para criação em contentores. Alegaram que o Governo do Reino Unido tem, nos termos do direito comunitário, um poder discricionário para restringir a exportação de vitelos destinados ao abate para outros Estados-Membros susceptíveis de utilizar o sistema de criação acima descrito, violando as normas em vigor no Reino Unido, bem como as normas internacionais previstas pela convenção, a que todos os Estados-Membros e a Comunidade aceitaram aderir.

27 Em 22 de Maio de 1995, o ministro respondeu aos demandantes no processo principal que o Reino Unido não tinha qualquer poder para limitar a exportação de vitelos destinados ao abate e declarou que, de qualquer modo, por razões políticas, não estava disposto a impor uma proibição, mesmo que tivesse poder para o fazer.

28 Assim sendo, a RSPCA e a CIWF apresentaram na High Court um pedido de fiscalização da legalidade de um acto administrativo («judicial review»). Posteriormente, a RSPCA deixou de ser parte no litígio na High Court, nos termos de um despacho proferido por aquele tribunal em 8 de Maio de 1997, que foi comunicado ao Tribunal de Justiça em 21 de Maio de 1997.

As questões prejudiciais

29 No âmbito do pedido de fiscalização da legalidade, o tribunal nacional decidiu que, para resolver o litígio que opunha as partes, era necessário suspender a instância e submeter ao Tribunal as duas questões prejudiciais seguintes:

«Considerando que:

a) todos os Estados-Membros aderiram à Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação, de 1976 (a seguir "convenção"), tendo a mesma convenção sido aprovada pela Decisão 78/923/CEE do Conselho, de 19 de Junho de 1978 (JO L 323, p. 12; EE 03 F15 p. 47);

b) a recomendação de 1988 relativa aos bovinos (a seguir "recomendação") foi adoptada pelo comité permanente instituído pela convenção, tendo entrado em vigor nos termos da convenção;

c) as normas fixadas pela convenção, e as adoptadas nos termos da mesma, contêm disposições quanto à largura mínima dos compartimentos para vitelos e à composição da alimentação dos vitelos;

d) a Directiva 91/629/CEE do Conselho fixa normas mínimas obrigatórias para a protecção dos vitelos que, em certos aspectos, incluindo a largura dos compartimentos para vitelos e a composição da alimentação dos vitelos, são menos exigentes que as fixadas pela convenção e as adoptadas nos termos da mesma;

e) a directiva permite que, no que respeita à protecção dos vitelos, os Estados-Membros mantenham ou apliquem no seu território disposições mais rigorosas do que as previstas na mesma directiva;

f) os vitelos são exportados de um Estado-Membro ("Estado-Membro A") para determinados outros Estados-Membros ("Estados-Membros B") que transpuseram e/ou deram cumprimento à directiva mas não transpuseram e/ou não deram cumprimento às normas indicadas na alínea c), embora o Estado-Membro A tenha transposto e aplicado essas normas;

g) a exportação de vitelos para serem criados de modo contrário à convenção é considerada cruel e imoral por organizações de protecção dos animais e por uma parte considerável da opinião pública, apoiadas pela autoridade de opinião científica veterinária, no Estado-Membro que realiza as exportações.

1) Pode o Estado-Membro A invocar o artigo 36.° do Tratado CE — e, em especial, as razões de moralidade pública e/ou ordem pública e/ou protecção da saúde e da vida dos animais nele referidas — para justificar quaisquer restrições à exportação de vitelos vivos do Estado-Membro A a fim de evitar a criação dos vitelos em sistemas de contentores nos Estados-Membros B?

2) Se o efeito das disposições da directiva, caso esta seja válida, for o de impor uma resposta negativa à questão 1, essas disposições são válidas?»

Quanto à validade da directiva

30 Com a segunda questão, que deve ser apreciada em primeiro lugar, o tribunal de reenvio pergunta em substância se a directiva é inválida por não ser conforme com as disposições da convenção e da recomendação.

31 No que respeita à convenção, deve observar-se antes de mais que, a partir da sua entrada em vigor, ela é parte integrante da ordem jurídica comunitária.

32 No entanto, a própria redacção das disposições citadas nos n.^{os} 3 a 6 do presente acórdão revela que as partes contratantes têm um poder discricionário considerável na escolha das modalidades aptas a dar aplicação à convenção.

33 Como o advogado-geral observou no n.º 132 das conclusões, a preocupação manifestada pela convenção, de sensibilizar as partes contratantes para manterem condições de criação que respeitem o bem-estar dos animais nos domínios vitais, não se traduz pela definição de normas cuja inobservância pela directiva poderia afectar a sua validade.

34 Com efeito, o próprio texto daquelas disposições revela que elas têm valor indicativo e que se limitam a prever a elaboração de recomendações às partes contratantes, tendo em vista a aplicação dos princípios que enunciam.

35 Quanto à recomendação, por um lado resulta expressamente do seu artigo 20.° que não é directamente aplicável no direito interno das partes e que a sua aplicação se faz segundo as modalidades que cada parte entende adequadas, a saber, no quadro da sua legislação ou prática administrativa.

36 Por outro lado, mesmo que as disposições da recomendação, assim como as do anexo relativo à instalação dos bovinos e à sua alimentação, fossem mais precisas que as da convenção, não é menos certo que um texto deste tipo não contém prescrições juridicamente vinculativas para as partes contratantes, e portanto para a Comunidade.

37 Assim, deve responder-se à segunda questão que a análise da directiva não revelou elementos susceptíveis de afectar a sua validade.

Quanto à possibilidade de invocar o artigo 36.° do Tratado

38 Através da primeira questão, o tribunal de reenvio pergunta se um Estado-Membro que deu cumprimento à recomendação elaborada para aplicação dos princípios da convenção pode basear-se no artigo 36.° do Tratado, e, em especial, nas razões de moralidade pública, ordem pública ou protecção da saúde e da vida dos animais previstas naquela disposição, para justificar restrições à exportação de vitelos vivos a fim de os subtrair aos métodos de criação em contentores para vitelos utilizados noutros Estados-Membros que deram cumprimento à directiva mas não aplicam a referida recomendação.

39 Deve salientar-se antes de mais que uma medida de proibição ou uma restrição às exportações de vitelos vivos a partir de um Estado-Membro e com destino a outros Estados-Membros constitui uma restrição quantitativa à exportação, contrária ao artigo 34.° do Tratado.

40 A CIWF não contesta esta conclusão, mas sustenta que tal restrição se justificaria à luz do artigo 36.° do Tratado e, por conseguinte, seria compatível com o direito comunitário.

41 A título preliminar, deve observar-se que, perante um regulamento que institua uma organização comum de mercado num determinado sector, os Estados-Membros devem abster-se de tomar qualquer medida susceptível de a derrogar ou afectar (v., designadamente, acórdão de 25 de Novembro de 1986, Forest, 148/85, Colect., p. 3449, n.° 14). São também incompatíveis com uma organização comum de mercado as regulamentações que obstam ao seu bom funcionamento, mesmo que a matéria em questão não tenha sido regulada de modo exaustivo pela organização comum de mercado (v., neste sentido, acórdãos de 25 de Novembro de 1986, Cerafel, 218/85, Colect, p. 3513, n.° 13, e de 27 de Novembro de 1997, Danisco Sugar, C-27/96, Colect., p. I-6653, n.° 24).

42 Ora, nos termos do artigo 1.° do Regulamento n.° 805/68, os animais vivos da espécie bovina doméstica são abrangidos por uma organização comum de mercado e, por força do artigo 22.°, n.° 1, segundo travessão, do mesmo regulamento, devem poder circular livremente entre os Estados-Membros, estando proibidas as restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente no comércio interno da Comunidade.

43 Além disso, o Tribunal já esclareceu que são designadamente incompatíveis com os princípios de uma organização comum de mercado quaisquer disposições ou práticas nacionais susceptíveis de alterar os fluxos de importação ou de exportação

pelo facto de não permitirem aos produtores realizar livremente as compras e as vendas, no interior do Estado onde estão estabelecidos ou em qualquer outro Estado-Membro, nas condições determinadas pela regulamentação comunitária (acórdão de 29 de Novembro de 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Colect., p. 821, n.° 58).

44 No caso vertente, como o Governo do Reino Unido observou, uma proibição de exportação dos vitelos teria consequências na estrutura dos mercados e, em especial, um impacto considerável na formação dos preços do mercado, que obstariam ao bom funcionamento da organização comum de mercado.

45 É certo que o Tribunal declarou, no acórdão de 1 de Abril de 1982, Holdijk e o. (141/81 a 143/81, Recueil, p. 1299), que, no estado actual do direito comunitário, este não se opõe a que um Estado-Membro mantenha ou introduza regras unilaterais relativas às normas que devem ser respeitadas na organização das instalações de vitelos de engorda, para proteger os animais, e que se aplicam indistintamente aos vitelos destinados ao mercado nacional e aos vitelos destinados à exportação.

46 Contudo, aquele acórdão dizia respeito a medidas que um Estado-Membro só aplicava no seu próprio território. Por outro lado, foi proferido antes de o legislador comunitário adoptar a directiva e baseia-se expressamente na inexistência, nas disposições que instituem a organização comum de mercado, de qualquer preceito que garanta a protecção dos animais nas explorações de criação (v. acórdão Holdijk e o., já referido, n.° 13).

47 Em seguida, no que respeita ao recurso ao artigo 36.° do Tratado, embora seja certo que aquela disposição permite manter restrições à livre circulação de mercadorias, justificadas por razões de moralidade pública, de ordem pública ou protecção da saúde e da vida dos animais, que constituem exigências fundamentais reconhecidas pelo direito comunitário, não é menos certo que tal recurso deixa de ser possível quando directivas comunitárias prevejam a harmonização das medidas necessárias à realização do objectivo específico que o recurso ao artigo 36.°

prosseguiria (v., designadamente, acórdão de 23 de Maio de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Colect., p. I-2553, n.° 18). Em tal caso, devem ser efectuados os controlos apropriados e adoptadas as medidas de protecção no âmbito traçado pela directiva de harmonização (v. acórdão de 5 de Outubro de 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, C-323/93, Colect., p. I-5077, n.° 31). A este respeito, os Estados-Membros devem ter uma confiança mútua no que se refere aos controlos efectuados no respectivo território (v., por último, acórdão Hedley Lomas, n.° 19).

48 Deve portanto verificar-se se a referida directiva prevê a harmonização das medidas necessárias para a protecção da saúde dos vitelos, isto é, o objectivo essencial que seria prosseguido pelo recurso ao artigo 36.°

49 Como o Tribunal de Justiça sublinhou na sua jurisprudência, na interpretação das disposições de direito comunitário há que ter em conta não apenas os seus termos, mas igualmente o seu contexto e os objectivos prosseguidos pela regulamentação de que fazem parte (v., designadamente, acórdão de 19 de Outubro de 1995, Hönig, C-124/94, Colect., p. I-3389, n.° 9).

50 Em primeiro lugar, quanto aos termos da directiva, o artigo 3.°, n.° 1, estabelece normas relativas ao espaço mínimo para instalação dos vitelos. Acresce que, por força do artigo 4.° da mesma directiva, os Estados-Membros devem zelar por que as condições de criação de vitelos sejam conformes com as disposições gerais fixadas no anexo da directiva, particularmente as normas mínimas aplicáveis à instalação e à alimentação, que constam dos n.^{os} 7 e 11.

51 Em seguida, quanto ao contexto da directiva, resulta dos seus dois primeiros considerandos que a existência dessas disposições contendo prescrições mínimas relativas à protecção dos vitelos se funda numa resolução do Parlamento Europeu, de 20 de Fevereiro de 1987, sobre uma política destinada a garantir o bem-estar dos animais de exploração (JO C 76, p. 185), e na Decisão 78/923.

52 Por fim, quanto à finalidade da directiva, resulta dos seus quinto e sexto considerandos que ela se inspira na necessidade, por um lado, de eliminar as diferenças que, falseando as condições de concorrência, «interferem na gestão regular da organização comum de mercado no sector dos vitelos e dos produtos de vitelos», e, por outro lado, de «estabelecer normas mínimas comuns de protecção de vitelos de criação e de engorda, a fim de assegurar o desenvolvimento racional da produção». Por outro lado, o sétimo considerando indica que o objectivo do período intercalar é simplesmente permitir à Comissão prosseguir activamente a investigação científica do sistema ou sistemas de criação de gado que melhor permitam assegurar o bem-estar dos vitelos.

53 Assim, o legislador comunitário procurou conciliar o interesse da protecção dos animais e o do bom funcionamento da organização do mercado comum no sector dos vitelos e dos produtos derivados.

54 Portanto, resulta simultaneamente do texto da directiva, do seu contexto e dos objectivos que ela prossegue que a directiva estabelece normas mínimas comuns para a protecção dos vitelos confinados para efeitos de criação e engorda.

55 Contudo, o CIWF sustenta que o amplo poder discricionário reconhecido aos Estados-Membros, que lhes permite conceder derrogações por períodos muito longos, nos termos do artigo 3.°, n.° 4, da directiva, indica que esta não é uma medida de harmonização completa que exclua o recurso ao artigo 36.°

56 A este respeito, deve declarar-se que, ao adoptar a directiva, o legislador comunitário fixou de modo exaustivo normas mínimas comuns anteriormente descritas.

57 Além disso, os Estados-Membros estão obrigados a dar cumprimento a essas normas no seu território, segundo um calendário preciso, para assegurarem o bem-estar dos vitelos de criação. As próprias derrogações admitidas a título temporário são previstas exaustivamente pela directiva.

58 Não se pode objectar a isto que, ao abrigo do artigo 11.°, n.° 2, da directiva, os Estados-Membros podem, respeitando as regras gerais do Tratado, manter ou aplicar no seu território disposições mais rigorosas que as contidas na directiva.

59 Efectivamente, da redacção do artigo 11.°, n.° 2, da directiva resulta, por um lado, que as medidas autorizadas a esse título, rigorosamente limitadas ao âmbito territorial, só podem dizer respeito às explorações abrangidas pela competência do Estado-Membro em questão e, por outro lado, que a adopção de tais medidas só pode ser admitida no respeito das regras gerais do Tratado.

60 Como o Governo do Reino Unido observou com razão, resulta dos termos explícitos daquela disposição que os Estados-Membros não têm o direito de adoptar medidas de protecção dos vitelos mais rigorosas, para além das aplicáveis no seu próprio território.

61 Ora, ao adoptar os Welfare of Livestock Regulations 1994 e os Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) 1995, o Reino Unido, em conformidade com o artigo 11.°, n.° 2, da directiva, aplicou no seu território disposições mais rigorosas que as previstas na directiva.

62 Todavia, uma proibição de exportação imposta devido às condições existentes noutros Estados-Membros que deram cumprimento à directiva situar-se-ia fora da derrogação instituída pelo seu artigo 11.°, n.° 2. Efectivamente, uma proibição de exportação como a exigida pela CIWF afectaria a harmonização efectuada pela directiva.

63 Nestas condições, o facto de os Estados-Membros estarem autorizados a tomar no seu próprio território medidas de protecção mais rigorosas que as previstas por uma directiva não é de molde a afastar a conclusão de que a directiva regulamentou de modo exaustivo os poderes dos Estados-Membros no domínio da protecção dos vitelos de criação (v., neste sentido, acórdão de 23 de Maio de 1990, Van den Burg, C-169/89, Colect., p. I-2143, n.^{os} 9 e 12).

64 Daqui resulta que um Estado-Membro não pode restringir as exportações de vitelos para outros Estados-Membros, baseando-se no artigo 36.° do Tratado, por razões atinentes à protecção da saúde dos animais, que é o objectivo específico da harmonização efectuada pela directiva.

65 Deve ainda examinar-se se um Estado-Membro pode invocar o artigo 36.° para restringir as exportações de vitelos com destino a outros Estados-Membros por razões que se prendem com a protecção da ordem pública ou da moralidade pública, que não são objecto da directiva.

66 A este respeito, deve declarar-se que, para apoiar estas justificações, a CIWF apenas referiu a posição e as reacções de uma parte da opinião pública nacional, segundo a qual o sistema instituído pela directiva não protegeria adequadamente a saúde dos animais. Nestas condições, a ordem pública e a moralidade pública não são, na realidade, invocadas autonomamente, mas confundem-se com a justificação relativa à protecção da saúde dos animais, que é objecto da directiva de harmonização.

67 Além disso, um Estado-Membro não pode invocar a posição ou o comportamento de uma parte da opinião pública nacional, como a CIWF alega, para pôr em causa unilateralmente uma medida de harmonização adoptada pelas instituições comunitárias.

68 Assim, está também excluído que o artigo 36.° possa ser invocado a título de protecção da ordem pública ou da moralidade pública em circunstâncias como as do processo principal.

69 Daqui resulta que um Estado-Membro que tenha dado cumprimento à recomendação elaborada para aplicação dos princípios da convenção não pode basear-se no artigo 36.° do Tratado, e, em especial, nas razões de moralidade pública, ordem pública ou protecção da saúde e da vida dos animais previstas naquele artigo, para justificar restrições à exportação de vitelos vivos a fim de os subtrair aos métodos de criação em contentores para vitelos utilizados noutros Estados-Membros que deram cumprimento à directiva mas não aplicam a referida recomendação.

Quanto às despesas

70 As despesas efectuadas pelos Governos do Reino Unido e francês, bem como pelo Conselho da União Europeia 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,

pronunciando-se sobre as questões submetida pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, por despacho de 12 de Dezembro de 1995, declara:

1) **A análise da Directiva 91/629/CEE do Conselho, de 19 de Novembro de 1991, relativa às normas mínimas de protecção dos vitelos, não revelou elementos susceptíveis de afectar a sua validade.**

2) **Um Estado-Membro que tenha dado cumprimento à recomendação de 1988 relativa aos bovinos, elaborada para aplicação dos princípios da Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação, não pode basear-se no artigo 36.° do Tratado CE, e, em especial, nas razões de moralidade pública, ordem pública ou protecção da saúde e da vida dos animais previstas naquele artigo, para justificar restrições à exportação de vitelos vivos a fim de os subtrair aos métodos de criação em contentores para vitelos utilizados noutros Estados-Membros que deram cumprimento à Directiva 91/629 mas não aplicam a referida recomendação.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Março de 1998.

O secretário O presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias