ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Segunda Secção)
14 de Junho de 1988 *

No processo 29/87,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Østre Landsret de Copenhaga, que visa obter, no litígio pendente perante aquele órgão jurisdicional entre

Dansk Denkavit ApS

e

Ministério dinamarquês da Agricultura,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação da Directiva 70/524 do Conselho, relativa aos aditivos na alimentação para animais (JO L 270, p. 1), na versão dada pela Directiva 73/103 do Conselho, de 28 de Abril de 1973 (JO L 124, p. 17) e, mais tarde, pela segunda Directiva 75/296 do Conselho, de 28 de Abril de 1975 (JO L 124, p. 29),

O TRIBUNAL (Segunda Secção),

constituído pelos Srs. O. Due, presidente de secção, K. Bahlmann e T. F. O'Higgins, juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: H. A. Rühl, administrador

vistas as observações apresentadas:

— em representação do recorrente no processo principal, por Karen Dyekjaer-Hansen, advogado em Copenhaga,

* Língua do processo: dinamarquês.

— em representação do Governo dinamarquês e do demandado no processo principal, por Jorgen Molde e Gregers Larsen, advogados em Copenhaga,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Richard Wainwright e Jens Christoffersen, agentes,

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 9 de Dezembro de 1987,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Março de 1988,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 30 de Janeiro de 1987, que deu entrada no Tribunal em 2 de Fevereiro seguinte, o Østre Landsret colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, diversas questões prejudiciais relativas à interpretação da Directiva 70/524 do Conselho, de 23 de Novembro de 1970, relativa aos aditivos na alimentação para animais (JO L 270, p. 1), na versão dada pelas directivas 73/103, de 28 de Abril de 1973 (JO L 124, p. 17) e 75/296 do Conselho, de 28 de Abril de 1975 (JO L 124, p. 29), bem como dos artigos 9.°, 30.°, 36.° e 95.° do Tratado CEE, com o objectivo de analisar a compatibilidade com o direito comunitário de determinadas disposições do direito dinamarquês relativas ao comércio e à importação de alimentos compostos para animais que contêm antibióticos e outros aditivos.

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio entre o Landburgsministeriet e a Dansk Denkavit ApS (adiante designada «Denkavit»), que faz parte de um grupo a que pertence também uma empresa neerlandesa que fabrica alimentos compostos para animais com aditivos, por aquela importados, desde 1981, para a Dinamarca.

3 Decorre do processo que a Denkavit, ao proceder à importação na Dinamarca de alimentos para animais, se conforma com as disposições do direito dinamarquês aplicáveis, designadamente, com a obrigação de registo dos aditivos utilizados, a menção do número de registo na embalagem e a obtenção de autorização prévia do Landburgsministeriet. Considerando, contudo, que a Directiva 70/524, na versão dada pelas directivas 73/103 e 75/296, estabelece uma harmonização comunitária de molde a privar os Estados-membros de toda e qualquer faculdade de acrescentar exigências nacionais suplementares às nela previstas, a Denkavit impugnou perante o Østre Landsret, em Setembro de 1981, as citadas disposições dinamarquesas, cuja legalidade contesta. Solicitou, também, no decurso do processo, a restituição dos montantes pagos a título de taxa anual de autorização.

4 O Østre Landsret, entendendo que a solução do litígio depende da interpretação da Directiva 70/524, na versão em vigor antes da Directiva 84/587 do Conselho, de 29 de Novembro de 1984 (JO L 319, p. 13), suspendeu a instância e colocou ao Tribunal as questões seguintes:

«1) A Directiva 70/524/CEE do Conselho, de 23 de Novembro de 1970, relativa aos aditivos na alimentação para animais, na redacção anterior à que lhe foi dada pela Directiva 84/587/CEE do Conselho, de 29 de Novembro de 1984, prevê um grau tal de harmonização que os Estados-membros não podem, no que se refere à importação, de outros Estados-membros, de alimentos para animais que contenham aditivos, invocar o artigo 36.° do Tratado CEE relativamente a medidas nacionais destinadas a garantir a identificação dos aditivos utilizados e a sua pureza?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão, pergunta-se se, igualmente antes da referida Directiva 84/587/CEE, tinha sido alcançado um grau tal de harmonização das exigências em matéria de embalagem e de rotulagem de alimentos para animais que contenham aditivos, que o artigo 36.° não pode ser invocado relativamente a uma exigência nacional que obriga a declarar na embalagem que o aditivo em questão foi aprovado por uma autoridade nacional e qual o respectivo número de registo?

3) O artigo 30.° do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de que proíbe uma medida nacional pela qual um Estado-membro exige que a importação, de outros Estados-membros, de alimentos para animais que contenham aditivos mencionados na Directiva 70/524/CEE, se realize a coberto de um documento denominado "autorização" concedido "a título definitivo" à empresa, *considerando que* aos produtores nacionais é exigida uma autorização similar, *que* tal constitui para as autoridades a única forma de saber em que empresas se devem realizar os controlos em aplicação da referida directiva, *que* a legislação não prevê condições específicas para a concessão ou retirada de autorizações e que, de acordo com os princípios de direito nacional, um pedido de autorização só pode ser indeferido e uma autorização retirada quando a actividade for prosseguida de tal modo que razões de saúde humana ou animal o tornem imperativo, *que* nos termos da prática administrativa a autorização é concedida em poucas semanas com base num pedido que apenas necessita de incluir o nome e endereço do importador e *que*, até ao momento, nunca foi recusada ou retirada a um importador?

4) A Directiva 70/524/CEE do Conselho, de 23 de Novembro de 1970, relativa a aditivos nos alimentos para animais, na redacção anterior à que lhe foi dada pela Directiva 84/575/CEE do Conselho, de 20 de Novembro de 1984, prevê um grau tal de harmonização que os Estados-membros não podem em qualquer caso invocar, relativamente a uma medida nacional tal como a descrita na terceira questão, o artigo 36.° do Tratado CEE?

5) Era compatível com o direito comunitário, nomeadamente com os artigos 9.° e 95.° do Tratado CEE em conjugação com a Directiva 70/524/CEE acima referida, que um Estado-membro cobrasse uma taxa anual às empresas titulares da autorização descrita na terceira questão, considerando que a taxa — de montante igual — era cobrada tanto aos produtores nacionais como aos importadores e que o montante total cobrado desta forma correspondia às despesas originadas pelo controlo das amostras colhidas em conformidade com Directiva 70/524/CEE?»

5 Para mais ampla exposição dos factos e antecedentes do processo, das disposições da lei dinamarquesa em causa, bem como das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto ao grau de harmonização instituído pela Directiva 70/524 no que se refere à identificação e à pureza dos aditivos

6 Pela primeira questão, o órgão jurisdicional nacional pretende basicamente saber se a Directiva 70/524 do Conselho, de 23 de Novembro de 1970, na versão anterior à Directiva 84/587 do Conselho, de 29 de Novembro de 1984, estabelece uma harmonização que exclui a possibilidade de os Estados-membros se prevalecerem do artigo 36.° do Tratado para imporem, aquando da importação, a partir de outros Estados-membros, de alimentos para animais que contêm aditivos, disposições nacionais que visem garantir a identificação e pureza dos aditivos em causa.

7 A Denkavit e a Comissão invocam, no essencial, que a Directiva 70/524 regulamenta de forma exaustiva a identificação e pureza dos aditivos nos alimentos para animais, de tal forma que esses alimentos podem circular livremente na Comunidade sem que os Estados-membros tenham a possibilidade de impor medidas de controlo sanitário nela não previstas. Em consequência, as disposições nacionais em causa no processo principal não podem ser justificadas com base no artigo 36.° do Tratado.

8 Para o Landburgsministeriet, a presença de impurezas nos aditivos utilizados na alimentação dos animais pode implicar graves perigos para a saúde pública. Considera que nem a letra nem o contexto da Directiva 70/524, nem qualquer outra disposição comunitária, se refere às medidas necessárias em termos de protecção da saúde. Sustenta que a harmonização dessas medidas apenas veio a ser realizada com a adopção da terceira Directiva de alteração 84/587. Competia, pois, aos Estados-membros, na fase anterior, adoptar, nos termos do artigo 36.° do Tratado CEE, as medidas necessárias para garantir a identificação e pureza dos produtos utilizados como aditivos.

9 A este respeito, devem recordar-se, antes de mais, os princípios da regulamentação estabelecida pela Directiva 70/524.

10 O n.° 1 do artigo 3.° desta directiva obriga os Estados-membros a determinarem, nas respectivas legislações nacionais sobre alimentação animal, que apenas os aditivos enumerados no anexo I da directiva, e somente nas condições nele determinadas, podem ser incluídos nos alimentos para animais.

11 Nos termos do n.° 1 do artigo 6.° daquela directiva, na versão dada pela Directiva 75/296, as alterações a introduzir nos seus anexos, em consequência da evolução dos conhecimentos científicos e técnicos, serão adoptadas nos termos do processo previsto no artigo 16.° *A* da directiva, introduzido pela Directiva 73/103. Este processo implica a consulta, por iniciativa do seu presidente ou a pedido de um Estado-membro, do «comité permanente dos alimentos para animais», permitindo, designadamente, que a Comissão adopte as medidas necessárias que sejam conformes com o parecer do comité votado por maioria qualificada.

12 O artigo 10.° da directiva, na versão dada pela Directiva 75/292, obriga os Estados-membros a determinarem que apenas possam ser comercializados alimentos para animais com determinados aditivos no caso de a indicação dessas substâncias, com determinadas especificações, constar da embalagem do produto.

13 Finalmente, o artigo 13.° da directiva obriga os Estados-membros a velarem no sentido de os alimentos para animais conformes às disposições da directiva serem submetidos, no que se refere à presença ou à ausência de aditivos e à marcação, apenas às restrições de comercialização nela previstas.

14 Realce-se, em segundo lugar, que, no âmbito da regulamentação atrás descrita, se estabelece, no n.° 3 do artigo 6.°, na versão dada pela Directiva 75/296, que os critérios para caracterizar os aditivos a que se refere, designadamente os critérios de composição e de pureza, bem como as propriedades físico-químicas e biológicas, poderão ser definidos nos termos do processo estabelecido pelo artigo 16.° *A*.

15 A directiva previu, pois, expressamente a adopção, no plano comunitário, de critérios qualitativos para as substâncias admitidas como aditivos nos alimentos para animais, determinando, para a sua adopção, um processo especial que pode, designadamente, ser instaurado a pedido de um Estado-membro.

16 Daqui decorre que a directiva visou harmonizar a totalidade das condições materiais de comercialização dos alimentos dos animais, no que se refere à presença ou ausência de aditivos e indicações a eles respeitantes, incluindo os critérios qualitativos. Os Estados-membros deixaram, portanto, de poder estabelecer, no plano nacional, tais critérios e, no caso de um Estado-membro considerar necessária a adopção de medidas específicas relativas à identificação e pureza das substâncias autorizadas, terá de recorrer ao processo comunitário previsto para o efeito.

17 Esta interpretação não é posta em causa pela posterior Directiva 84/587. Nos termos do seu segundo considerando, as modificações por ela introduzidas visam o estabelecimento de medidas complementares ao nível da produção, comercialização, distribuição e pré-mistura de aditivos, em virtude de a experiência adquirida ter demonstrado que a regulamentação em vigor relativa à sua utilização na alimentação animal não fornecia todas as garantias de segurança necessárias. De nenhum dos seus considerandos desta directiva se pode retirar a conclusão de que o processo de fixação dos critérios, designadamente, de composição e pureza dos aditivos, se não encontrava anteriormente abrangido pela harmonização.

18 Conclui-se, portanto, que o recurso ao artigo 36.° do Tratado CEE por um Estado-membro se não justifica no âmbito das medidas destinadas a garantir a identificação e a pureza dos aditivos na alimentação animal.

19 Deve, consequentemente, responder-se à primeira questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional que a Directiva 70/524 do Conselho, de 23 de Novembro de 1970, na versão em vigor anteriormente à Directiva 84/587, também do Conselho, de 29 de Novembro de 1984, estabelece uma harmonização que exclui a possibilidade de os Estados-membros recorrerem ao artigo 36.° do Tratado para imporem, aquando da importação de outros Estados-membros de alimentos para animais com aditivos, medidas nacionais destinadas a garantir a identificação e pureza desses aditivos.

Quanto à exigência de registo dos aditivos

20 Atendendo à resposta dada à primeira questão, desnecessário se torna examinar a segunda.

Quanto ao regime de autorização prévia

21 Pela terceira questão, o órgão jurisdicional nacional pretende basicamente saber se o regime de autorização prévia, a que se encontram submetidos os importadores de alimentos para animais com aditivos, bem como os seus fabricantes nacionais, constitui medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, na acepção do artigo 30.° do Tratado.

22 Nos termos do artigo 30.° do Tratado, são proibidas no comércio entre os Estados-membros as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, deve ser considerada medida de efeito equivalente às restrições quantitativas qualquer regulamentação comercial dos Estados-membros susceptível de entravar, directa ou indirectamente, efectiva ou potencialmente, o comércio intracomunitário.

23 Nesta perspectiva, torna-se evidente constituir medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação, na acepção do artigo 30.° do Tratado CEE, uma regulamentação que proíbe, salvo no caso de autorização administrativa prévia, a importação de alimentos para animais com aditivos, uma vez que é susceptível de entravar, ainda que potencialmente, o comércio entre Estados-membros.

24 Embora o órgão jurisdicional nacional, seguido neste ponto pelo Governo dinamarquês no decurso da fase oral do processo, tenha referido na sua decisão que a prática administrativa permite a concessão automática e rápida das autorizações, deve declarar-se que um sistema que exige a concessão de autorizações administrativas implica necessariamente o uso de determinado poder discricionário, sendo fonte de insegurança jurídica para os operadores económicos.

25 Deve pois responder-se à terceira questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional que o artigo 30.° do Tratado deve ser interpretado no sentido de que uma medida nacional que sujeita a autorização prévia a importação de alimentos para animais com aditivos constitui uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, na acepção do artigo 30.° do Tratado.

Quanto ao grau de harmonização instituído pela Directiva 70/524 no que se refere às medidas de controlo aplicáveis aos operadores económicos

26 A quarta questão refere-se ao problema de saber se a Directiva 70/524, na versão em vigor antes da Directiva 84/587, estabelece uma harmonização que não permite aos Estados-membros o recurso ao artigo 36.° do Tratado, no que se refere às medidas do controlo aplicáveis aos operadores económicos do sector dos alimentos para animais com aditivos.

27 Deve referir-se, a este propósito, que, contrariamente ao afirmado pela Denkavit, a harmonização introduzida pela Directiva 70/524, na versão em vigor anteriormente à Directiva 84/587, não abrangia as medidas aplicáveis aos operadores económicos do sector dos alimentos para animais com aditivos. Nesta matéria, a directiva limitava-se, no seu artigo 15.°, a obrigar os Estados-membros a proceder ao controlo oficial dos alimentos, no mínimo por amostragem, no decurso da respectiva comercialização.

28 Verifica-se, pelo contrário, ser esse o objectivo prosseguido pela Directiva 84/527, que visa, no seu nono considerando, «reservar a produção e a utilização dos antibióticos... com vista a serem incorporados nos alimentos compostos para animais, somente às pessoas que disponham de competências, instalações e equipamentos necessários à fabricação dos aditivos... e que estão inscritas na lista de fabricantes de um Estado-membro». O n.° 3 do seu artigo 13.° estabelece, em consequência, a publicação anual, por cada Estado-membro, da lista dos fabricantes de aditivos e de alimentos compostos em relação aos quais se tenha verificado o respeito pelas exigências da directiva.

29 Consequentemente, no estádio do direito comunitário decorrente da Directiva 70/524, na versão em vigor anteriormente à Directiva 84/587, os Estados-membros podiam adoptar, relativamente aos operadores económicos do sector em causa, as medidas de controlo sanitário necessárias ao cumprimento do artigo 36.° do Tratado.

30 Deve, pois, responder-se ao órgão jurisdicional nacional que a Directiva 70/524, na versão em vigor antes da Directiva 84/587, não previa, para o sector dos alimentos para animais com aditivos, uma harmonização que não permitisse aos Estados-membros o recurso ao artigo 36.° do Tratado no que se refere às medidas de controlo sanitário aplicáveis aos operadores em causa.

Quanto à legalidade da taxa anual relacionada com as medidas de controlo aplicáveis aos operadores económicos

31 Pela quinta questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber, no essencial, se uma taxa anual, cobrada de forma idêntica de todos os importadores de alimentos para animais com aditivos e dos produtores nacionais desses mesmos produtos, e cuja finalidade é cobrir os encargos em que o Estado incorre em consequência do controlo das amostras recolhidas nos termos da Directiva 70/524, é compatível com os artigos 9.° e 95.° do Tratado, bem como com as disposições da Directiva 70/524.

32 Tal como foi dito, a Directiva 70/524, na versão anterior à Directiva 84/587, não impede que os Estados-membros possam exigir dos operadores económicos a obtenção de uma autorização. Contudo, a excepção estabelecida pelo artigo 36.° relativamente às medidas de controlo dos operadores económicos abrange exclusivamente às restrições à importação ou exportação e as medidas de efeito equivalente. Essa excepção não pode ser alargada aos direitos aduaneiros ou às taxas de efeito equivalente, fora do âmbito definido pelo artigo 36.° Donde resulta que a legalidade desses encargos deve ser analisada em função do artigo 9.° ou, se for caso disso, do artigo 95.° do Tratado.

33 Refira-se a este respeito que, nos termos da jurisprudência constante do Tribunal, a proibição pelo artigo 9.° do Tratado de qualquer direito aduaneiro ou encargo de efeito equivalente nas relações entre Estados-membros abrange qualquer encargo exigido na ou em consequência da importação e que incida especificamente sobre um produto importado, com a exclusão de produto nacional idêntico. Não pode, porém, ser assim qualificado um encargo deste tipo que, como no caso presente, faça parte de regime geral de encargos internos aplicável, sistematicamente e de acordo com os mesmos critérios, a produtos nacionais e importados, caso que se situa não no âmbito do artigo 9.° mas no do artigo 95.° do Tratado.

34 No que se refere ao artigo 95.°, a Denkavit argumenta que, quanto à taxa anual, a discriminação em prejuízo dos importadores reside na circunstância de um produto nacional poder ter diversos operadores, sem que daí decorram encargos suplementares, quando, no caso de produtor estrangeiro com diversos importadores, cada um destes terá de pagar, de novo, o encargo em causa.

35 Esta argumentação não pode ser aceite no caso de o encargo recair sobre os operadores económicos enquanto tais, independemente das quantidades de produtos importados ou fabricados. Tal como o Tribunal declarou no acórdão proferido em 28 de Janeiro de 1981 (Kortmann, 32/80, Recueil, p. 251), não há violação do artigo 95.° no caso de uma imposição interna abranger, de acordo com os mesmos critérios objectivamente justificados pela finalidade com que foi instituída, produtos nacionais e importados, de forma a não fazer recair sobre os importados um encargo superior ao que incide sobre o produto nacional idêntico.

36 Deve, pois, responder-se à quinta questão que uma taxa anual, imposta de forma idêntica aos importadores de alimentos com aditivos e aos fabricantes nacionais desses produtos, com a finalidade de cobrir os encargos suportados pelo Estado com o controlo das amostragens efectuadas nos termos da Directiva 70/524, é compatível com os artigos 9.° e 95.° do Tratado, bem como com a Directiva 70/524.

Quanto às despesas

37 As despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou 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 (Segunda Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Østre Landsret de Copenhaga, por decisão de 30 de Janeiro de 1987, declara:

1) **A Directiva 70/524 do Conselho, de 23 de Novembro de 1970, na versão em vigor anteriormente à Directiva 84/587 do Conselho, de 29 de Novembro de 1984, estabelece uma harmonização que exclui a possibilidade de os Estados-membros recorrerem ao artigo 36.° do Tratado para imporem, aquando da importação de outros Estados-membros de alimentos para animais com aditivos, medidas nacionais destinadas a garantir a identificação e pureza dos aditivos em causa.**

2) **O artigo 30.° do Tratado deve ser interpretado no sentido de que uma medida nacional que sujeita a autorização prévia a importação de alimentos para animais com aditivos constitui uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, na acepção do artigo 30.° do Tratado.**

3) **A Directiva 70/524, na versão em vigor anteriormente à Directiva 84/587, não previa uma harmonização no sector dos alimentos para animais com aditivos que não permitisse aos Estados-membros o recurso ao artigo 36.° do Tratado no que se refere às medidas de controlo sanitário aplicáveis aos operadores em causa.**

4) **Uma taxa anual, imposta de forma idêntica aos importadores de alimentos com aditivos e aos fabricantes nacionais desses produtos, com a finalidade de cobrir os encargos suportados pelo Estado com o controlo das amostras recolhidas nos termos da Directiva 70/524, é compatível com os artigos 9.° e 95.° do Tratado, bem como com a citada directiva.**

Due Bahlmann O'Higgins

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 14 de Junho de 1988.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Segunda Secção

O. Due