CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 12 Maio 2005 [1]

1. Através da presente acção, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que o Reino da Suécia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º da Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário na perspectiva da realização do mercado interno [2].

2. Com efeito, a Comissão acusa este Estado-Membro de manter um sistema de declaração prévia das importações para os importadores de determinados produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros.

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 395, p. 13.

I — Quadro jurídico

A — *O direito comunitário*

3. A Directiva 89/662 faz parte das medidas destinadas a estabelecer progressivamente o mercado interno, concretamente no sector dos produtos de origem animal [3].

4. Para assegurar a livre circulação dos produtos agrícolas, que constitui, conforme o segundo considerando da Directiva 89/662, «um elemento fundamental das organizações

3 — Esta directiva diz respeito aos produtos de origem animal abrangidos pelas directivas de harmonização enumeradas no seu Anexo A, assim como aos que estão referidos no seu Anexo B (produtos não sujeitos à harmonização comunitária). No sentido de integrar, nomeadamente, as novas disposições do «pacote higiene» de 2004, o Anexo A foi substituído pelo texto que figura no artigo 6.º, n.º 2, da Directiva 2004/41/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, que revoga certas directivas relativas à higiene dos géneros alimentícios e às regras sanitárias aplicáveis à produção e à comercialização de determinados produtos de origem animal destinados ao consumo humano e altera as Directivas 89/662/CEE e 92/118/CEE do Conselho e a Decisão 95/408/CE do Conselho (JO L 157, p. 33).

comuns de mercado», a referida directiva visa pôr fim aos obstáculos veterinários ao desenvolvimento do comércio intracomunitário dos produtos de origem animal.

5. O objectivo final da Directiva 89/662 é, mais precisamente, o de limitar os controlos veterinários dos referidos produtos no local de partida [4].

6. Nos termos do quinto considerando desta directiva, «na perspectiva da realização do mercado interno, é conveniente, enquanto esse objectivo não for atingido, pôr a tónica nos controlos a efectuar à partida e organizar os controlos que possam vir a ser efectuados no destino; [...]essa solução conduz ao abandono da possibilidade de efectuar controlos veterinários nas fronteiras internas da Comunidade».

7. Nesta óptica, o artigo 1.º da Directiva 89/662 impõe aos Estados-Membros a obrigação de assegurarem «que os controlos veterinários dos produtos de origem animal abrangidos pelas directivas [...] deixem de ser efectuados, sem prejuízo do artigo 6.º [5], nas fronteiras e passem a sê-lo nos termos do disposto na presente directiva».

8. Por «controlo veterinário», deve entender-se, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da referida directiva, «qualquer controlo físico e/ou formalidade administrativa que diga respeito aos produtos referidos no artigo 1.º e que vise, de modo directo ou indirecto, assegurar a protecção da saúde pública ou animal».

9. O capítulo I da Directiva 89/662 diz respeito aos «controlos na origem». Nele é nomeadamente previsto, nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, que «[o]s Estados-Membros assegurarão que apenas sejam destinados ao comércio os produtos referidos no artigo 1.º que tenham sido obtidos, controlados, marcados e rotulados em conformidade com a regulamentação comunitária para o destino em questão e que sejam acompanhados, até ao destinatário neles mencionado, do certificado sanitário, do certificado de salubridade ou de qualquer outro documento, previstos na regulamentação veterinária comunitária».

10. Além disso, nos termos o artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 89/662, «[o]s Estados-Membros de expedição tomarão as medidas necessárias para garantir o cumprimento por parte dos operadores dos requisitos veterinários em todas as fases de produção, armazenamento, comercialização e transporte dos produtos referidos no artigo 1.º». Estes Estados-Membros devem nomeadamente, assegurar, em especial, que «os produtos obtidos nos termos das directivas referidas no Anexo A sejam controlados do mesmo modo, de um ponto de vista veterinário, quer se destinem ao comércio intracomunitário quer ao mercado nacional».

4 — V., quarto considerando.

5 — O artigo 6.º da Directiva 89/662 enumera as medidas que devem ser tomadas pelos Estados-Membros no momento dos controlos efectuados nos locais onde podem ser introduzidos no território da Comunidade produtos provenientes de países terceiros.

11. Além disso, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da referida directiva, «[o]s Estados-Membros expedidores tomarão as medidas administrativas, legais ou penais apropriadas para punir qualquer infracção cometida contra a legislação veterinária por pessoas singulares ou colectivas [...]».

12. O capítulo II da Directiva 89/662 refere-se aos «controlos no destino». O seu artigo 5.º, n.º 1, dispõe:

«Os Estados-Membros de destino tomarão as seguintes medidas de controlo:

a) A autoridade competente pode verificar, nos locais de destino da mercadoria e através de controlos veterinários por sondagem e de carácter não discriminatório, se os requisitos do artigo 3.º foram respeitados; a autoridade competente pode, nessa altura, proceder à recolha de amostras.

Além disso, e no caso de a autoridade competente do Estado-Membro de trânsito ou do Estado-Membro de destino dispor de elementos de informação que lhe permitam presumir uma infracção, podem ser igualmente efectuados controlos durante o transporte da mercadoria no seu território, incluindo o controlo de conformidade dos meios de transporte;»

13. Por fim, o artigo 5.º, n.º 3, da Directiva 89/662 prevê que «[o]s operadores a quem sejam fornecidos produtos provenientes de outro Estado-Membro ou que procedam ao fraccionamento completo de um lote de tais produtos [...] devem, a pedido da autoridade competente, assinalar a chegada de produtos provenientes de outro Estado-Membro, na medida necessária à realização dos controlos referidos no n.º 1».

14. Deve-se também assinalar que, no quadro da adesão do Reino da Suécia à União Europeia, foram previstas garantias suplementares no que diz respeito às salmonelas em relação às entregas de determinados animais e de determinados produtos de origem animal destinados a esse Estado-Membro. [6].

B — *O direito nacional*

15. O artigo 8.º do regulamento SLV FS 1998:39 da Livsmedelsverket (direcção geral

6 — A República da Finlândia beneficiou também dessas garantias suplementares. V., Acto relativo às condições de adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 1994, C241, p. 21 e JO 1995, L1, p. 1), Anexo I — Lista prevista no artigo 29.º do Acto de Adesão — V. Agricultura — E. Legislação veterinária e zootécnica (JO 1994, C 241, p. 132); v., em especial, capítulo 3, intitulado «Saúde pública»).

da alimentação) de 15 de Dezembro de 1998, relativo aos controlos veterinários de produtos alimentares de origem animal no comércio intracomunitário (a seguir «regulamento sueco»), prevê que o importador ou o seu agente (a seguir «importador») é obrigado, o mais tardar 24 horas antes da hora prevista de chegada, a declarar determinados produtos à autoridade de controlo competente do local onde se encontra o primeiro destinatário da mercadoria.

16. Os produtos em causa estão enumerados no Anexo 3 do referido regulamento. É pacífico que todos os produtos referidos pela regulamentação sueca estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva 89/662 [7].

17. O «primeiro destinatário» da mercadoria, na acepção do artigo 8.º do regulamento sueco, está definido no artigo 2.º do mesmo regulamento como sendo «a primeira pessoa que, na Suécia, recebe os produtos e os trata num local próprio para produtos alimentares». O referido artigo 2.º dispõe também que «[o] primeiro destinatário pode ser a indústria de transformação, o comércio por grosso ou a retalho, a empresa de acondicionamento, a loja para colectividades, o estabelecimento de refrigeração ou congelação ou qualquer outro local onde as mercadorias são armazenadas. Se um lote de mercadorias é dividido no momento do transporte, cada destinatário de uma das partes do lote é considerado o primeiro destinatário» [8].

II — Procedimento pré-contencioso

18. Tendo recebido uma queixa relativa a esta regulamentação sueca e considerando que a obrigação de declaração prévia prevista pelo artigo 8.º do regulamento sueco era contrária ao artigo 5.º da Directiva 89/662, a Comissão enviou ao Reino da Suécia, em 9 de Julho de 1999, uma notificação para cumprir.

19. O Reino da Suécia respondeu por carta de 8 de Setembro de 1999, na qual referia nomeadamente que a obrigação de declaração prévia tinha sido adoptada exclusivamente com o objectivo de facilitar a realização dos controlos por sondagem dos lotes de produtos que a autoridade competente do Estado de destino é obrigada a efectuar de acordo com as disposições da Directiva 89/662.

7 — Seja de modo directo, seja, quanto às carnes picadas e preparados de carnes, por remissão do artigo 10.º da Directiva 94/65/CE do Conselho, de 14 de Dezembro de 1994, que institui os requisitos de produção e de colocação no mercado de carnes picadas e de preparados de carnes (JO L 368, p. 10). Esta Directiva foi revogada pela Directiva 2004/41.

8 — V., contestação p. 3.

20. Depois de ter tomado conhecimento das observações do Governo sueco, a Comissão considerou não dever alterar o seu ponto de vista. Por conseguinte, decidiu enviar ao Reino da Suécia, em 21 de Dezembro de 2001, um parecer fundamentado convidando-o a tomar, num prazo de dois meses, as medidas necessárias para dar cumprimento ao artigo 5.º da Directiva 89/662.

21. O Governo sueco respondeu a este parecer fundamentado por carta de 26 de Fevereiro de 2002. Recordava nomeadamente que os artigos 3.º e 4.º da Directiva 89/662 obrigam o Estado-Membro de expedição a assegurar que apenas os produtos em conformidade com a regulamentação comunitária são destinados ao comércio e precisava que, entre as normas comuns que devem ser respeitadas pelo referido Estado, figuram as garantias relativas às salmonelas que foram dadas ao Reino da Suécia no momento da sua adesão à União Europeia.

22. A este respeito, o Governo sueco alegou que o objectivo do artigo 8.º do regulamento controvertido é permitir à autoridade competente controlar os lotes por amostragem ou controlar os lotes provenientes de estabelecimentos que geralmente não respeitam as garantias relativas às salmonelas. Para que tais exames possam ser efectuados, a autoridade de controlo tem de saber antecipadamente que o importador pretende introduzir na Suécia produtos visados pelo referido regulamento.

23. Esta resposta não convenceu a Comissão, que, com fundamento no artigo 226.º CE, propôs a presente acção por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 12 de Março de 2003.

III — A acção

24. Na sua petição, a Comissão concluiu inicialmente pedindo que o Tribunal de Justiça se digne «declarar que, ao manter um sistema de declaração prévia *e de controlos sanitários* para os importadores de determinados produtos alimentares de origem animal provenientes de outros Estados-Membros, o Reino da Suécia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º da Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos sanitários aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspectiva da realização do mercado interno» [9].

25. No entanto, a Comissão declarou na réplica que pretendia reformular as suas

9 — O sublinhado é meu.

conclusões no caso em apreço e desistir da acusação relativa aos controlos sanitários aplicáveis aos importadores dos produtos em causa [10].

26. Por conseguinte, no âmbito da presente acção, a Comissão acusa o Reino da Suécia unicamente de ter mantido um «sistema de declaração prévia obrigatório para os importadores de determinados produtos alimentares de origem animal provenientes de outros Estados-Membros» [11], infringindo assim o artigo 5.º da Directiva 89/662.

27. Observo ainda que a República da Finlândia foi autorizada a intervir no presente processo em apoio dos pedidos do demandado, por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 23 de Julho de 2003.

IV — Apreciação

28. Resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que os controlos sanitários, de carácter sistemático ou não, efectuados na fronteira de um Estado-Membro no momento da importação de animais ou de produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros constituem medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação na acepção do artigo 28.º CE.

29. Com efeito, o Tribunal de Justiça decidiu que «devido, designadamente aos prazos inerentes às operações de controlo e às despesas de transporte suplementares que podem daí decorrer para o importador, os controlos em causa são susceptíveis de tornar as importações mais difíceis e dispendiosas » [12].

30. Todavia, sabemos que a proibição de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação não prejudica as justificações previstas pelo direito comunitário e, em especial, pelo artigo 30.º CE.

31. No entanto, há que sublinhar que resulta também da jurisprudência assente que, «quando [...] as directivas comunitárias prevejam a harmonização das medidas necessárias para assegurar a protecção da saúde dos animais e das pessoas e criem

10 — V. n.º 9.
11 — *Ibidem.*

12 — V., nomeadamente, acórdão de 15 de Dezembro de 1976, Simmenthal (35/76, Colect. 1976, p. 747, n.º 14). V., também, no mesmo sentido, acórdão de 22 de Junho de 1994, Deutsches Milch-Kontor (C-426/92, Colect., p. I-2757, n.º 20).

procedimentos comunitários de controlo da sua observância, o recurso ao artigo [30.º CE] deixa de ser justificado, e *é neste quadro definido pela directiva de harmonização que os controlos adequados devem ser efectuados e as medidas de protecção tomadas*» [13].

32. O Tribunal de Justiça teve já a oportunidade de aplicar esse princípio no âmbito de um processo em que era posta em causa uma regulamentação alemã ao abrigo da qual qualquer importação de carne fresca de aves de capoeira na Alemanha estava sujeita a um procedimento que comportava, nomeadamente, a obrigação de o importador declarar a mercadoria, em tempo útil, no posto aduaneiro de entrada competente [14].

33. Nesse caso, o Tribunal de Justiça analisou a compatibilidade do controlo previsto nessa regulamentação nacional com o sistema harmonizado dos controlos que resultam da Directiva 71/118/CEE do Conselho, de 15 de Fevereiro de 1971, relativa a problemas sanitários em matéria de comércio de carnes frescas de aves de capoeira [15], assim como da Directiva 83/643/CEE do Conselho, de 1 de Dezembro de 1983, relativa à facilitação dos controlos físicos e das formalidades administrativas aquando do transporte de mercadorias entre Estados-Membros [16].

34. O Tribunal de Justiça decidiu que, «*Face ao sistema harmonizado de controlos sanitários,* instituído pela regulamentação comunitária e baseado [...] num controlo completo da mercadoria no Estado de expedição, que substitui o controlo pelo Estado de destino, *considerações ligadas à necessidade de proteger a saúde não podem justificar a imposição, aos transportadores, de novas exigências especiais* aquando da passagem da fronteira» [17].

35. Assim, concluiu que devia declarar que «a República Federal da Alemanha, ao impor, de forma sistemática, aos transportadores de carnes frescas de aves de capoeira a obrigação de declarar previamente a mercadoria, de forma a garantir a intervenção sistemática de veterinários, não cumpriu com as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.º

13 — O sublinhado é meu. V., acórdão de 5 de Outubro de 1977, Tedeschi (5/77, Recueil, p. 1555, n.º 35; Colect.1977, p. 555). V., também, no mesmo sentido, acórdãos de 5 de Abril de 1979, Ratti (148/78, Recueil, p. 1629, n.º 4), e de 8 de Novembro de 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Recueil, p. 3369, n.º 14). De um modo geral, segundo o Tribunal de Justiça, o recurso ao artigo 30.º CE deixa de ser possível quando as directivas comunitárias prevejam a harmonização das medidas necessárias à realização do objectivo específico que o recurso ao referido artigo prosseguiria; v., nomeadamente, acórdãos de 23 de Maio de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Colect., p. I-2553, n.º 18), e de 12 de Novembro de 1998, Comissão/Alemanha (C-102/96, Colect., p. I-6871, n.º 21).

14 — Acórdão de 28 de Novembro de 1989, Comissão/Alemanha (C-186/88, Colect., p. 3997).

15 — JO L 55, p. 23; EE 3 F 4, p. 131. Esta directiva é uma das que visam a harmonização das condições sanitárias em relação à produção e à colocação no mercado de determinados produtos de origem animal.

16 — JO L 359, p. 8; EE 7 F 3, p. 187

17 — N.º 16 (o sublinhado é meu).

do Tratado CEE e das Directivas 71/118 [...] e 83/643 [...]» [18].

36. Por se tratar de regulamentação nacional idêntica sob este aspecto ao regulamento sueco em causa neste processo, esse acórdão confirma o princípio de que não podem ser impostas «exigências específicas suplementares» aos importadores de produtos de origem animal, tais como a obrigação sistemática de declaração prévia das importações de determinados produtos de origem animal, ultrapassando o âmbito do sistema comunitário harmonizado dos controlos sanitários e/ou veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário dos produtos em causa.

37. Penso que a argumentação adoptada pelo Tribunal de Justiça nesse processo pode, em larga medida, orientar a apreciação que deve ser feita do sistema sueco de declaração prévia de importações nesse país em relação a determinados produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros, na medida em que a Directiva 89/662 desenvolve mais a harmonização das normas relativas aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário na perspectiva da realização do mercado interno.

38. Com efeito, considero que a Directiva 89/662 harmonizou de modo exaustivo os controlos veterinários que podem ser efectuados no Estado-Membro de destino aos produtos de origem animal abrangidos por ela.

39. Em apoio deste argumento, sublinho que o quinto considerando da referida directiva testemunha a vontade do legislador comunitário de «organizar os controlos que possam vir a ser efectuados no destino». Além disso, as disposições do seu capítulo II dedicado aos «controlos no destino» contêm uma descrição precisa e completa das obrigações que incumbem aos Estados-Membros de destino assim como um estrito enquadramento da margem de apreciação que lhes é permitida para a aplicação das suas disposições. Aliás, observo que o Tribunal de Justiça, ao descrever as linha essenciais da Directiva 89/662, referiu que «foram previstos em detalhe os controlos susceptíveis de ser efectuados no país de destino» [19].

40. Assim, ao impor um sistema de declaração prévia obrigatória ao importador de produtos de origem animal abrangidos pela Directiva 89/662, o Reino da Suécia era obrigado a agir no âmbito do sistema comunitário harmonizado dos controlos veterinários aplicáveis no comércio intracomunitário que resulta desta directiva.

18 — Saliento que, embora o dispositivo deste acórdão vise os «transportadores» de carnes frescas de aves de capoeira, este termo genérico deve, em minha opinião, ser entendido como incluindo necessariamente os importadores desses produtos, e isso pela simples razão de que a regulamentação nacional contestada pela Comissão nesse processo comportava a obrigação "de o importador» declarar a mercadoria num posto aduaneiro nacional de entrada competente (v., a apresentação da regulamentação nacional nos acórdãos de 20 de Setembro de 1988, Moormann, 190/87, Colect., p. 4689, n.º 3, e de 28 de Novembro de 1989, Comissão/ /Alemanha, já referido, n.º 2).

19 — Acórdão de 12 de Novembro de 1998, Comissão/Alemanha, já referido, n.º 5).

41. A este respeito, está assente que o regulamento sueco controvertido institui a obrigação de declaração prévia das importações de determinados produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros, que tem carácter sistemático e que incumbe exclusivamente aos importadores.

42. Observo também que o sistema harmonizado dos controlos veterinários resultante da Directiva 89/662 contém uma disposição que prevê a obrigação de assinalar a chegada de produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros. Por conseguinte, é preciso determinar se as *regras* que contém o sistema sueco de declaração prévia obrigatória das importações são compatíveis com as que estão previstas pela disposição em causa, isto é, o artigo 5.º, n.º 3, alínea c), da referida directiva.

43. Para o fazer, há que proceder previamente à interpretação da Directiva 89/662, examinando o seu texto assim como os seus objectivos.

44. *Quanto ao texto da Directiva 89/662,* concentrarei a minha atenção nos termos do seu artigo 5, n.º 3, alínea c), na medida em que o controvertido sistema sueco pretende manifestamente dar execução a essa disposição especial da directiva em causa.

45. Recordo que, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, alínea c), da referida directiva, os operadores a quem sejam fornecidos produtos provenientes de outro. Estado-Membro ou que procedam ao fraccionamento completo de um lote de tais produtos «devem, *a pedido da autoridade competente,* assinalar a chegada de produtos provenientes de outro Estado-Membro, *na medida necessária à realização dos controlos referidos no n.º 1*» [20].

46. Em primeiro lugar, verifico que resulta expressamente dos termos desta disposição que a obrigação de assinalar a chegada de produtos provenientes de outro Estado-Membro existe «a pedido da autoridade competente» [21]. Esta parte da frase leva-nos a pensar de imediato que tal obrigação foi concebida pelo legislador comunitário como sendo desprovida de carácter sistemático.

47. Assim, da leitura dessa disposição, inclino-me a pensar desde logo que os operadores a quem sejam fornecidos produtos provenientes de outro Estado-Membro ou que procedam ao fraccionamento com-

20 — Sublinhado por mim.

21 — A autoridade competente é definida, nos termos do artigo 2.º, n.º 4, da Directiva 89/662, como «a autoridade central de um Estado-Membro competente para efectuar os controlos veterinários ou qualquer autoridade em quem aquela primeira tenha delegado essa competência».

pleto de um lote de tais produtos só podem ser obrigados *de modo pontual,* isto é, a pedido da autoridade competente, a assinalar a chegada de produtos provenientes de outro Estado-Membro.

48. Em segundo lugar, observo que essa obrigação de assinalar que pode ser imposta aos referidos operadores deve ser aplicada «na medida necessária à realização dos controlos referidos no n.º 1».

49. A este respeito, recordo que esses «controlos referidos no n.º 1» consistem principalmente em controlos veterinários, por sondagem e de carácter não discriminatório, efectuados pela autoridade competente nos locais de destino da mercadoria.

50. A intervenção de um critério de necessidade que se aplica à obrigação de assinalar parece-me também confirmar que o legislador comunitário não pretendeu impor a esses operadores a obrigação de declaração sistemática das importações de produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros.

51. Em suma, a autoridade competente do Estado-Membro de destino só pode impor aos destinatários dos produtos em causa que lhe seja assinalada a sua chegada se isso for *necessário* para a realização posterior dos controlos veterinários por sondagem e de carácter não discriminatório [22].

52. Por conseguinte, nesta fase da análise, parece-me que o texto do artigo 5.º, n.º 3, alínea c), da Directiva 89/662 só autoriza a imposição pontual da obrigação de assinalar a chegada de produtos provenientes de outro Estado-Membro.

53. Além disso, há que refutar um dos argumentos principais apresentados pelo Reino da Suécia, ou seja, o carácter indispensável da obrigação de declaração prévia das importações, a fim de que a autoridade competente possa em seguida efectuar controlos eficazes por sondagem em conformidade com a Directiva 89/662.

54. Com efeito, embora possa admitir que essa obrigação é útil para a planificação e organização de controlos físicos por sondagem, na medida em que é uma fonte de informação para a autoridade competente do

22 — É interessante referir que o Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais (JO L 165 p. 1), adopta também esta concepção, acrescentando-lhe um critério de «estrita necessidade» de assinalar a chegada de mercadorias. O seu artigo 3.º, n.º 6, tem a seguinte redacção: «A autoridade competente do Estado-Membro de destino pode verificar o cumprimento da legislação em matéria de alimentos para animais e de géneros alimentícios por parte dos alimentos para animais e dos géneros alimentícios, através de controlos não discriminatórios. Na medida do estritamente necessário para a organização dos controlos oficiais, os Estados-Membros podem solicitar aos operadores que tenham procedido à entrega de mercadorias provenientes de outro Estado-Membro que informem da chegada das mesmas» (o sublinhado é meu).

Estado de destino, não apoio, em contrapartida, a ideia de que a instituição de uma obrigação de declaração prévia sistemática é indispensável para realização dos controlos por sondagem previstos pela Directiva 89/662.

55. Por um lado, os termos utilizados pelo legislador comunitário no artigo 5.º, n.º 3, alínea c), da referida directiva contradizem, em minha opinião, a argumentação do Reino da Suécia, na medida em que, como já referi, se opõem ao carácter sistemático dessa obrigação de declaração. Por outro, considero que a eficácia dos controlos por sondagem é suficientemente garantida desde que a autoridade competente do Estado-Membro de destino efectue uma adequada análise dos riscos [23].

56. Aliás, importa sublinhar que no artigo 5.º, n.º 3, da Directiva 89/662, o legislador comunitário previu medidas que devem contribuir para assegurar a eficácia dos controlos veterinários por sondagem. É assim, por exemplo, em relação à obrigação dos operadores a quem sejam fornecidos os produtos provenientes de outro Estado-Membro ou que procedam ao fraccionamento completo de um lote de tais produtos, de manterem um registo no qual são mencionadas essas entregas. O mesmo se passa quanto à obrigação que lhes incumbe de conservarem, «durante um período a determinar pela autoridade competente, mas não inferior a seis meses, os certificados sanitários ou documentos referidos no artigo 3.º a fim de serem apresentados à autoridade competente, a pedido desta» [24].

57. O Governo sueco tem uma interpretação muito diferente do artigo 5.º, n.º 3, alínea c), da Directiva 89/662, na medida em que considera que o legislador comunitário não se pronunciou sobre o momento e a frequência das declarações, cuja determinação deixou, assim, ao cuidado dos Estados-Membros.

58. Não concordo totalmente com essa interpretação do artigo 5.º, n.º 3, alínea c), da Directiva 89/662. Na verdade, é um facto que nem o momento nem a frequência dessas declarações são aí previstos de modo preciso. Todavia, parece-me claro que, como já demonstrei, os termos desse artigo excluem a obrigação sistemática de declaração, o que vai no sentido de definir estritamente a margem de apreciação dos Estados-Membros quanto à frequência dessas declarações.

59. Pelo contrário, quanto à questão de saber em que momento essa declaração deve ser apresentada, devo reconhecer que os termos do artigo 5.º, n.º 3, alínea c), da Directiva 89/662 não são nada explícitos.

23 — Esta ideia está presente no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 882/2004, que prevê nomeadamente que os controlos oficiais dos géneros alimentícios devem ser efectuados «em função do risco». Este risco pode ser apreciado, por exemplo, a partir de critérios, como a existência de antecedentes relativos a determinados animais ou a determinadas empresas do sector alimentar.

24 — V., artigo 5.º, n.º 3, alínea b) e d), da Directiva 89/662.

Com efeito, não posso determinar, pela sua simples leitura, se a chegada de produtos provenientes de um outro Estado-Membro deve ser assinalada *antes ou depois* da entrada dos referidos produtos no Estado-Membro de destino.

60. Deve-se a este propósito referir que, por comparação, o artigo 5.º, n.º 2, alínea a), da Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de determinados animais vivos e produtos na perspectiva da realização do mercado interno [25], impõe a obrigação «de assinalar previamente a chegada de animais ou produtos provenientes de outro Estado-Membro, e designadamente a natureza do carregamento e a data previsível da chegada» [26].

61. Tendo em conta a imprecisão do texto do artigo 5.º, n.º 3, alínea c), da Directiva 89/662 quanto ao momento em que deve ser apresentada a declaração de chegada de produtos provenientes de outros Estados-Membros, considero que esse artigo deve ser interpretado no sentido de que não exclui a imposição da obrigação de assinalar as importações *previamente à sua chegada,* mas que, pelo contrário, se opõe a que essa obrigação seja imposta *de modo sistemático* aos importadores de determinados produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros.

62. *Quanto aos objectivos da Directiva 89/662,* além de confirmarem, na minha perspectiva, a interpretação que apresentei e que se apoia no texto do artigo 5.º, n.º 3, alínea c), desta directiva, testemunham, na minha opinião, que esta última deve ser interpretada no sentido de que se opõe a que essa obrigação de assinalar a chegada dos produtos seja exclusivamente imposta aos importadores.

63. A este respeito, recordo que, a fim de assegurar a livre circulação dos produtos agrícolas, que constitui, conforme o segundo considerando da Directiva 89/662, «um elemento fundamental das organizações comuns de mercado», a referida directiva visa eliminar os obstáculos veterinários ao desenvolvimento do comércio intracomunitário dos produtos de origem animal.

64. O objectivo final da Directiva 89/662 é, mais precisamente, o de limitar os controlos veterinários dos referidos produtos ao local de partida [27].

65. Nos termos do quinto considerando desta Directiva, «na perspectiva da realização do mercado interno, é conveniente,

25 — JO L 224, p. 29.

26 — O sublinhado é meu.

27 — V., quarto considerando.

enquanto esse objectivo não for atingido, pôr a tónica nos controlos a efectuar à partida e organizar os controlos que possam vir a ser efectuados no destino; [...] essa solução conduz ao abandono da possibilidade de efectuar controlos veterinários nas fronteiras internas da Comunidade».

66. Nesta óptica, o artigo 1.º da Directiva 89/662 impõe aos Estados-Membros a obrigação de assegurar «que os controlos veterinários dos produtos de origem animal [...] deixem de ser efectuados, sem prejuízo do artigo 6.º, nas fronteiras e passem a sê-lo nos termos do disposto na presente directiva».

67. Tendo em conta estes elementos, considero que a circunstância de que, no âmbito do sistema adoptado pelas autoridades suecas, a obrigação sistemática de declaração prévia de determinados produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros que incumbe aos importadores está em contradição tanto com o *objectivo de eliminação dos controlos nas fronteiras* como com o que consiste na *restrição dos controlos que possam ser efectuados nos Estados de destino.*

68. Com efeito, penso, como a Comissão, que a obrigação sistemática de declaração prévia prevista na regulamentação sueca constitui uma forma de controlo na fronteira, na medida em que é imposta ao importador [28]. Com efeito, contribui para manter um obstáculo à entrada no território sueco de produtos de origem animal importados de outros Estados-Membros, mantendo assim uma fronteira interna.

69. É verdade que o conceito de «operadores a quem sejam fornecidos produtos provenientes de outro Estado-Membro ou que procedam ao fraccionamento completo de um lote de tais produtos» que figura no artigo 5.º, n.º 3, da Directiva 89/662 pode ser interpretado literalmente como incluindo os importadores de produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros.

70. Todavia, não me parece que tal interpretação corresponda à vontade do legislador comunitário de eliminar os controlos nas fronteiras internas da Comunidade.

71. Aliás anoto que, a fim de atingir esse objectivo indispensável da realização do mercado interno, o legislador comunitário fixou uma definição muito ampla do conceito de «controlo veterinário». Recordo que este conceito abrange, com efeito, nos

28 — Segundo a Comissão, «a palavra 'fronteiras' deve ser considerada neste caso na sua acepção jurídica em vez de física» (v., petição, n.ºs 20 e 21).

termos do artigo 2.º n.º 1, da Directiva 89/662, «qualquer controlo físico e/ou *formalidade administrativa* que diga respeito aos produtos referidos no artigo 1.º e *que vise, de modo directo ou indirecto, assegurar a protecção da saúde pública ou animal*» [29].

72. Tendo em conta estes elementos, parece-me pertinente considerar que a Directiva 89/662 proíbe a realização sistemática de uma formalidade administrativa desse tipo imposta ao importador, porque tal medida contribui para a manutenção das fronteiras internas, o que constitui um resultado rigorosamente oposto ao objectivo perseguido pelo legislador comunitário na Directiva 89/662 de eliminar os controlos veterinários nas fronteiras internas.

73. Além disso, considero, como a Comissão, que tal medida se opõe ao objectivo que consiste em limitar os controlos que podem ser efectuados no Estado-Membro de destino. A este respeito, importa insistir no facto de que, como referi anteriormente, no âmbito da Directiva 89/662, os controlos que podem ser efectuados num Estado-Membro de destino foram previstos de modo exaustivo ou, dito de outra maneira, «em detalhe» [30]. Por conseguinte, a adopção por um Estado-Membro de destino de uma formalidade administrativa cujas modalidades de aplicação ultrapassam o âmbito delimitado pela Directiva 89/662 constitui uma violação da referida directiva.

74. Assim, no termo destas considerações, entendo que a Directiva 89/662, em especial o seu artigo 5.º, n.º 3, alínea c), deve ser interpretada no sentido de que se opõe à instituição por um Estado-Membro de destino de uma obrigação sistemática de declaração prévia das importações imposta aos importadores de determinados produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros.

75. Por isso, na medida em que o sistema criado pelo regulamento sueco contém uma obrigação desse tipo de carácter sistemático imposta aos importadores, deve também, em minha opinião, ser considerado incompatível com a Directiva 89/662.

76. Antes de concluir, limitar-me-ei a fazer algumas observações a respeito da argumentação desenvolvida na fase pré-contenciosa pelo Reino da Suécia, que consiste, em suma, em defender que o seu sistema nacional de declaração das importações é necessário a fim de verificar o cumprimento pelos outros Estados-Membros das normas comunitárias anti-salmonelas.

29 — O sublinhado é meu.

30 — Acórdão de 12 de Novembro de 1998, Comissão/Alemanha, já referido.

77. A este respeito é conveniente recordar que, no âmbito da adesão do Reino da Suécia à União Europeia, as garantias suplementares em relação às salmonelas foram previstas para as entregas de determinados animais e de determinados produtos de origem animal destinados a esse Estado-Membro [31].

78. A título de exemplo, em relação às carnes frescas de aves de capoeira, essas garantias foram adoptadas pela Decisão 95/411/CE do Conselho, de 22 de Junho de 1995, que estabelece as regras relativas às análises microbiológicas por amostragem a efectuar, em matéria de salmonelas, nas carnes frescas de aves de capoeira destinadas à Finlândia e à Suécia [32]. O artigo 2.º desta decisão prevê assim que «[a]s carnes frescas de aves de capoeira destinadas à Finlândia e à Suécia serão sujeitas a análises microbiológicas em matéria de salmonelas, efectuadas por amostragem, nos termos do anexo, no estabelecimento de origem dessas carnes». Esta norma não se aplica no caso de se tratar de um estabelecimento sujeito a um programa relativo aos controlos das salmonelas idêntico ao adoptado pela República da Finlândia e o Reino da Suécia [33].

79. Resulta dos autos que o sistema sueco de declaração sistemática das importações de determinados produtos de origem animal, resultante do regulamento sueco, parece ter sido adoptado devido a dúvidas que o Reino da Suécia tinha a respeito das garantias anti-salmonelas em determinados Estados-Membros de expedição.

80. A este respeito, recordo que, como refere o sexto considerando da Directiva 89/662, o objectivo que consiste na supressão dos controlos veterinários nas fronteiras internas da Comunidade «implica uma confiança reforçada nos controlos veterinários efectuados pelo Estado expedidor».

81. Dado que o produto de origem animal que provém de outro Estado-Membro é acompanhado de certificado sanitário, de certificado de salubridade ou de qualquer outro documento, previstos pela regulamentação veterinária comunitária, deve, assim, presumir-se que está em conformidade com as normas em vigor a nível comunitário.

31 — V. nota 6.

32 — JO L 243, p. 29. Foram fixadas garantias idênticas pela Decisão 95/409/CE do Conselho, de 22 de Junho de 1995, que estabelece as regras relativas às análises microbiológicas por amostragem a efectuar, em matéria de salmonelas, nas carnes frescas de bovinos e suínos destinadas à Finlândia e à Suécia (JO L 243, p. 21).

33 — V., artigo 3 da Decisão 95/411. As mesmas normas aplicam-se quando se trate de carnes frescas de bovinos e suínos, por força dos artigos 2.º e.º3 da Decisão 95/409.

82. Se se verificar, no momento de um controlo efectuado no local de destino ou no decurso do transporte, que esse produto é susceptível de prejudicar o objectivo de saúde pública, os artigos 7.º, 8.º e 9.º da Directiva 89/662 fixam o procedimento a seguir pelo Estado-Membro de destino. Foi assim, por exemplo, que o Tribunal de Justiça pôde decidir que, «sempre que a República Federal da Alemanha verificasse, no âmbito dos controlos autorizados e recorrendo aos seus próprios métodos, que a carne importada apresentava um odor sexual pronunciado que a tornava imprópria para consumo humano, circunstâncias descritas no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 89/662, este Estado devia desencadear o procedimento previsto no artigo 8.º da mesma directiva e entrar imediatamente em contacto com a autoridade competente do Estado-Membro de expedição, no caso de figura o Reino da Dinamarca». Logo, as autoridades alemãs não podiam declarar unilateralmente que o método denominado «teste imunoenzimático modificado do Professor Claus», que permitia detectar tal odor, era sempre obrigatório e recusar-se, por conseguinte, areconhecer a salubridade das carnes importadas e controladas segundo o método do escatol utilizado pelas autoridades dinamarquesas, sem todavia adoptar o procedimento previsto pelo artigo 8.º da Directiva 89/662 [34].

83. Além disso, o artigo 9.º da referida directiva adopta «um regime comunitário de salvaguarda destinado a substituir medidas cautelares eventualmente díspares adoptadas em situação de emergência pelos Estados-Membros em caso de perigo grave» [35].

84. Estes elementos permitem-me afirmar que, em caso de dúvida quanto ao cumprimento das normas comunitárias anti-salmonelas num Estado-Membro de expedição, o Estado-Membro de destino é obrigado a utilizar os procedimentos e as medidas de protecção previstas pela Directiva 89/662. Não pode acrescentar unilateralmente medidas nacionais suplementares que ultrapassem as disposições da referida directiva que definem um sistema harmonizado dos controlos veterinários aplicáveis no comércio intracomunitário de determinados produtos de origem animal.

85. Esta análise está em conformidade com um princípio fundamental da ordem jurídica comunitária, segundo o qual os Estados-Membros devem agir no quadro dos procedimentos e das vias de recurso jurisdicionais previstos pelo Tratado CE quando considerem que um Estado-Membro não cumpre as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário [36].

34 — Acórdão de 12 de Dezembro de 1998, Comissão/Alemanha, já referido (C-102/96, n.os 37 e 41).

35 — Acórdão de 5 de Dezembro de 2000, Eurostock (C-477/98, Colect., p. I-10695, n.º 59).

36 — V., nomeadamente, acórdãos de 13 de Novembro de 1964, Comissão/Luxemburgo e Bélgica (90/63 e 91/63, Recueil, p. 1217; Colect. 1962-1964, p. 579), e de 25 de Setembro de 1979, Comissão/França (232/78, Recueil, p. 2729, n.º 9).

V — Conclusão

86. Tendo em conta todas estas considerações, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«1) declare que o Reino da Suécia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário na perspectiva da realização do mercado interno, em especial do seu artigo 5.°, n.° 3, alínea c), ao impor aos importadores de determinados produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros a obrigação de declaração prévia sistemática das importações dos referidos produtos.

2) condene o Reino da Suécia nas despesas.»