Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

18 de julho de 2013*

«Incumprimento de Estado — Regulamento (CE) n.º 1829/2003 — Alimentação animal — Alimentos geneticamente modificados — Produção, colocação no mercado ou utilização — Proibição nacional ainda não entrada em vigor»

No processo C-313/11,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 20 de junho de 2011,

Comissão Europeia, representada por D. Bianchi e A. Szmytkowska, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República da Polónia, representada por M. Szpunar, na qualidade de agente,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: A. Borg Barthet, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, M. Safjan e M. Berger (relatora), juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede que o Tribunal de Justiça declare que, ao proibir na Polónia a produção, a colocação no mercado e a utilização de alimentos geneticamente modificados na alimentação animal e os organismos geneticamente modificados destinados a utilização em

* Língua do processo: polaco.

alimentos para animais, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 16.°, n.º 5, 19.°, 20.° e 34.° do Regulamento (CE) n.º 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativo a géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados (JO L 268, p. 1).

Quadro jurídico

Direito da União

2 Nos termos dos considerandos 3, 4, 7 e 30 do Regulamento n.º 1829/2003, por forma a proteger a saúde humana e animal e garantir condições de concorrência equitativas e leais, os géneros alimentícios e os alimentos para animais que contenham organismos geneticamente modificados (a seguir «OGM»), que consistam nesses organismos ou sejam produzidos a partir desses organismos (a seguir «géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados»), devem ser objeto de uma avaliação de segurança, antes da sua colocação no mercado da União Europeia, através de um procedimento comunitário eficaz e transparente.

3 Esse regulamento refere, no seu considerando 31, que, para garantir uma avaliação científica harmonizada dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais geneticamente modificados, as avaliações dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais geneticamente modificados deverão ser efetuadas pela Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos.

4 O artigo 15.º desse regulamento, intitulado «Âmbito de aplicação», no seu n.º 1, refere que as disposições sobre a autorização relativa a alimentos para animais geneticamente modificados e as normas de supervisão se aplicam aos:

«[...]

a) […] OGM destinados à alimentação animal;

b) [...] alimentos para animais que contenham ou sejam constituídos por OGM;

c) [...] alimentos para animais produzidos a partir de OGM.»

5 O artigo 16.º desse regulamento, sob a epígrafe «Requisitos», dispõe, nos seus n.ºs 1, alínea a), 2, 3 e 5:

«1. Os alimentos para animais referidos no n.º 1 do artigo 15.º não devem:

a) Ter efeitos nocivos para a saúde humana, a saúde animal ou o ambiente;

[...]

2. Ninguém pode colocar no mercado, utilizar ou transformar um produto referido no n.º 1 do artigo 15.º que não esteja abrangido por uma autorização concedida em conformidade com a presente secção e se não forem cumpridas as condições relevantes estabelecidas nessa autorização.

3. Um produto referido no n.º 1 do artigo 15.º só pode ser autorizado se o requerente da autorização tiver demonstrado adequada e suficientemente o cumprimento dos requisitos estabelecidos no n.º 1 do presente artigo.

[...]

5. A autorização referida no n.º 2 só pode ser concedida, recusada, renovada, alterada, suspensa ou revogada pelos motivos e de acordo com os procedimentos previstos no presente regulamento.

[…]»

6 Os artigos 17.° a 19.° do mesmo regulamento disciplinam o procedimento de autorização. O artigo 19.º precisa, nomeadamente, que a Comissão tem competência para conceder a autorização.

7 O artigo 20.º do Regulamento n.º 1829/2003 define o estatuto dos produtos existentes e prevê as condições em que esses produtos, quando tenham sido legalmente colocados no mercado antes da data de aplicação do Regulamento n.º 1829/2003, podem continuar a ser colocados no mercado, utilizados e transformados desde que sejam cumpridas certas condições.

8 O artigo 34.º desse regulamento dispõe que podem ser adotadas medidas de emergência de acordo com os procedimentos previstos nos artigos 53.° e 54.° do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO L 31, p. 1), em caso de risco grave de um produto para a saúde humana, para a saúde animal ou para o ambiente.

9 Os artigos 53.° e 54.° do Regulamento n.º 178/2002 dispõem que, nesse caso, a adoção das medidas apropriadas está reservada à Comissão e que um Estado-Membro pode adotá-las exclusivamente no caso de inatividade dessa instituição.

Direito polaco

10 O artigo 15.º, n.º 1, ponto 4, da Lei dos alimentos para animais, de 22 de julho de 2006 (Dz. U. n.º 144, posição 1045, a seguir «lei APA»), dispõe que são proibidas a produção, a colocação no mercado e a utilização na alimentação animal na Polónia de alimentos para animais geneticamente modificados e os OGM destinados a utilização nos alimentos para animais (a seguir «proibição controvertida»).

11 Nos termos do artigo 53.º da lei APA, quem infringir a proibição controvertida será punido com coima.

12 Essa proibição deveria entrar em vigor, de acordo com o artigo 65.º da lei APA, dois anos após a sua publicação, isto é, em 12 de agosto de 2008.

13 Em 26 de junho de 2008, o legislador polaco adotou a Lei que altera a lei APA (Dz. U. n.º 144, posição 899), entrada em vigor em 12 de agosto de 2008, que alterou o artigo 65.º da lei APA, adiando a entrada em vigor da proibição controvertida para 1 de janeiro de 2013.

Procedimento pré-contencioso

14 Em 24 de outubro de 2006, tendo tomado conhecimento da data da entrada em vigor da lei APA, a Comissão dirigiu uma carta à República da Polónia em que considerava que a proibição controvertida constituía uma infração ao Regulamento n.º 1829/2003, na medida em que afetava a livre comercialização, circulação e utilização dos alimentos para animais já aprovados por esse regulamento.

15 Por carta de 28 de novembro de 2006, a República da Polónia respondeu salientando a posição-quadro adotada pelo Conselho de Ministros polaco no âmbito do debate político e social na Polónia a respeito dos alimentos para animais geneticamente modificados, na qual este se pronunciou contra a introdução desses alimentos no mercado. Esse Estados-Membro informou a Comissão, nomeadamente, de vários estudos em curso relativos ao efeito dessa proibição na produção e na oferta

de alimentos para animais geneticamente modificados, bem como sobre a possibilidade de os substituir, afirmando que a decisão definitiva sobre a disposição controvertida deveria ser tomada antes da sua entrada em vigor, isto é, antes de 12 de agosto de 2008.

16 Em 23 de março de 2007, a Comissão dirigiu à República da Polónia uma notificação para cumprir, em que precisava que os OGM na aceção do Regulamento n.º 1829/2003 só poderiam ser proibidos em casos excecionais, cujas condições não estavam preenchidas no caso. Assim, ao proibir a produção, a colocação no mercado e a utilização na alimentação animal na Polónia de alimentos geneticamente modificados, bem como os OGM destinados a utilização nos alimentos para animais, a República da Polónia não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do Regulamento n.º 1829/2003.

17 Em 22 de maio de 2007, a República da Polónia pediu à Comissão que prolongasse o prazo de resposta à notificação para cumprir até 22 de junho de 2007 afirmando que «os riscos associados à utilização de produtos geneticamente modificados para o homem, para os animais e para o ambiente suscitam fortes receios». Afirma igualmente que, para preparar a sua resposta, tem a responsabilidade de tomar em consideração as observações e os pareceres de vários peritos, o que exige a realização de consultas, inquéritos e entrevistas, bem como a análise de muitos documentos. A Comissão deferiu esse pedido por carta de 31 de maio de 2007.

18 Por carta de 22 de junho de 2007, a República da Polónia respondeu à notificação para cumprir, reiterando, no essencial, os mesmos argumentos apresentados na carta de 28 de novembro de 2006.

19 Não tendo ficado convencida com a resposta, a Comissão, em 23 de outubro de 2007, dirigiu à República da Polónia um parecer fundamentado, convidando-a a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento às suas obrigações no prazo de dois meses a contar da data da receção do parecer, que ocorreu igualmente em 23 de outubro de 2007.

20 Invocando a dificuldade, tendo em conta a sua recente nomeação, que o Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural tinha em tomar uma decisão em tempo útil sobre a posição final a adotar quanto à alegada infração, a República da Polónia pediu uma prorrogação do prazo de resposta ao parecer fundamentado para 13 de dezembro de 2007. A Comissão indeferiu esse pedido, com o fundamento de não estarem preenchidas as condições aplicáveis.

21 Na resposta ao parecer fundamentado de 21 de janeiro de 2008, esse Estado-Membro anunciou a revogação do artigo 15.º, n.º 4, da lei APA.

22 Não tendo recebido nenhuma informação sobre essa revogação, a Comissão, por carta de 16 de junho de 2008, pediu informações, no mais curto prazo possível, sobre a eliminação da proibição controvertida.

23 Por carta de 26 de junho de 2008, a República da Polónia informou a Comissão de que os trabalhos legislativos relativos ao projeto de alteração da lei APA estavam em curso e que a proibição controvertida deveria entrar em vigor não em 12 de agosto de 2008, mas em 1 de janeiro de 2012. Na realidade, a alteração adotada pelo legislador polaco adiou essa data para 1 de janeiro de 2013.

24 Nestas condições, a Comissão decidiu intentar a presente ação.

Quanto à ação

Argumentos das partes

25 A título preliminar, quanto ao argumento aduzido pela República da Polónia de que a *vacatio legis* da proibição controvertida prevista até 1 de janeiro de 2013 permite efetivamente manter, em conformidade com o Regulamento n.º 1829/2003, a possibilidade de produzir, colocar no mercado e utilizar alimentos para animais geneticamente modificados, a Comissão, nomeadamente com base nos acórdãos de 29 de outubro de 1998, Comissão/Grécia (C-185/96, Colet., p. I-6601), e de 28 de novembro de 2002, Comissão/França (C-259/01, Colet., p. I-11093), alega que a adoção da proibição controvertida e o adiamento da sua entrada em vigor são contrários ao princípio da segurança jurídica.

26 A este respeito, a Comissão precisa que, não tendo a República da Polónia revogado a proibição controvertida, os produtores de alimentos para animais em causa, que nomeadamente têm de encontrar novas fontes de matérias-primas, encontram-se numa situação jurídica incerta em face do risco de ser novamente adiada a entrada em vigor dessa proibição.

27 Neste contexto, com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça, a Comissão recorda que um Estado-Membro viola o direito da União não só se mantiver uma disposição legal contrária a este, mesmo que essa disposição não seja aplicada, mas também se instituir um quadro legislativo contrário a uma diretiva, mesmo que este ainda não tenha sido aplicado a casos concretos.

28 Além disso, um Estado-Membro não pode justificar a inobservância do direito da União pelo facto de não ter resultado daí qualquer consequência negativa, quando resulta de vários documentos que a proibição controvertida, uma vez entrada em vigor, teria tais consequências.

29 A Comissão salienta ainda que a liberdade de escolha de técnica legislativa de um Estado-Membro não implica a liberdade de adotar legislação incompatível com o direito da União.

30 Além disso, a Comissão recorda que dirigiu à República da Polónia o seu parecer fundamentado antes da entrada em vigor da proibição controvertida, que tinha sido prevista para 12 de agosto de 2008, e que, portanto, a alteração pela República da Polónia da data de entrada em vigor dessa proibição, que passou a ser 1 de janeiro de 2013, em nada afeta o essencial da infração na presente lide.

31 Em seguida, quanto a uma eventual justificação relativa à moralidade pública prevista no artigo 36.º TFUE, a Comissão salienta, a título preliminar, que o Regulamento n.º 1829/2003 constitui uma medida de harmonização completa no domínio dos alimentos para animais geneticamente modificados e dos OGM destinados a utilização na alimentação animal. Assim, uma medida nacional não deve ser apreciada à luz das disposições de direito primário, mas à luz das disposições dessa medida de harmonização.

32 Mesmo no caso de recurso ao processo de emergência previsto no artigo 34.º do Regulamento n.º 1829/2003, que remete para o processo complexo a seguir previsto no Regulamento n.º 178/2002, quando exista um risco sério para a saúde humana, para a saúde animal ou para o ambiente, a adoção das medidas apropriadas está reservada à Comissão e um Estado-Membro só pode adotar medidas provisórias de proteção no caso de inatividade dessa instituição.

33 Expressando dúvidas sobre o facto de um Estado-Membro poder, como no caso, invocar as exceções previstas no artigo 36.º TFUE, a Comissão alega ainda que, de qualquer modo, a República da Polónia não demonstrou, como exige a jurisprudência assente, estarem reunidas as condições que permitem uma derrogação ao abrigo do artigo 36.º TFUE.

34 A este respeito, essa instituição censura a República da Polónia de não invocar a moralidade pública a título autónomo e de antes a confundir com a justificação relativa à proteção da saúde e do ambiente. Além disso, entende que esse Estado-Membro não demonstrou um nexo entre a proibição controvertida e a moralidade pública, e o facto de não ter sido apresentado nenhum estudo a esse respeito é, segundo a Comissão, contrário à jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual um Estado-Membro não se pode basear no ponto de vista de uma parte da opinião pública para pôr em causa unilateralmente uma medida de harmonização.

35 Por último, salientando que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um Estado-Membro que recorre às medidas previstas no artigo 36.º TFUE tem de respeitar o princípio da proporcionalidade, a Comissão alega que a proibição controvertida, de qualquer forma, é manifestamente desproporcionada.

36 A República da Polónia responde que, no caso, não se pode qualificar de violação do direito da União o simples facto de o legislador nacional ter adotado disposições legais que não entraram nem vão entrar em vigor.

37 A este respeito, esse Estado-Membro contesta a pertinência da jurisprudência referida pela Comissão em apoio dos seus argumentos, salientando que os acórdãos em causa apenas respeitam a situações em que o Tribunal de Justiça se pronunciava sobre uma violação do direito da União pelo direito nacional em vigor nos Estados-Membros em causa, o que precisamente não é aqui o caso.

38 O efeito dessa alegada violação poderia eventualmente surgir depois do termo da *vacatio legis* indicada na lei, e, portanto, depois de um período significativo, mas seria, segundo a República da Polónia, hipotético, uma vez que, até ao termo dessa *vacatio legis*, a proibição controvertida poderia ainda ser alterada ou revogada pelo legislador polaco. Assim, a Comissão não pode basear o processo previsto no artigo 258.º TFUE nessas eventuais e hipotéticas violações.

39 Salientando a liberdade de um Estado-Membro de escolher a sua técnica legislativa, nomeadamente no que respeita ao prazo de entrada em vigor de uma disposição, a República da Polónia afirma que o facto de a Comissão pôr em causa disposições ainda não entradas em vigor poderia levar a uma situação em que essa instituição poderia contestar as técnicas legislativas a que recorre um Estado-Membro de acordo com o seu ordenamento jurídico, apesar de, na realidade, a regulamentação desse Estado-Membro estar em conformidade com o direito da União.

40 A República da Polónia conclui daí que, na medida em que a regulamentação nacional em vigor garante plenamente a possibilidade de fabricar, colocar no mercado e utilizar na alimentação animal alimentos geneticamente modificados para animais e OGM destinados à alimentação animal, não existe nenhum risco de insegurança jurídica, como alega a Comissão.

41 Além disso, esse Estado-Membro alega que essa *vacatio legis* reflete o critério prudente seguido pela República da Polónia no que respeita à utilização de produtos geneticamente modificados e que essas disposições foram notificadas de acordo com o procedimento previsto nos artigos 17.° a 19.° do Regulamento n.º 1829/2003.

42 Por último, na tréplica, a República da Polónia, a título de informação, anuncia que a lei APA será sujeita a uma alteração a partir do início de 2012, nomeadamente prevendo-se o prolongamento até 1 de janeiro de 2017 da *vacatio legis* da proibição controvertida que, ao invés do que alega a Comissão, não entrará, portanto, em vigor em 1 de janeiro de 2013.

Apreciação do Tribunal

43 A título preliminar, há que observar que a República da Polónia invoca, como principal fundamento da sua defesa, o facto de a proibição controvertida não ter ainda entrado em vigor no momento da expiração do prazo fixado no parecer fundamentado e de, portanto, o direito da União não ter sido violado.

44 A Comissão, embora não conteste a *vacatio legis* do artigo 15.º, n.º 1, ponto 4, da lei APA, alega que a simples adoção e publicação dessa disposição constitui, em seu entender, um incumprimento das obrigações da República da Polónia conforme definidas no Regulamento n.º 1829/2003.

45 A este respeito, basta recordar que o Tribunal de Justiça tem decidido repetidamente no sentido de que a existência do incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado e de que as alterações posteriormente ocorridas não são tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdãos de 17 de janeiro de 2008, Comissão/Alemanha, C-152/05, Colet., p. I-39, n.º 15, e de 6 de novembro de 2012, Comissão/Hungria, C-286/12, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

46 Assim, não se pode deixar de observar que, de acordo com essa jurisprudência, a data em que o Tribunal de Justiça se deve colocar para analisar o incumprimento imputado à República da Polónia é 23 de dezembro de 2007.

47 Ora, no caso, está assente que, no termo desse prazo, a proibição controvertida não estava em vigor na medida em que, de acordo com o seu artigo 65.º, a lei APA deveria entrar em vigor dois anos após a sua publicação, isto é, em 12 de agosto de 2008, e, portanto, depois do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, pelo que não pode constituir o objeto da presente ação.

48 A ação da Comissão só poderia proceder se o Regulamento n.º 1829/2003 impusesse, antes de 12 de agosto de 2008, o respeito de certas obrigações à República da Polónia. Essas obrigações, no contexto da presente lide, implicariam, em particular, que os Estados-Membros tivessem de se abster de adotar regulamentações suscetíveis de produzir efeitos negativos contrários aos objetivos desse regulamento mesmo antes da sua entrada em vigor (v., neste sentido, acórdão de 28 de outubro de 2010, Comissão/Malta, C-508/08, Colet., p. I-10589, n.º 21). Contudo, não se pode deixar de observar que a Comissão de modo nenhum baseou os fundamentos da sua ação na existência das obrigações resultantes diretamente desse regulamento.

49 Além disso, quanto às eventuais obrigações resultantes de outras disposições do direito da União, a Comissão alega uma violação do princípio da segurança jurídica pela proibição controvertida, referindo vários acórdãos do Tribunal de Justiça.

50 A este propósito, basta observar que a jurisprudência referida pela Comissão respeita, por um lado, a situações em que o Tribunal de Justiça se pronunciava sobre uma violação do direito da União pelo direito nacional em vigor nos Estados-Membros em causa, e, por outro, sobre a transposição de diretivas. Uma vez que essas situações não são idênticas à situação da presente lide, a Comissão não demonstrou com suficiente precisão que, nas circunstâncias específicas do presente caso, existiu uma violação do princípio da segurança jurídica.

51 Por outro lado, a Comissão também não invocou o facto de um Estado-Membro estar sujeito, no contexto do presente caso, a outras obrigações eventualmente violadas, como, por exemplo, a obrigação resultante do princípio da lealdade consagrado no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TUE.

52 Em face do exposto, e sem que seja necessário conhecer das outras alegações apresentadas quer pela Comissão quer pela República da Polónia, há que julgar improcedente a ação da Comissão.

Quanto às despesas

53 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República da Polónia pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) decide:

1) A ação é julgada improcedente.

2) A Comissão Europeia é condenada nas despesas.

Assinaturas