CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GERHARD REISCHL

apresentadas em 23 de Novembro de 1976 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Os animais destinados a abate e a carne (designadamente os animais da espécie bovina e a carne de bovino) estão sujeitos, aquando da sua importação para a Itália ou da sua exportação deste país, a um controlo veterinário efectuado por veterinários quando passam a fronteira, com o objectivo de detectar a presença de doenças infecciosas susceptíveis de constituírem um perigo para o património zootécnico nacional. Este controlo encontra-se previsto no artigo 32.° das leis sanitárias (Decreto Real n.° 1265, de 27 de Julho de 1934). As disposições de aplicação são definidas pelo artigo 45.° do Regulamento de Fiscalização Veterinária (Decreto n.° 320 do Presidente da República, de 8 de Fevereiro de 1954). A realização destes controlos sujeita os importadores e os exportadores ao pagamento de determinados direitos. As respectivas taxas são fixadas por uma lei de 30 de Setembro de 1970. Em 1973, atingiam o valor de 1 000 LIT por bovino e 500 LIT por cada 100 kg de carne de bovino.

Assim, a empresa Simmenthal, com sede em Monza, foi obrigada a pagar determinados direitos a título de controlos veterinários da carne de bovino destinada à alimentação humana que importou de França em Julho de 1973. Invocando a incompatibilidade desta cobrança com o direito comunitário, interpôs contra a Administração das Finanças italiana um recurso, a fim de obter o reembolso dos montantes que tinha pago.

Alegava que os controlos efectuados eram ilegais, devendo ser considerados como medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, proibidas pelas disposições que regulam a organização comum de mercados no sector da carne de bovino [Regulamento n.° 14/64/CEE do Conselho (JO 34 de 27.1.1964, p. 562) e Regulamento n.° 805/68/CEE do Conselho (JO L 148 de 28.6.1968, p. 24; EE 03 F2 p. 157)]. A este respeito, em seu entender, tem importância constatar que apenas as mercadorias importadas são sujeitas a um controlo sistemático, ao passo que as mercadorias nacionais, em princípio, circulam livremente. Quanto à carne destinada à alimentação humana, é interessante sublinhar que, por força de um regulamento de 1928, está prevista, uma inspecção a efectuar no local de destino, antes de ser aceite para consumo, com o objectivo de controlar o seu estado sanitário. Isto aplica-se igualmente aos produtos importados, que, desta forma, estão sujeitos a um duplo controlo. Por outro lado, tem importância salientar que os problemas de fiscalização sanitária em matéria de trocas comerciais intracomunitárias de animais das espécies bovina e suína, bem como de carnes frescas, foram regulados pelas directivas de 1964 e 1972 (n.^{os} 64/432, 64/433 e 72/461), no sentido de uma harmonização das legislações nacionais em matéria de fiscalização sanitária. Desta forma, as medidas nacionais adoptadas unilateralmente deixaram de se justificar. Foram substituídas por uma regulamentação comunitária e os Estados-

* Língua original: alemão.

-membros devem, designadamente, reconhecer a natureza obrigatória dos certificados sanitários emitidos nos Estados expedidores, na sequência de um controlo sanitário efectuado por veterinários oficiais.

Quanto aos direitos cobrados pela realização do controlo sanitário, a empresa Simmenthal considera que tais direitos devem ser considerados encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, na acepção das proibições previstas pela organização comum de mercado no sector da carne de bovino. Sobre este assunto, é decisivo, por um lado, o facto de apenas serem atingidas por este encargo, as mercadorias importadas. Na medida em que os controlos dos produtos nacionais ocasionam igualmente a cobrança de direitos, convém salientar que estes direitos sobrecarregam os produtos importados, que são igualmente submetidos a tais controlos. Por outro lado, a diferença não reside apenas na finalidade prosseguida pelos controlos efectuados na fronteira ou no interior do país; em seu entender, tem importância observar que a importação está sujeita a taxas fixas, enquanto que os direitos a pagar aos veterinários comunais variam consoante a província e, além disso, em função da quantidade de carne e do número de cabeças.

Por despacho de 6 de Abril de 1976, o Pretore de Susa suspendeu a instância e, ao abrigo do disposto no artigo 177.° do Tratado CEE, colocou ao Tribunal as seguintes questões prejudiciais:

a) Deverão os artigos 30.° e seguintes do Tratado CEE, o artigo 12.° do Regulamento n.° 14/64/CEE, bem como o artigo 22.° do Regulamento n.° 805/68/CEE, — atentas as disposições de harmonização das legislações adoptadas pelas directivas n.os 64/ /432/CEE e 64/433/CEE do Conselho, com o objectivo de tornar plenamente eficaz a organização comum de mercado no sector da carne de bovino —, ser interpretados no sentido de que um controlo sanitário na fronteira, efectuado com *carácter obrigatório e sistemático,* constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa às importações e exportações e, neste caso, a partir de que data?

b) Em caso de resposta afirmativa à questão precedente, deverá o artigo 36.° do Tratado CEE ser interpretado no sentido de que um controlo sanitário obrigatório e sistemático do tipo do que é efectuado ao abrigo do artigo 32.° do texto único das leis sanitárias da República Italiana (Decreto Real n.° 1265, de 27 de Julho de 1934) ainda se *justifica* depois da adopção das directivas, várias vezes citadas, de harmonização das legislações sanitárias?

c) Em caso de resposta negativa às questões precedentes, dever-se-á recorrer ao disposto no artigo 9.° e seguintes do Tratado CEE ou ao disposto no artigo 95.° do mesmo Tratado, quando existe num Estado-membro a obrigação de pagar, por ocasião de controlos sanitários de animais e de carnes da espécie bovina, vários encargos pecuniários, alguns dos quais são cobrados sobre as mercadorias importadas aquando da sua passagem na fronteira e outros por ocasião de controlos internos efectuados sobre mercadorias nacionais ou estrangeiras colocadas em livre prática que apresentem as seguintes características:

— os controlos efectuados na fronteira vêm juntar-se aos controlos internos e às respectivas remunerações;

— para os controlos internos não existe um direito fixo mas sim uma «remuneração» destinada a obter a declaração de que o controlo foi efectuado;

— os direitos pagos na fronteira são de um montante fixo, enquanto que as «remunerações» pelos controlos internos são variáveis;

— os «direitos fixos pagos na fronteira» são cobrados invariavelmente por cabeça de gado ou por quantidade de mercadorias, enquanto que as «remunerações» pagas pelos controlos internos variam em função da quantidade e do número e diminuem no sentido inversamente proporcional ao aumento do número ou da quantidade?

Se se considerarem estas questões à luz da situação de facto que acabámos de expor, é claro que transcendem este âmbito. Com efeito, as questões referem-se igualmente ao controlo sanitário efectuado no momento da importação de animais vivos da espécie bovina dizendo, além disso, respeito à regulamentação italiana das *exportações* aplicável nesta matéria. Sobre este assunto, poder-se-ia, pois, considerar que as questões colocadas carecem manifestamente de pertinência para efeitos da decisão do litígio. Todavia, não sugerimos que o Tribunal de Justiça se pronuncie neste sentido. Com respeito, à conexão dos vários problemas levantados e tendo em conta o facto de as questões, apesar de não terem actualmente interesse directo, poderem, eventualmente, revestir importância num processo paralelo, nenhuma objecção fundamental parece opor-se à análise do despacho segundo a sua formulação. No entanto, nós próprios nos abstraíremos aqui das questões relativas ao controlo das exportações, pela simples razão que temos que tomar posição sobre este assunto no processo 46/76 (Banhuis/Estado neerlandês).

1. Entre as duas ordens de problemas que resultam das questões colocadas invocaremos, em primeiro lugar, o problema que se refere à legalidade dos controlos de fiscalização sanitária efectuados no momento da importação de animais da espécie bovina e de carne de bovino. Assim, deverá analisar-se se tais controlos devem considerar-se medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação e se são justificados na acepção do artigo 36.° do Tratado CEE, mesmo depois da adopção das directivas comunitárias invocadas. Sobre este assunto, não deve perder-se de vista o facto de o despacho de reenvio se referir sobretudo aos controlos *sistemáticos*. A questão de saber se os controlos profundos, na realidade, só são efectuados ocasionalmente — como sublinhou o representante do Governo italiano — tem, pois, pouca importância. Competirá ao juiz, sendo caso disso, esclarecer este ponto enquanto questão de facto no âmbito do processo principal.

a) A este respeito, impõe-se tecer, sem qualquer dificuldade, uma primeira consideração. Com efeito, vários elementos tendem a mostrar que os controlos veterinários sistemáticos destinados a detectar a presença de agentes patogéneos — as análises laboratoriais teriam igualmente importância nesta situação —, quando efectuados no momento da importação, como é pretendidamente o caso em Itália, devem considerar-se medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação. Nesta matéria, basta recordar a pertinente definição que o Tribunal de Justiça deu, por exemplo, no processo 8/74 (Procureur du Roi/Benoît e Gustave Dassonville, Colect. 1974, p. 423), segundo o qual «qualquer regulamentação comercial originária dos Estados-membros susceptível de causar entraves directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, ao comércio intracomunitário...» deve considerar-se como uma medida do tipo referido. Com efeito, pode pensar-se que estes requisitos se encontram preenchidos num caso como o que está em análise, atento o facto de os controlos acarretarem percas de

tempo — circunstância que serviu de fundamento no processo 4/75 (Rewe-Zentralfinanz e GmbH/Landwirtschaftskammer, Colect. 1975, p. 299) —, de estes controlos poderem — como a recorrente no processo principal sustentou — acarretar prejuízos para os produtos importados e darem lugar a encargos financeiros, assim como às formalidades administrativas a eles referentes, elementos a que foi feita referência, por exemplo, no processo 63/74 (W. Cadsky SpA/Istituto nazionale per il Commercio Estero, Colect. 1975, p. 115).

Além disso, deve recordar-se a Directiva n.° 70/50 da Comissão, relativa à supressão das medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, que foi igualmente invocada noutros processos (por exemplo, no processo 4/75). De acordo com o seu artigo 2.° r), devem incluir-se entre tais medidas as que impõem aos produtos importados outros controlos diferentes dos controlos inerentes ao processo de desalfandegamento, que não são efectuados à produção nacional, ou que são efectuados com mais rigor que aqueles efectuados à produção nacional. A este propósito, saliente-se que em Itália — é o que resulta do despacho de reenvio e das observações das partes no processo — os produtos nacionais não são sujeitos, antes da sua expedição, a qualquer controlo sistemático correspondente e só são sujeitos a um controlo veterinário ordenado pelo perfeito, a título excepcional e temporário, caso se manifestem quaisquer doenças. Quando um controlo sanitário da carne é efectuado no local de destino, aparentemente, este controlo aplica-se também à carne importada, o que significa que esta carne está sujeita a um duplo controlo. Por outro lado, quando o Governo italiano afirmou durante a fase oral do processo, sobre este assunto, que vários controlos sanitários de outra natureza são igualmente efectuados no interior do país, não nos parece que isto constitua a prova que se trata de controlos idênticos e equivalentes, que excluem qualquer efeito discriminatório em detrimento dos produtos importados. Em definitivo, seria, no entanto, conveniente esclarecer devidamente este aspecto, no âmbito do processo principal, porque o processo prejudicial do artigo 177.° não é a sede própria para tais considerações, que conduzem, na realidade à aplicação do direito.

b) Quanto à questão seguinte, cujo objecto consiste em saber se as medidas de controlo em litígio, contudo, se justificam, o disposto no artigo 36.° do Tratado CEE reveste uma importância capital. Este artigo autoriza restrições às trocas comerciais, desde que justificadas, nomeadamente, por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas e dos animais. No entanto, não poderá ignorar-se a reserva enunciada no artigo 36.°, nos termos da qual, estas restrições não devem constituir nem um meio de discriminação arbitrário nem uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-membros. Além disso, estes termos mostram claramente que as medidas em causa devem apresentar um carácter de *necessidade*, aspecto que foi expressamente sublinhado no processo 104/75 (Adriaan de Peijper, director da sociedade Centrafarm BV, Colect. 1976, p. 263).

Quanto ao último elemento atrás referido, é de fundamental importância a regulamentação adoptada no plano comunitário e, designadamente, as directivas do Conselho que regulam as questões de fiscalização sanitária, como o processo, aliás, demonstrou. Abstemo-nos aqui de expor o seu conteúdo pormenorizadamente. A Comissão já o fez, de modo exaustivo, no seu memorando. Na verdade, deu claramente a impressão que foram adoptadas medidas de vasto alcance, no plano comunitário, em matéria de prevenção e de luta contra as epizootias, e que outras medidas visam garantir que as carnes destinadas à alimentação humana cheguem ao mercado em condições irrepreensíveis. Estas medidas já se aplicam, no exterior da Comunidade e nas trocas comerciais com países terceiros, com o objectivo de impedir

a importação de mercadorias susceptíveis de propagarem as epizootias. No interior da Comunidade, são especialmente amplas e aprofundadas, quer em matéria de prevenção quer em matéria de luta contra as epizootias. É, designadamente, significativa a previsão, no que respeita a mercadorias destinadas ao comércio intracomunitário, de controlos sistemáticos e aprofundados efectuados por um veterinário oficial no país expedidor e a realização de cuidadas inspecções das carnes antes e depois do abate. Na sequência destes controlos, as autoridades emitem um certificado sanitário que acompanha a mercadoria e certifica, no caso dos animais, que estes não apresentam qualquer sintoma clínico de doença e, no caso da carne, que esta provém de animais sãos, próprios para o consumo humano.

Tendo em conta esta regulamentação, expressamente adoptada com o objectivo de pôr em prática a livre circulação das mercadorias e — diversamente da regulamentação invocada no processo 4/75 — não simplesmente com o objectivo de completar as disposições nacionais, atento, em seguida, o facto de as garantias dadas pela regulamentação comunitária serem — como a Comissão assegurou — superiores aos sistemas nacionais, designadamente ao regime italiano, e atento também o facto de a experiência adquirida depois da entrada em vigor da regulamentação comunitária — pormenorizadamente ilustrada pela Comissão — ter demonstrado que a regulamentação comunitária é satisfatória, impõe-se concluir que os controlos sistemáticos na importação não são, consequentemente, necessários nem justificados. Sobre o assunto, recordaremos, designadamente, a constatação feita no processo 8/74 (Procureur du Roi/Benoît e Gustave Dassonville, Colect. 1974, p. 423) que os Estados-membros podem decretar determinadas medidas susceptíveis de restringir o comércio, desde que não tenha sido instituído um regime comunitário. Além disso, a Comissão alega, com razão, que os encargos instituídos pela regulamentação comunitária para os produtos exportados, aos quais as mercadorias destinadas ao mercado interno não estão sujeitos, só se afiguram justificados quando se admita a obrigação de princípio de os Estados-membros reconhecerem os certificados sanitários emitidos nos restantes Estados-membros.

Por outro lado, o fundamento do resultado de princípio adquirido até agora já não é posto em causa, nomeadamente, por uma referência ao campo de aplicação do direito comunitário bem como às disposições especiais que figuram nas directivas invocadas. O Governo italiano referiu-se-lhes sustentando que a legislação comunitária não era completa, que autorizava expressamente determinadas restrições às importações e que, além disso, a prática tem demonstrado que a sua aplicação correcta não era sempre garantida.

Neste sentido, é certamente necessário admitir que o artigo 6.° da Directiva n.° 64/432 e o artigo 5.° da Directiva n.° 64/433 permitem que os Estados-membros proíbam a introdução, sob determinadas condições, nos seus territórios de animais das espécies bovina e suína e de carne, e que isto pressupõe a realização de controlos nos postos fronteiriços. Também é certo que, nos termos do artigo 8.° da Directiva n.° 64/432, esta não afecta determinadas normas nacionais relativas, por exemplo, aos animais da espécie bovina aos quais foram administrados antibióticos e, de acordo com o artigo 6.° da Directiva n.° 64/433, também não são afectados por esta directiva outras normas nacionais que digam respeito à entrada de pequenos bocados de carnes, ao tratamento de animais para o talho com determinadas substâncias ou ao controlo destinado a detectar a presença de triquinas na carne dos animais da espécie suína. Finalmente, também é verdade que as directivas incluem determinadas cláusulas de salvaguarda. Determinam, por exemplo — artigo 9.° da Directiva n.° 64/432 —, que um Estado-membro pode adoptar

determinadas medidas caso exista perigo de propagação de doenças dos animais através da entrada no seu território de animais da espécie bovina ou suína provenientes de um outro Estado-membro. Por outro lado, permitem — artigo 4.° da Directiva n.° 64/433 — que os Estados-membros recusem a entrada nos seus territórios de carnes frescas provenientes de determinados matadouros ou oficinas de corte.

No entanto, sobre este assunto, não se deve esquecer, por um lado, que estas disposições permitem justificar não controlos de carácter geral, mas controlos *específicos* efectuados apenas sobre determinados aspectos. Além disso, estas medidas devem basear-se, por exemplo, no que respeita ao aparecimento de doenças ou ao desrespeito de disposições comunitárias pelo Estado exportador, em indícios concretos. Isto resulta, em nosso entender, do acórdão proferido no processo 4/75, onde foi sublinhado pelo Tribunal que devem existir motivos para crer, com base na experiência adquirida, que se correm determinados riscos quando não existem controlos na importação. Por outro lado, deve partir-se do princípio de que os controlos são limitados à análise de amostras, isto em respeito do princípio segundo o qual a restrição das trocas comerciais deve ser mantida dentro de limites o mais restritos possível. Por fim, deve observar-se — e isto diz respeito à aplicação das cláusulas de salvaguarda citadas, como, por exemplo, o artigo 8.° da Directiva n.° 64/432 — que tais medidas, que só podem ter um carácter temporário, se limitam a situações excepcionais. Além disso, pressupõem o respeito de um processo comunitário, no âmbito do qual intervém o Comité Veterinário criado pela decisão do Conselho de 15 de Outubro de 1968, e a Comissão e o Conselho dispõem de competência para adoptar decisões. Finalmente, não deve deixar de recordar-se que, nesta matéria, deve igualmente respeitar-se a proibição de discriminação, isto é, que os produtos nacionais e os produtos importados devem, em princípio, beneficiar do mesmo tratamento.

c) Assim, não se pode deixar de concluir que as medidas de controlo em litígio no processo principal devem ser consideradas medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação e, consequentemente, incompatíveis com as disposições do Tratado. Por outro lado, é necessário acrescentar — uma vez que este aspecto já foi evocado no âmbito do primeiro grupo de questões — que a proibição relativa aos produtos abrangidos pelas organizações comuns de mercado entrou em vigor na data fixada pelos regulamentos que instituem as organizações de mercado. Se se partir da ideia que os controlos nacionais se justificavam, com base no artigo 36.° do Tratado, antes da adopção da regulamentação comunitária que acabamos de evocar por várias vezes, é necessário, no entanto, supor que o referido efeito se produziu no momento da adopção das normas nacionais correspondentes à regulamentação comunitária ou, o mais tardar, findos os prazos, fixados pelas directivas do Conselho, para a harmonização das disposições nacionais em matéria de fiscalização sanitária.

2. A segunda questão que abordamos agora, isto é, aquela que diz respeito à compatibilidade com o Tratado dos direitos cobrados na fronteira aquando da realização de controlos veterinários, não nos tomará muito tempo, na medida em que foi colocada para o caso de a primeira questão receber uma resposta negativa.

A este propósito, recordaremos a definição de encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros várias vezes fornecida pela jurisprudência, e nomeadamente que pouco importa conhecer — este aspecto foi sublinhado no processo 63/74 — a utilização dada a estes encargos e se são cobrados em benefício do Estado. O facto de esta definição se aplicar ao caso concreto é confirmado pela circunstância de os controlos sistemáticos efectuados nas fronteiras, ao título dos quais os direitos são cobrados, deverem ser considerados ilícitos. Além disso, a jurisprudência

— processo 29/72, SpA Marimex/Administração das Finanças italiana, Colect. 1972, p. 473 — já fixou claramente que, embora o artigo 36.° do Tratado não proíba os controlos sanitários, a cobrança de direitos não se encontra, em contrapartida, abrangida por este preceito.

No entanto, podemos acrescentar as seguintes considerações:

— Certamente que a cobrança de direitos não encontra justificação na argumentação que defende que o direito constitui a contrapartida de um serviço prestado pela administração ao importador. Nesta matéria, o essencial foi afirmado no processo 87/75 (Conceria Daniele Bresciani/Administração das Finanças italianas, Colect. 1976, p. 61), onde foi esclarecido que tais controlos de fiscalização sanitária eram efectuados no interesse da colectividade e que, consequentemente, se afigurava oportuno que os encargos pecuniários derivados destes controlos fossem suportados pela colectividade.

— Os direitos em causa também não se justificam com o argumento de que os produtos nacionais seriam igualmente onerados com tais encargos, isto é, que não seria o artigo 13.° do Tratado ou os artigos correspondentes contidos nos regulamentos que disciplinam as organizações comuns de mercado que deveriam ser tomados em consideração, mas o artigo 95.° do Tratado. A este propósito, é importante recordar a constatação feita acima segundo a qual os produtos nacionais, aparentemente, não são objecto de controlos semelhantes e que os controlos efectuados no interior do país vêm, na medida em que existem, juntar-se aos controlos à importação, o que significa que acabam por provocar uma dupla imposição dos produtos importados. Por outro lado, parece que os encargos internos são cobrados pela prestação de serviços, que apresentam finalidades diferentes e que atingem uma outra fase da produção, e é evidente que os critérios que presidem à sua imposição se distinguem dos critérios aplicáveis aos controlos à importação. Por outras palavras — referimo-nos, neste aspecto, à formulação dos acórdãos proferidos nos processos 29/72 e 87/75 —, não se pode afirmar que os encargos cobrados pela realização de controlos às importações estão abrangidos por um regime geral de encargos internos que incide, sistematicamente e de acordo com critérios semelhantes ou comparáveis, sobre os produtos nacionais e os produtos importados.

Consequentemente, os encargos em litígio no processo principal devem ser qualificados como encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, o que, nos termos do Tratado e das disposições que regulam as organizações comuns de mercado, demonstra o seu carácter ilícito.

3. As questões colocadas pelo Pretore de Susa podem, portanto, levar as respostas seguintes:

a) A obrigação de sujeitar a carne e os animais destinados ao comércio intracomunitário e abrangidos pelas directivas relativas à harmonização das legis-

lações em matéria sanitária a um controlo sanitário sistemático no momento da sua importação de um Estado-membro constitui uma medida que, tendo efeitos equivalentes a uma restrição quantitativa das importações, é proibida pelos artigos 30.° e seguintes do Tratado CEE e não justificada no âmbito do artigo 36.° do mesmo Tratado. Em relação aos produtos abrangidos por uma organização comum de mercado, esta proibição aplica-se, em princípio, a partir da data fixada nos regulamentos que instituem a organização comum de mercado.

b) Um encargo pecuniário imposto unilateralmente por um Estado-membro que atinge os produtos no âmbito do comércio intracomunitário, por ocasião de um controlo sanitário efectuado no momento da passagem na fronteira, constitui um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro.