CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 16 de Junho de 1998 *

1. O presente processo diz respeito a restrições à criação de abelhas, que não abelhas castanhas, na pequena e remota ilha dinamarquesa de Læsø, situada a 22 km do continente. Levanta, em particular, a questão de saber se tais restrições serão abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 30.° do Tratado, relativo a medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação e, sendo esse o caso, se são justificadas.

2. O ministro dinamarquês da agricultura e pescas, no uso dos poderes que lhe são conferidos pela legislação dinamarquesa aplicável [1] para adoptar medidas destinadas a assegurar a criação adequada de abelhas, adoptou a Decisão n.° 528, de 24 de Junho de 1993, sobre apicultura na ilha de Læsø (Bekendtgørelse om biavl på Læsø, a seguir «decisão»). A decisão proíbe a criação na ilha de abelhas colectoras de néctar que não as da «subespécie *Apis mellifera mellifera* (abelha castanha de Læsø)» [2]. Os enxames existentes deviam ser destruídos ou retirados da ilha até 15 de Agosto de 1993, excepto se a abelha mestra fosse substituída por uma abelha mestra inseminada da referida subespécie da abelha castanha [3]. Todos os prejuízos decorrentes da destruição de um enxame nos termos da decisão seriam integralmente reparados pelo Estado dinamarquês [4]. É também proibido introduzir na ilha abelhas domésticas vivas, material de reprodução de abelhas domésticas ou qualquer equipamento já usado, de apicultura que não tenha sido limpo [5]. O incumprimento da decisão está sujeito a multa [6].

3. D. Bluhme (a seguir «arguido») foi acusado, perante o Kriminalretten i Frederikshavn (Dinamarca, a seguir «órgão jurisdicional nacional») de manter um enxame de abelhas na ilha de uma subespécie que não a *Apis mellifera mellifera* (abelha castanha de Læsø) depois da entrada em vigor da decisão, sem ter substituído a abelha mestra por uma abelha mestra inseminada desta subespécie. O arguido alegou que a decisão constituía uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação, contrária ao artigo 30.° do Tratado que institui a Comunidade Europeia (a seguir «Tratado»). Sustentou, além disso, que a abelha castanha em questão não é uma subespécie de raça que exista apenas na ilha e esteja ameaçada de extinção, existindo, com efeito, em várias partes do mundo, pelo que o artigo 36.° não se pode aplicar para justificar a restrição. O

* Língua original: inglês.

1 — Lei n.° 267, de 6 de Maio de 1993, relativa à apicultura (Lov om biavl), entretanto codificada pela Lei n.° 585, de 6 de Julho de 1995.

2 — Artigo 1.° da decisão.

3 — Artigo 2.° da decisão.

4 — Artigo 7.° da decisão.

5 — Artigo 6.° da decisão.

6 — Artigo 9.° da decisão.

ministério público alegou que o artigo 30.° não era aplicável porque os efeitos da decisão se limitavam exclusivamente à Dinamarca e não restringiam as importações.

4. O órgão jurisdicional nacional examinou também a eventual pertinência da Directiva 91/174/CEE do Conselho, de 25 de Março de 1991, relativa às condições zootécnicas e genealógicas que regem a comercialização de animais de raça e que altera as Directivas 77/504/CEE e 90/425/CEE [7]. O artigo 1.° da Directiva 91/174 define «animal de raça» como «todo o animal de criação abrangido pelo anexo II do Tratado, cujas trocas comerciais ainda não sejam objecto de regulamentação comunitária zootécnica mais específica e que esteja quer inscrito quer registado num registo ou num livro genealógico mantido por uma organização ou associação de criadores reconhecida». Nos termos do artigo 2.°, os Estados-Membros velarão por que «a comercialização de animais de raça e dos seus espermas, óvulos ou embriões não seja proibida, limitada ou dificultada por razões zootécnicas ou genealógicas», e por que os critérios aplicáveis a questões tais como a aprovação de organizações de criadores, a inscrição nos registos genealógicos e a admissão à reprodução de animais de raça e a utilização dos seus espermas, óvulos e embriões sejam estabelecidos sem discriminações. Porém, «[E]nquanto se aguarda a execução das eventuais regras de aplicação previstas no artigo 6.° [da directiva], continuam a aplicar-se as legislações nacionais, no respeito pelas disposições gerais do Tratado».

7 — JO L 85, p. 37.

5. O órgão jurisdicional nacional decidiu apresentar as seguintes questões ao Tribunal de Justiça, para obter uma decisão a título prejudicial, nos termos do artigo 177.° do Tratado:

«I Relativamente à interpretação do artigo 30.° do Tratado CE:

1) Pode o artigo 30.° ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro, em determinadas condições, pode estabelecer normas que proíbam a detenção — e portanto a importação — de outras abelhas que não as da espécie Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø) numa determinada ilha do país em questão, por exemplo, uma ilha com uma área de 114 km^2, metade da qual é constituída por aldeias rurais, pequenas vilas portuárias e que é utilizada para actividades turísticas ou agrícolas, sendo a outra metade constituída por áreas não cultivadas, ou seja, plantações, charnecas, pradarias, prados salgados e áreas propriamente de praias e dunas, ilha esta que, em 1 de Janeiro de 1997, tinha uma população de 2 365 pessoas e em que as possibilidades de actividades económicas são geralmente limitadas mas onde a apicultura é uma das poucas possibilidades de actividade económica, em virtude da flora específica da ilha e da grande extensão de áreas não cultivadas e exploradas extensivamente?

2) No caso de um Estado-Membro poder estabelecer tais disposições, solicita-se ao Tribunal de Justiça que, de forma geral, indique as condições para tal e concretamente:

a) Pode um Estado-Membro estabelecer disposições como as referidas no n.º 1, pelo facto de essas disposições apenas dizerem respeito a uma ilha como a descrita e terem, portanto, uma eficácia geograficamente limitada?

b) Pode um Estado-Membro estabelecer disposições como as referidas no n.º 1, se essas disposições tiverem como fundamento a protecção da raça de abelhas Apis mellifera mellifera contra a sua extinção, objectivo este que, segundo o Estado-Membro, pode ser atingido pela exclusão de todas as outras raças de abelhas da referida ilha?

No processo penal que está na base do presente reenvio o arguido alegou em contestação

— que a raça de abelhas Apis mellifera mellifera praticamente não existe e que as abelhas que agora se encontram na ilha de Læsø são um cruzamento de diversas raças de abelhas,

— que as abelhas castanhas que se encontram na ilha de Læsø não são únicas, pois se encontram em muitos locais no mundo e

— que as referidas abelhas não estão ameaçadas de extinção.

Pretende-se através da resposta saber se é suficiente que o Estado-Membro em causa considere útil ou necessário estabelecer essas disposições como um elemento com vista à protecção da referida população de abelhas ou se, além disso, se deve considerar como condição que as abelhas existam e/ou sejam únicas e/ou que estejam ameaçadas de extinção caso a proibição de importação não seja legal ou não possa ser mantida.

c) Se as razões referidas em a) ou em b) não puderem separadamente justificar essas disposições, a conjugação das razões referidas nas duas alíneas poderá ter esse efeito?

II Relativamente à Directiva 91/174/CEE do Conselho, de 25 de Março de 1991, relativa às condições zootécnicas e genealógicas que regem a comercialização de animais de raça e que altera as Directivas 77/504/CEE e 90/425/CEE:

1) Em que casos uma abelha é um animal de raça, no sentido em que a directiva utiliza essa expressão no artigo 2.°? Uma abelha amarela, por exemplo, é um animal de raça?

2) O que são razões zootécnicas (artigo 2.° da directiva)?

3) O que são razões genealógicas (artigo 2.° da directiva)?

4) Será de interpretar a directiva no sentido de que um Estado-Membro, independentemente da directiva, pode proibir a importação para e a existência numa ilha como a descrita no n.° 1 da questão I, de outras abelhas que não as da raça Apis mellifera mellifera?

No caso de um Estado-Membro o poder fazer sob determinadas condições, pede-se que sejam indicadas essas condições.»

Observações

6. Foram apresentadas alegações escritas e orais pelo arguido, pelo Reino da Dinamarca, pela República Italiana e pela Comissão das Comunidades Europeias. O Reino da Noruega apresentou alegações escritas.

7. O arguido alega que se deve presumir a existência de um comércio intracomunitário de abelhas, uma vez que este é expressamente referido no artigo 8.° da Directiva 92/65/CEE do Conselho, de 13 de Julho de 1992 [8]. Além disso, o artigo 3.° dessa Directiva determina que o comércio não deve ser restringido por motivos de saúde animal que não os especificados nessa ou noutra norma comunitária. O arguido alega também que mesmo as restrições à comercialização de bens que produzam efeitos internos, ou apenas em parte do território de um Estado-Membro, são abrangidas pela proibição,

8 — Directiva 92/65/CEE do Conselho, de 13 de Julho de 1992, que define as condições de polícia sanitária que regem o comércio e as importações na Comunidade de animais, sémens, óvulos e embriões não sujeitos, no que se refere às condições de polícia sanitária, às regulamentações comunitárias específicas referidas na secção I do anexo A da Directiva 90/425/CEE (JO L 268, p. 54).

prevista no artigo 30.° do Tratado, de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, quer sejam efectivas ou potenciais, directas ou indirectas [9]. Este caso não é meramente interno, porque o próprio arguido está autorizado a importar e exportar abelhas, e a maior produtividade e melhor resistência a doenças das abelhas amarelas implica que a conversão à criação de abelhas castanhas afectaria seriamente os seus meios de subsistência. A restrição não é exigida pela Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e flora selvagens [10], apesar de Læsø ser um *habitat* aí mencionado, uma vez que a abelha castanha não é referida nos anexos e é, de qualquer modo, um animal doméstico.

8. O arguido alega que o Tribunal não pode considerar a eventual justificação da restrição nos termos do artigo 36.° do Tratado, uma vez que esta disposição não foi invocada pelo órgão jurisdicional nacional. A aplicar-se este artigo, é sobre o Reino da Dinamarca que recai o ónus da prova. Não está em causa uma doença que ameace a saúde da abelhas na ilha. O arguido apresenta provas de que a abelha castanha não é uma subespécie ameaçada: longe de se restringir a pequenas partes do Reino Unido, da Suécia, da Noruega e a Læsø, encontra-se em grande número na África do Sul, Tasmânia e América do Sul. Além disso, estudos da população de abelhas castanhas de Læsø demonstraram tratar-se de híbridos, e não de exemplares puros da *Apis mellifera mellifera*. Ainda que o direito comunitário admitisse a tomada de medidas pelo Reino da Dinamarca para preservar a abelha castanha de Læsø, a restrição imposta pela decisão é desproporcionada, quer porque consiste num sistema obrigatório — e não voluntário (como na Noruega) — quer porque exclui até a introdução de abelhas castanhas geneticamente idênticas de outros locais, que não Læsø, suscitando assim discriminações.

9. O arguido alega que a Directiva 91/174 não se aplica a abelhas e que a escolha pelos criadores dos animais que pretendem criar, quer se trate de gado, quer de abelhas, não deve estar sujeita a restrições.

10. O Reino da Dinamarca alega que a Directiva 91/174 não se aplica ao caso em apreço, uma vez que as normas em causa não constituem restrições à comercialização ou reprodução de animais de raça. Acresce que, não tendo sido adoptadas normas específicas relativamente a abelhas, o caso deve ser decidido à luz das disposições gerais do Tratado. O Reino da Dinamarca sustenta que os efeitos da decisão, nos termos da qual uma pessoa pode ser condenada por criar uma determinada subespécie de abelhas numa

9 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Abril de 1984, Van de Haar e Kaveka de Meern (177/82 e 178/82, Recueil, p. 1797, a seguir «Van de Haar»); de 15 de Dezembro de 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij (286/81, Recueil, p. 4575, a seguir «Oosthoek's»); e de 20 de Março de 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, Colect., p. I-889).

10 — JO L 206, p. 7.

determinada ilha que constitui apenas 0,3% do território nacional, são meramente internos [11]. O Reino da Dinamarca pede ao Tribunal que não siga o seu acórdão Pistre e o. [12], na medida em que permite a aplicação do artigo 30.° a tais situações puramente internas. A restrição não é discriminatória. Uma vez que esta só afecta a criação de abelhas, e não a sua importação podendo, por conseguinte, ser equiparada a uma norma de comercialização, o artigo 30.° não deve ser aplicado, em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça Keck e Mithouard [13]. Em alternativa, os efeitos da decisão no mercado intracomunitário são demasiado indirectos e incertos [14], uma vez que não há provas de que a importação de outras subespécies aumentaria caso fossem revogadas as restrições relativas à apicultura em Læsø, e que só um número muito pequeno de apicultores profissionais é afectado. Em qualquer caso, qualquer restrição não discriminatória do comércio intracomunitário decorrente da aplicação da decisão justificar-se-ia pelo interesse público na diversidade biológica, demonstrado pela adopção da Directiva 92/43/CEE e pela decisão do Conselho de celebração da convenção do Rio sobre a diversidade biológica de 5 de Junho de 1992 [15]. As restrições impostas pela decisão são compatíveis com o princípio da convenção do Rio da conservação *in situ*. Segundo vários estudos elaborados entre 1986 e 1996, a abelha castanha de Læsø continua a ser um exemplar muito puro da subespécie *Apis mellifera mellifera*, com um modelo de ADN distinto. Porém, está a tornar-se cada vez mais rara na ilha, e a pureza do seu padrão genético está ameaçada em razão do carácter recessivo dos seus genes relativamente aos da abelha amarela, mais comum. A decisão é proporcionada, uma vez que a opção de substituir as abelhas mestras por abelhas mestras castanhas inseminadas é menos restritiva do que a eliminação de todos os enxames que não sejam de abelhas castanhas de Læsø.

11. A República Italiana e o Reino da Noruega apoiam, em geral, os argumentos do Reino da Dinamarca. O Reino da Noruega afirma que a criação de zonas de raça pura dentro de um Estado-Membro para impedir cruzamentos não é discriminatória e não afecta a liberdade geral de comércio [16], senão de forma indirecta e incerta [17]. A aplicar-se o artigo 30.°, a decisão justificar-se-ia tanto ao abrigo do artigo 36.°, como pela exigência imperativa da protecção ambiental. A abelha melífera escura europeia, *Apis mellifera mellifera*, está ameaçada de extinção, tendo o seu número na Noruega diminuído dois terços entre 1980 e 1997. As medidas tomadas não são mais restritivas do que o necessário, e são semelhantes às tomadas na Noruega, onde foi criada, numa base voluntária,

11 — Acórdãos Oosthoek's, já referido; de 30 de Novembro de 1995, Gebhard (C-55/94, Colect., p. I-4165); e de 15 de Dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, Colect., p. I-4921).

12 — Acórdão de 7 de Maio de 1997 (C-321/94 a C-324/94, Colect., p. I-2343, a seguir «Pistre»).

13 — Acórdão de 24 de Novembro de 1993 (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097).

14 — Acórdãos de 14 de Julho de 1994, Peralta (C-379/92, Colect., p. I-3453), e de 17 de Outubro de 1995, DIP e o. (C-140/94 a C-142/94, Colect., p. I-3257, a seguir «DIP»).

15 — Decisão do Conselho, de 25 de Outubro de 1993, relativa à celebração da Convenção sobre a diversidade biológica (JO L 309, p. 1). A convenção é a seguir denominada «convenção do Rio».

16 — Acórdão de 31 de Março de 1982, Blesgen/Bélgica (75/81, Recueil, p. 1211).

17 — Acórdãos Peralta e DIP, já referidos.

uma zona de criação para a abelha castanha, com 35 000 km². Isto é conforme ao artigo 8.° da convenção do Rio.

12. A Comissão alega que restrições que se limitem apenas a parte do território de um Estado-Membro podem ser contrárias ao artigo 30.° do Tratado [18]. A restrição em questão é, para usar os termos do acórdão Keck e Mithouard, uma norma aplicável aos produtos e não uma norma de comercialização e afecta a concorrência entre criadores de abelhas castanhas e criadores de abelhas amarelas na ilha. Assim, os efeitos da decisão sobre o comércio intra-comunitário não são meramente hipotéticos [19]. Além disso, a aplicação do artigo 30.° não depende do grau em que o comércio é afectado [20]. A referência, no artigo 36.° do Tratado, à saúde e vida de animais deve ser entendida no sentido de abranger a protecção de toda uma espécie ou subespécie, ou de subgrupos de uma espécie ou subespécie, para evitar a sua extinção ou para fins científicos ou reprodutivos. Embora a Comissão entenda que a abelha castanha de Læsø não é uma subespécie geneticamente distinta, cabe aos Estados-Membros determinar o grau de protecção das espécies, subespécies ou subgrupos [21]. Para beneficiar da aplicação do artigo 36.° do Tratado, cabe a um Estado-Membro provar [22] que uma medida nacional é eficaz para atingir o seu objectivo de protecção e que não há meios menos restritivos para atingir um dos objectivos por ela previstos. A medida nacional em questão é, porém, discriminatória e injustificável, na medida em que exclui a importação, de fora de Læsø, de abelhas castanhas geneticamente semelhantes.

13. A Comissão afirma que, embora as abelhas sejam abrangidas pelo âmbito de aplicação da Directiva 91/174, que se aplica a «todo o animal de criação abrangido pelo anexo II do Tratado» [23], uma vez que não foram adoptadas medidas relativas a abelhas nos termos do artigo 6.° da Directiva, a questão deve ser decidida por referência às já discutidas normas gerais dos artigos 30.° e 36.° do Tratado.

Análise

Parte II das questões do órgão jurisdicional nacional

14. Para responder à parte II das questões apresentadas não é necessário determinar se

18 — Acórdãos Du Pont de Nemours Italiana, já referido; de 25 de Julho de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía (C-1/90 e C-176/90, Colect., p. I-4151, a seguir «Aragonesa»); e de 15 de Dezembro de 1993, Ligur Carni e o. (C-277/91, C-318/91 e C-319/91, Colect., p. I-6621, a seguir «Ligur Carni»).

19 — Acórdãos Peralta e DIP, já referidos; de 7 de Março de 1990, Krantz (C-69/88, Colect., p. I-583); e de 13 de Outubro de 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, Colect., p. I-5009).

20 — Acórdãos Van de Haar, já referido; e de 9 de Fevereiro de 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Colect., p. I-179).

21 — Acórdão de 12 de Março de 1987, Comissão/Alemanha (178/84, Colect., p. 1227).

22 — Acórdão de 8 de Novembro de 1979, Denkavit (251/78, Recueil, p. 3369, n.° 24).

23 — Artigo 1.° da Directiva 91/174.

as abelhas são animais de raça, na acepção da Directiva 91/174. Uma vez que, como a Comissão afirma, não foram adoptadas normas específicas nos termos do artigo 6.° da Directiva, aplica-se a frase final do artigo 2.° e «continuam a aplicar-se as legislações nacionais, no respeito pelas disposições gerais do Tratado». Assim, ainda que as abelhas sejam abrangidas pelas âmbito de aplicação da Directiva 91/174, as questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional relativamente à Directiva devem ser interpretadas no sentido de suscitarem os mesmos problemas que as questões levantadas na parte I: em primeiro lugar, a questão de saber se as normas dinamarquesas são abrangidas pelo artigo 30.° do Tratado e, em segundo lugar, se se podem justificar quer por referência ao artigo 36.° quer como exigências imperativas do direito nacional que prosseguem um objectivo de interesse público.

Parte I das questões do órgão jurisdicional nacional

i) Artigo 30.° do Tratado

15. O Tribunal de Justiça tem confirmado constantemente, desde o acórdão Dassonville [24], que «qualquer regulamentação comercial dos Estados-Membros, susceptível de prejudicar directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário, deve ser considerada como uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas». O Tribunal descreveu a proibição de importação como «a forma de restrição mais extrema» [25]. É também jurisprudência assente desde o acórdão dito «Cassis de Dijon» [26], que «constituem medidas de efeito equivalente, proibidas pelo artigo 30.°, os obstáculos à livre circulação de mercadorias resultantes, na falta de harmonização das legislações, da aplicação a mercadorias provenientes de outros Estados-Membros, onde são legalmente fabricadas e comercializadas, de regras relativas às condições a que essas mercadorias devem obedecer (como as relativas à sua designação, forma, dimensões, peso, composição, apresentação, etiquetagem, acondicionamento), mesmo que essas regras sejam indistintamente aplicáveis a todos os produtos, desde que essa aplicação não possa ser justificada por objectivos de interesse geral susceptíveis de primar sobre as exigências da livre circulação de mercadorias» [27].

16. Antes de verificar se a decisão constitui uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação e, em especial, se constitui uma restrição discriminatória ou uma restrição indistintamente aplicável, julgo

24 — Acórdão de 11 de Julho de 1974 (8/74, Recueil, p. 837, n.° 5, Colect., p. 423).

25 — Acórdão de 14 de Dezembro de 1979, Henn e Darby (34/79, Recueil, p. 3795, n.° 12).

26 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral (120/78, Recueil, p. 649).

27 — V., por exemplo, o acórdão Keck e Mithouard, já referido (n.° 15).

necessário tratar de certas objecções preliminares à aplicação do artigo 30.° ao presente caso. Estas objecções respeitam ao reduzido âmbito territorial da decisão, ao seu efeito reduzido sobre as trocas comerciais, em termos de volume, e ao carácter alegadamente incerto e indirecto de quaisquer efeitos sobre as trocas comerciais, à aplicação da jurisprudência Keck e Mithouard e ao carácter alegadamente interno da situação.

17. O Tribunal de Justiça declarou que uma norma nacional com âmbito territorial limitado, por se aplicar apenas num município ou numa parte do território nacional «não pode escapar à qualificação de medida discriminatória ou protectora, na acepção das normas relativas à livre circulação das mercadorias, pelo mero facto de afectar tanto o escoamento dos produtos provenientes das outras partes do território nacional como dos produtos importados dos outros Estados-Membros» [28]. Assim, o facto de a decisão restringir a importação e criação de abelhas apenas em relação à ilha de Læsø não impede, em princípio, que seja apreciada à luz das exigências do artigo 30.° do Tratado. Concordo com a declaração feita na fase oral do processo pelo agente da Comissão, segundo a qual a abordagem correcta de uma restrição numa parte de um Estado-Membro consiste em procurar saber qual seria a situação se a restrição se aplicasse em todo o território nacional.

18. É também claro que o efeito reduzido da decisão sobre as trocas comerciais, em termos de volume, não pode, por si só, impedir a aplicação do artigo 30.° do Tratado. Como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Van de Haar «o artigo 30.° do Tratado não distingue entre medidas que podem ser qualificadas como medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa em função do *grau* de afectação do comércio entre Estados-Membros» [29]. O artigo 30.° proíbe medidas nacionais susceptíveis de entravar as importações, «ainda que o entrave seja reduzido e que existam outras possibilidades de escoamento dos produtos importados» [30]. Uma medida legislativa de aplicação geral que afecta o exercício de uma actividade económica por todas as pessoas e empresas numa determinada parte do território nacional é sempre, na minha opinião, susceptível de entravar as trocas comerciais.

19. Foi também alegado, à luz do acórdão Peralta e de outros acórdãos, que «os efeitos restritivos eventualmente produzidos [pela

28 — Acórdão Aragonesa (já referido, n.° 24). V. também o acórdão Ligur Carni (já referido, n.° 37). O mesmo está também implícito no acórdão de 9 de Julho de 1992, Comissão/Bélgica (C-2/90, Colect., p. I-4431, a seguir «resíduos valões»).

29 — Já referido, n.° 13 (*sublinhado nosso*).

30 — *Ibidem*.

decisão] na livre circulação de mercadorias são demasiado aleatórios e indirectos para que a obrigação que estabelece possa ser vista como susceptível de entravar o comércio entre os Estados-Membros» [31]. Este argumento não deve ser acolhido, uma vez que confunde o grau de afectação com o nexo de causalidade. As normas em causa no processo Peralta afectariam, alegadamente, todo o comércio marítimo italiano de mercadorias; no processo DIP, entravariam a venda a retalho em geral em toda a Itália; no processo Krantz, afectariam todas as vendas a prestações de mercadorias nos Países Baixos; e no processo CMC Motorradcenter impediriam todo o comércio paralelo de mercadorias com garantias que não eram asseguradas pelos fornecedores autorizados no país de destino. Porém, o nexo de causalidade entre as medidas e eventuais efeitos sobre o comércio intracomunitário era uma questão de mero acaso, ou, por outras palavras, era demasiado ténue. O Tribunal não estava, simplesmente, disposto a admitir que normas nacionais sobre descargas de navios no mar, sobre licenças de planeamento e de abertura de lojas, sobre o arresto de bens na posse de contribuintes faltosos e sobre o fornecimento de informações de boa fé na celebração de contratos fossem susceptíveis de ter um efeito sensível sobre o comércio. Em contrapartida, o efeito que a decisão em apreço tem sobre o comércio é directo e imediato. A importação de abelhas de outros Estados-Membros para uma parte do território dinamarquês é directamente proibida. Nestes casos, o grau do efeito sobre o comércio intracomunitário é, como já se disse, irrelevante [32].

20. Defendeu-se também que a decisão é meramente análoga a uma norma nacional sobre modalidades de venda e, como tal, segundo o acórdão Keck e Mithouard, não é abrangida pelo âmbito do artigo 30.° do Tratado. Esta tese parece basear-se no facto de a decisão não restringir a importação de abelhas para o território dinamarquês em geral, limitando-se a restringir a sua distribuição numa parte desse território. A este respeito, a República Italiana sugeriu uma analogia com o acórdão do Tribunal de Justiça Blesgen, segundo o qual restrições à comercialização de certas bebidas alcoólicas em locais abertos ao público, que não afectavam outras formas de comercialização das mesmas bebidas [33], não eram contrárias ao artigo 30.° Na minha opinião, este argumento deve ser rejeitado. Embora a restrição afecte apenas uma pequena parte do território dinamarquês, tem como efeito, na sua área de aplicação, a proibição total de comercialização de abelhas que não a abelha castanha da própria ilha. Embora uma proibição de comercialização se possa descrever, literalmente, como uma norma «que restringe ou proíbe certas modalidades de venda», pode igualmente

31 — Acórdão Peralta (já referido, n.° 24); v. também os acórdãos DIP (já referido, n.° 29); Krantz (já referido, n.° 11); e CMC Motorradcenter (já referido, n.° 12).

32 — Acresce que as normas nacionais que são consideradas como tendo efeitos demasiado indirectos e aleatórios sobre o comércio são sempre indistintamente aplicáveis; v. acórdãos Peralta (já referido, n.° 24); DIP (já referido, n.° 29); Krantz (já referido, n.° 10); e CMC Motorradcenter (já referido, n.° 10). Como se verá adiante, pode alegar-se que a decisão é discriminatória, pelo menos em parte.

33 — Já referido, n.° 9.

descrever-se, neste caso, como uma norma aplicável aos produtos. Só os produtos — abelhas — de uma determinada cor, envergadura e origem podem ser comercializados ou criados na ilha de Læsø. Para que não restem dúvidas, basta aplicar o critério determinante do acórdão decisivo que o Tribunal proferiu no processo Keck e Mithouard, a saber, o do acesso ao mercado [34]. Este acesso é manifestamente bloqueado no caso do mercado de Læsø; não é permitido qualquer meio alternativo de comercializar na ilha abelhas que não sejam as de Læsø [35].

21. Por fim, sustentou-se que o Tribunal não deve responder às questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional porque este caso respeita a uma situação meramente interna. Não concordo. É certo que o artigo 30.° do Tratado não pode afectar a aplicação da decisão à comercialização ou criação em Læsø de abelhas provenientes de outras partes da Dinamarca [36]. Porém, resulta das alegações que o arguido é titular de uma licença outorgada pelas autoridades dinamarquesas para a importação e exportação de abelhas. Assim, não se pode excluir que a decisão o impede de importar abelhas de fora da Dinamarca para uso na sua exploração apícola de Læsø, nem que as abelhas mestras ou enxames existentes, que ele tem que substituir, sejam eles próprios importados. Em qualquer caso, parece-me que ficou já demonstrado que a decisão é susceptível de afectar a comercialização na Dinamarca de produtos de outros Estados-Membros. Assim sendo, e segundo a jurisprudência constante, cabe ao órgão jurisdicional nacional, nos termos do sistema estabelecido pelo artigo 177.° do Tratado, apreciar a relevância das questões que submete ao Tribunal à luz dos factos do processo que perante si pende [37]. Esta abordagem da relação entre o Tribunal de Justiça e o órgão jurisdicional nacional mantém-se válida, como foi demonstrada pelo acórdão Giloy, no qual o Tribunal confirmou a sua aptidão para apreciar reenvios em que normas de direito comunitário são aplicadas no direito nacional «para determinar as regras aplicáveis a uma situação puramente interna desse Estado» [38].

22. Pode arguir-se que a decisão impõe uma restrição discriminatória às trocas comerciais, se for analisada por referência à comercialização de abelhas da espécie *Apis mellifera* no seu conjunto. A decisão favorece a criação em Læsø de abelhas provenientes da população dinamarquesa – de Læsø – de uma determinada subespécie de abelhas, a abelha castanha *Apis mellifera mellifera*, excluindo todas as outras abelhas, castanhas ou amarelas, importadas para a ilha de outras partes da

34 — Já referido, n.° 17.

35 — Pode também defender-se que a decisão não afecta «da mesma forma, tanto juridicamente como de facto, a comercialização dos produtos nacionais e dos provenientes dos outros Estados-Membros», como se exige para que as restrições a modalidades de venda escapem à aplicação do artigo 30.° do Tratado; *ibidem*, n.° 16. Veja-se adiante a discussão da questão de saber se a decisão tem carácter discriminatório.

36 — Acórdãos Oosthoek's, já referido, n.° 9; de 14 de Dezembro de 1982, Waterkeyn e o. (314/81 a 316/81 e 83/82, Recueil, p. 4337, n.os 11 e 12); e de 18 de Fevereiro de 1987, Mathot (98/86, Colect., p. 809, n.° 9).

37 — Acórdão de 14 de Julho de 1988, Smanor (298/87, Colect., p. 4489, n.os 8 e 9).

38 — Acórdão de 17 de Julho de 1997 (C-130/95, Colect., p. I-4291). No n.° 40 das conclusões que apresentou no processo Pistre, já referido, o advogado-geral F. G. Jacobs *recomendou ao Tribunal de Justiça que se recusasse a apreciar* questões relativas à aplicação do artigo 30.° no contexto de uma situação puramente interna, em parte por ter defendido, nas conclusões que apresentou no processo Giloy, uma tese diferente da que veio a ser adoptada pelo Tribunal nesse caso, que ainda não tinha sido decidido. A interpretação do artigo 30.° pode ser relevante num caso interno de um Estado-Membro quando se trate, por exemplo, de normas internas que proíbam a discriminação inversa: veja-se o n.° 35 das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Pistre, já referido.

Dinamarca, de outros Estados-Membros ou de outras partes contratantes do acordo EEE. É irrelevante, nesta abordagem, que a decisão não permita a presença, em Læsø, das abelhas amarelas dinamarquesas, incluindo as inicialmente criadas na própria ilha de Læsø, bem como das abelhas castanhas dinamarquesas que eventualmente existam fora de Læsø. Esta tese é amplamente sustentada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. A existência de discriminação «não é infirmada pela circunstância de tal regime de preferência desenvolver os seus efeitos restritivos em proporção idêntica tanto em relação aos produtos fabricados por empresas do Estado-Membro em questão, não situadas na região beneficiária do regime de preferência, como em relação a produtos fabricados pelas empresas estabelecidas nos outros Estados-Membros» [39]. «[N]ão é menos verdade que todos os produtos que beneficiam do regime de preferência são produtos nacionais...» [40]. «Para que possa ser qualificada de discriminatória ou protectora, não é, pois, necessário que essa medida tenha por efeito favorecer o conjunto dos produtos nacionais ou de só desfavorecer apenas os produtos importados com exclusão dos produtos nacionais» [41].

23. Em alternativa, pode defender-se, com base em pelo menos dois argumentos, que a decisão não é discriminatória, pelo menos na medida em que afecta o arguido, constituindo, pelo contrário, uma restrição à importação indistintamente aplicável. Isto é importante porque só as restrições indistintamente aplicáveis podem justificar-se por referência a exigências imperativas de interesse público, tais como a protecção ambiental [42]. As medidas discriminatórias, pelo contrário, só podem ser objecto das derrogações previstas no artigo 36.° do Tratado. Em primeiro lugar, se o efeito da decisão sobre o comércio de cada uma das subespécies de abelhas for analisado separadamente, parece que discrimina em favor da criação dinamarquesa — em especial de Læsø — da abelha castanha *Apis mellifera mellifera*, relativamente à produção não dinamarquesa de abelhas castanhas, mas é indistintamente aplicável no que respeita às abelhas amarelas (principalmente *Apis mellifera ligustica*). As abelhas amarelas são proibidas em Læsø, independentemente da sua origem, incluindo as provenientes da própria ilha de Læsø. Embora a decisão não distinga expressamente entre as subespécies ao proibir a introdução em Læsø de quaisquer abelhas de fora da ilha, os factores que afectam a aplicabilidade da decisão, à luz do artigo 30.° do Tratado, são diferentes no que respeita às abelhas castanhas e às abelhas amarelas. No que respeita às primeiras, a exclusão de abelhas da mesma subespécie da abelha castanha de Læsø, tem que justificar-se com base em características especiais desta última, características essas que não foram, por enquanto, objecto de uma classificação taxinómica distinta. Em contrapartida, as abelhas amarelas, pertencendo a uma subespécie diferente, podem mais facilmente ser consideradas como de carácter substancialmente diferente,

39 — Acórdão Du Pont de Nemours Italiana (já referido, n.° 12).

40 — *Ibidem*, n.° 13.

41 — Acórdão Aragonesa, já referido, n.° 24. V. também os acórdãos de 5 de Dezembro de 1989, Comissão/Itália (C-3/88, Colect., p. 4035, n.° 9); de 25 de Julho de 1991, Comissão/Países Baixos (C-353/89, Colect., p. I-4069, n.° 25); e de 3 de Junho de 1992, Comissão/Itália (C-360/89, Colect., p. I-3401, n.os 8 e 9).

42 — V. acórdãos de 17 de Junho de 1981, Comissão/Irlanda (113/80, Recueil, p. 1625); Du Pont de Nemours Italiana (já referido, n.° 14); Pistre (já referido, n.° 52); Aragonesa (já referido, n.° 13); e resíduos valões (já referido, n.° 9).

pelo que as normas que favoreçam uma subespécie em detrimento da outra não são necessariamente discriminatórias, se prosseguirem um objectivo de interesse público legítimo, relativo a essa distinção.

24. Pode retirar-se outro argumento do acórdão dos resíduos valões [43]. Esse processo dizia respeito a normas nacionais belgas que proibiam a importação de resíduos de outras regiões da Bélgica ou do estrangeiro. Em princípio, as normas em questão deviam ter sido classificadas, na minha opinião, como directamente discriminatórias. Porém, no seu acórdão, o Tribunal chamou a atenção para o facto de haver determinados factores que podem ser aplicados relativamente o normas nacionais sobre o ambiente:

«[P]ara apreciar a natureza discriminatória ou não do obstáculo em questão é necessário ter em conta a particularidade dos resíduos. Com efeito, o princípio da reparação, prioritariamente na fonte, dos danos ao ambiente, estabelecido em relação à acção da Comunidade em matéria de ambiente no artigo 130.°-R, n.° 2, do Tratado, implica que compete a cada região, comuna ou outra entidade local tomar as medidas apropriadas a fim de assegurar a recepção, o tratamento e a eliminação dos seus próprios resíduos; estes devem, pois, ser eliminados tão perto quanto possível do lugar da sua produção, com vista a limitar o seu transporte na medida do possível... Daí resulta que, tendo em conta as diferenças entre os resíduos produzidos de um lugar para outro e a sua relação com o lugar em que são produzidos, as medidas impugnadas não podem ser consideradas como discriminatórias» [44].

25. No caso em apreço, a decisão visa proteger uma determinada população da subespécie *Apis mellifera mellifera*, na sua área geográfica de origem, onde terá desenvolvido um certo número de características morfológicas distintas. Pretende fazê-lo através de uma acção preventiva, contra o cruzamento com a abelha amarela e mesmo com a abelha castanha de populações que não a local. Isto pode ser considerado como uma tentativa de rectificar, na fonte, o dano ambiental decorrente de tal cruzamento, e de preservar a diversidade biológica local. À luz destes objectivos legislativos, pode defender-se que há diferenças importantes entre a população de abelhas castanhas de Læsø e outras populações de abelhas, quer castanhas quer amarelas. O facto de aceitar que existem tais diferenças substanciais entre as abelhas castanhas de Læsø e as outras abelhas excluídas de Læsø nos termos da decisão implicaria que a exclusão destas últimas não seria de carácter discriminatório. Como já referi, tais diferenças substanciais são mais fáceis de determinar no caso das abelhas amarelas, que são excluídas de Læsø independentemente da sua origem. Esta exclusão constituiria, ainda assim, obviamente, uma restrição, indistintamente aplicável, ao comércio de abelhas que

43 — Já referido.

44 — *Ibidem*, n.os 34 e 36.

não fossem de Læsø. Embora não seja certo que a população de abelhas castanhas de Læsø seja suficientemente distinta para merecer uma protecção contra o cruzamento com *todas* as outras populações de abelhas, quer castanhas quer amarelas, parece-me que a decisão pode ser considerada, para efeitos de análise dos seus efeitos sobre o comércio de abelhas amarelas, como sendo uma medida indistintamente aplicável.

26. Concluo, portanto, que a decisão constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.° do Tratado, que, na medida em que afecta o comércio de abelhas amarelas, é indistintamente aplicável.

ii) Justificação

27. Independentemente da questão de saber se a decisão é indistintamente aplicável ou discriminatória, deve considerar-se a possibilidade de derrogação nos termos do artigo 36.°, antes de se considerar a possibilidade de justificação por referência a uma exigência imperativa de interesse público [45]. A questão fulcral relativa à compatibilidade da decisão com o Tratado é, portanto, a de saber se aquela pode beneficiar da derrogação prevista no artigo 36.° do Tratado, relativa a «proibições ou restrições à importação... justificadas por razões de... protecção da saúde e da vida de... animais». Na minha opinião, esta derrogação abrange a protecção, no sentido de conservação, de uma determinada população distinta de animais, seja ela uma espécie, uma subespécie ou um outro subgrupo. Assim, por exemplo, as medidas nacionais que visem evitar a extinção de tal população em resultado de doença ou de caça podem beneficiar, caso seja necessário, da derrogação prevista no artigo 36.° A ameaça de desaparecimento, por cruzamento, de uma população distinta, e a consequente perda das características que a distinguem, suscita várias considerações. É um processo mais lento, provavelmente indolor. Não coloca necessariamente em perigo a vida de qualquer membro da população em questão, embora tal dependa da eficácia com que os sobreviventes do grupo de origem e os membros do grupo cruzado disputem entre si o território e os recursos limitados. Porém, parece-me que medidas nacionais destinadas a salvaguardar as características particulares de certas populações de animais devem também ser abrangidas pelo artigo 36.° do Tratado, desde que se verifiquem as outras condições normais para a invocação da derrogação. O interesse público na protecção da saúde e vida de animais e plantas é tão incorrectamente satisfeito quando espécies ou outros subgrupos da população animal desaparecem gradualmente ou são irremediavelmente alterados por um processo de reprodução descontrolado, como quando os membros actualmente vivos dessa espécie ou outro subgrupo morrem ou sofrem de doenças ou danos de modo mais directo. A afirmação deste interesse público, nos termos do artigo 36.°, na protecção da existência continuada de diferentes populações animais, é reforçada pelo objectivo comunitário, con-

45 — Acórdão Aragonesa (já referido, n.° 13).

sagrada pelo artigo 130.°-R do Tratado, da «utilização prudente e racional dos recursos naturais».

28. No caso de o Tribunal não aceitar esta interpretação do artigo 36.°, seria possível, na minha opinião, justificar uma medida restritiva indistintamente aplicável adoptada para proteger uma população animal particular por referência à exigência imperativa da protecção ambiental [46]. Esta justificação pode ser sustentada pela convenção do Rio. As partes contratantes afirmam que «a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum para toda a humanidade». O artigo 2.° da convenção do Rio confirma que a mesma se aplica a qualquer «espécie domesticada ou cultivada», sendo esta «uma espécie cujo processo de evolução tenha sido influenciado pelo Homem para satisfazer as suas necessidades».

29. O facto de a Comunidade ter celebrado a convenção do Rio relativamente à matéria da convenção que é da sua competência, não significa que toda e qualquer medida restritiva adoptada por um Estado-Membro nos termos da convenção seja justificada, quer por referência ao artigo 36.°, quer pelo interesse geral da protecção ambiental. No que respeita à questão da justificação, no caso em apreço, o órgão jurisdicional nacional chama a atenção, em especial, para o âmbito geograficamente limitado da decisão, bem como para as alegações do arguido relativas ao grau de cruzamento que já se verificou em Læsø, ao carácter alegadamente não único da abelha castanha de Læsø, e à alegada ausência de qualquer perigo de extinção da abelha castanha no mundo.

30. O Tribunal já declarou que, na falta de normas harmonizadas, cabe ao Estado-Membro determinar o grau de protecção da saúde humana, bem como os meios para a atingir, nos termos do artigo 36.°, com respeito pelos limites impostos pelo Tratado, incluindo o princípios da proporcionalidade [47]. Tal significa que as restrições devem corresponder a «um objectivo legítimo de política sanitária» e «devem ser limitadas ao que seja efectivamente necessário para assegurar a salvaguarda da saúde pública», tomando em devida conta as provas científicas disponíveis [48].

31. Entendo que os Estados-Membros devem também dispor de alguma margem de apreciação no que respeita à protecção da vida animal, e que a protecção de uma população animal distinta, mesmo abaixo do nível da subespécie, é um objectivo legítimo, para efeitos do artigo 36.° do Tratado, ou, eventualmente, da exigência imperativa de protecção ambiental. O artigo 2.° da convenção do Rio define «diversidade biológica» como

46 — Sobre a existência desta exigência imperativa, v., por exemplo, os acórdãos de 20 de Setembro de 1988, Comissão/Dinamarca (302/86, Colect., p. 4607), e resíduos valões, já referido.

47 — Acórdãos Aragonesa (já referido, n.° 16); Comissão/Alemanha (já referido, n.° 41); e de 14 de Julho de 1983, Sandoz (174/82, Recueil, p. 2445, n.° 16).

48 — Acórdão Comissão/Alemanha (já referido, n.os 42 e 44).

«variabilidade entre os organismos vivos de todas as origens», incluindo a «diversidade dentro de cada espécie». A convenção evita restringir a sua protecção às espécies ou subespécies, preferindo o uso de descrições mais gerais dos diversos tipos de organismos a que respeita. Assim, define «recursos genéticos» simplesmente como «material genético de valor real ou potencial» [49], sem fazer referência às distinções taxinómicas estabelecidas entre as espécies e subespécies, e refere-se apenas às «propriedades específicas» desenvolvidas por espécies domésticas ou cultivadas [50]. Esta abordagem é conforme à de vários outros instrumentos internacionais sobre a protecção da vida selvagem. O artigo I(a) da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies de Fauna e de Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção, assinada em Washington, em 3 de Março de 1973, define «espécies», para os efeitos dessa convenção, como «quaisquer espécies, subespécies ou populações geograficamente separadas das mesmas». O artigo I da convenção de Bona sobre a conservação de espécies migratórias de animais selvagens define «espécies migratórias» como «toda a população, ou qualquer parte da mesma geograficamente separada, de qualquer espécie ou classificação inferior de animais selvagens».

32. Portanto, as autoridades dinamarquesas podem procurar preservar a abelha castanha de Læsø, ainda que esta não seja uma subespécie distinta mas meramente uma população geográfica e morfologicamente distinta da subespécie *Apis mellifera mellifera*, subespécie esta que, conforme se alegou, se encontra em vários países. Para efeitos do caso em apreço, a abelha castanha de Læsø *Apis mellifera mellifera* é claramente distinta da abelha amarela preferida pelo arguido, desde que se prove que a população de abelhas castanhas se tem mantido em estado relativamente puro. O grau de distinção *dentro* das subespécies só seria relevante para a solução a dar ao presente processo se o arguido pretendesse importar ou criar abelhas castanhas de fora de Læsø. Acresce que, na minha opinião, o quadro pertinente da análise deve ser o da população dinamarquesa de abelhas castanhas, pelo que as autoridades dinamarquesas podem responder a ameaças à existência futura dessa população, mesmo que as abelhas castanhas sobrevivam e se desenvolvam em estado relativamente puro noutra parte da Comunidade ou do mundo. A população em questão não tem que estar em perigo iminente de extinção, embora o Reino da Dinamarca pareça ser de opinião que tal perigo se verifica no caso em apreço. A política ambiental da Comunidade põe o acento tónico, no artigo 130.°-R do Tratado, nos princípios da precaução e da acção preventiva. Além disso, as partes contratantes da convenção do Rio observam «que é vital *prever, prevenir e combater* na fonte as causas de significativa redução ou perda da diversidade biológica» [51], indicando que, sendo necessário, devem ser tomadas medidas de prevenção. É ao órgão jurisdicional nacional que cabe decidir esta questão, à luz das provas da predominância geral da abelha amarela e das provas científicas pertinentes relativas às

49 — Artigo 2.° da convenção do Rio.

50 — V. a definição de «condições *in situ*» no artigo 2.° da convenção do Rio.

51 — Preâmbulo da convenção do Rio (sublinhado nosso).

características genéticas da abelha castanha, em especial aos seus genes recessivos, bem como a questão de saber se a ameaça à existência futura de uma população de abelhas castanhas específica de Læsø é suficiente para justificar a decisão.

33. O artigo 8.° da convenção do Rio indica também os tipos de medidas adequadas para atingir o objectivo da conservação da diversidade biológica através da conservação *in situ*. Dispõe que «Cada parte contratante deverá, na medida do possível e apropriado, a) estabelecer um sistema de áreas protegidas ou de áreas onde tenham que ser tomadas medidas especiais para a conservação da diversidade biológica» e «h) impedir a introdução, controlar ou eliminar as espécies exóticas que ameaçam os ecossistemas, *habitats* ou espécies». Assim, as medidas que visem excluir certos tipos de animais de uma área em que ameaçam a existência de outro tipo de animais são, em princípio, abrangidas pelo âmbito da convenção e, portanto, reflectem a prática internacionalmente recomendada nesta matéria.

34. No âmbito do processo em apreço, há ainda que decidir da *eficácia* e do *carácter apropriado* das medidas adoptadas pelo Reino da Dinamarca através da decisão. Assim, cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar se a abelha castanha de Læsø ainda sobrevive em estado relativamente puro. Se a população de abelhas castanhas de Læsø tiver já sido substancialmente alterada em resultado de cruzamentos com abelhas amarelas, o órgão jurisdicional nacional pode entender que a decisão não é eficaz para atingir o objectivo declarado, porque a situação já se deteriorou irremediavelmente. Nesse caso, continuar a restringir a criação de abelhas amarelas na ilha pode considerar-se desproporcionado. Por outro lado, se a população de Læsø é relativamente pura, mas não é morfologicamente distinta de outras populações de *Apis mellifera mellifera*, não se poderá justificar a restrição de introduzir na ilha outras abelhas castanhas. Além disso, se, como o Reino da Dinamarca indicou, a abelha castanha de Læsø é morfologicamente distinta de outras populações de *Apis mellifera mellifera*, mas partilha as suas características particulares com outras abelhas castanhas escandinavas, a exclusão destas abelhas deve ser considerada demasiado restritiva. Porém, estas duas últimas considerações respeitam apenas ao comércio de abelhas castanhas, e não afectam necessariamente, em si, a continuação da restrição à importação ou criação de abelhas amarelas, que é o objecto imediato do processo em apreço.

35. Ao apreciar a proporcionalidade da decisão, o órgão jurisdicional nacional deve também ter em conta o seu âmbito territorial limitado. A restrição ao exercício de direitos comunitários na Dinamarca é correspondentemente reduzida. O facto de a decisão impor obrigações, em vez de proceder com base num sistema de voluntariado, não implica que seja desproporcionada. É manifesto que o respeito integral, pelos apicultores, dos esforços para excluir da ilha abelhas estrangeiras é necessário para atingir o objec-

tivo de impedir o cruzamento. Deve também ter-se em conta, para determinar se a decisão não restringe os direitos comunitários mais do que o necessário, o facto de estar prevista uma indemnização pelos danos decorrentes da aplicação da decisão.

Conclusão

36. À luz das considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional do seguinte modo:

«1) As disposições nacionais que proíbem a criação e importação de abelhas que não as que pertencem à população de uma determinada subespécie que se encontra numa parte determinada do território nacional sujeita a tais disposições são uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, na acepção do artigo 30.° do Tratado;

2) Na medida em que excluem as abelhas de outra subespécie de uma parte determinada do território nacional, essas disposições nacionais podem justificar-se com base na protecção da saúde e vida de animais, nos termos do artigo 36.° do Tratado, quando visem proteger uma população distinta e relativamente pura da subespécie em questão que se encontra nessa parte do território nacional, mesmo que abelhas dessa subespécie existam também noutro local da Comunidade ou do mundo. Tais disposições podem justificar-se como medidas preventivas, ainda que a população protegida não esteja imediatamente ameaçada de extinção.»