CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO TIZZANO

apresentadas em 18 de Janeiro de 2001 [1]

A — Introdução

1. Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Agosto de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias propôs uma acção nos termos do artigo 226.°, segundo parágrafo, CE na qual pede que seja declarado que, ao não adoptar, no prazo fixado, todas as disposições necessárias para transpor em direito nacional a Directiva 96/43/CE do Conselho, de 26 de Junho de 1996, que altera e codifica a Directiva 85/73/CEE para garantir o financiamento das inspecções e controlos veterinários de animais vivos e de certos produtos de origem animal, e que altera as Directivas 90/675/CEE e 91/496/CEE (JO L 162, p. 1; a seguir «directiva»), a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE e da referida directiva.

2. O artigo 1.° da directiva substitui os artigos e os anexos da Directiva 85/73 por novos anexos da directiva, enquanto o artigo 2.° introduziu algumas alterações às Directivas 90/675/CEE do Conselho, de 10 de Dezembro de 1990, que fixa os princípios relativos à organização dos controlos veterinários para os produtos provenientes de países terceiros introduzidos na Comunidade (JO L 373, p. 1) e 91/496/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1991, que fixa os princípios relativos à organização dos controlos veterinários para animais provenientes de países terceiros introduzidos na Comunidade e que altera as Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE e 90/675 (JO L 268, p. 56). O artigo 4.° da directiva prevê ainda que os Estados-Membros estão obrigados a pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva (n.° 1) e a comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adoptarem nas matérias reguladas pela directiva (n.° 2). Nos termos do artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, subalínea i), o prazo para adopção das referidas disposições de direito interno terminava em 1 de Julho de 1996 no que se refere ao disposto no artigo 7.° e ao capítulo I, ponto 1, alínea e), do anexo A da Directiva 85/73, e em 1 de Janeiro de 1997 no que se refere ao disposto no capítulo II e no capítulo III, secção II, do anexo A e no capítulo II do anexo C da Directiva 85/73 [v. artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, subalínea ii), alterado pelo rectificativo de 11 de Janeiro de 1997, JO L 8, p. 32], e em 1 de Julho de 1997 no que respeita às outras alterações [v. artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, subalínea iii)]. O segundo parágrafo da mesma disposição concedia aos Estados-Membros, em contrapartida, um prazo suplementar que podia prolongar-se até 1 de Junho de 1999 para darem

1 — Língua original: italiano.

cumprimento ao disposto na secção I do capítulo III do anexo A da Directiva 85/73.

B — Fase pré-contenciosa do processo

3. Não tendo recebido do Governo alemão qualquer comunicação relativamente às medidas de transposição da directiva, a Comissão, em 5 de Novembro de 1997, convidou o mesmo governo, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), a apresentar as suas observações no prazo de dois meses. Por comunicação de 11 de Fevereiro de 1998, transmitida por carta da sua representação permanente de 17 de Fevereiro de 1998, o Governo alemão respondeu à Comissão, no essencial, que a parte da transposição que era da competência do Governo federal estava concluída, enquanto a parte da competência dos Länder estava ainda em curso, não tardando muito, porém, a que estivesse completa.

4. Verificando, por isso, que a transposição da directiva não estava ainda realizada e que, após a referida troca de correspondência, não recebera do Governo alemão qualquer outra comunicação sobre a matéria, a Comissão emitiu, em 7 de Agosto de 1998, um parecer fundamentado no qual criticava o referido governo pelo incumprimento das obrigações que lhe incumbem nos termos da directiva e o convidava a adoptar as medidas necessárias dentro do prazo de dois meses. A República Federal da Alemanha respondeu ao parecer fundamentado no mês de Novembro seguinte apresentando dados mais actualizados sobre a transposição da directiva por parte dos Länder. Também dos referidos dados resultava que a transposição não podia ainda considerar-se concluída.

5. Desde então nenhuma outra informação ulterior foi fornecida pelo Governo alemão, pelo que, em 24 de Agosto de 1999, considerando que estava amplamente ultrapassado o prazo indicado no parecer fundamentado, a Comissão propôs a presente acção.

C — Argumentos do Estado demandado

6. Na sua contestação, e relativamente à situação descrita pela Comissão na petição inicial, o Governo alemão refere que a transposição da directiva registou ulteriores progressos, não estando ainda integralmente realizada. O Governo alemão não contesta, por isso, que, no termo do prazo indicado no parecer fundamentado da Comissão, a directiva não estava integralmente transposta para o seu ordenamento; observa apenas que o atraso não constitui uma infracção que lhe seja imputável, e isto pelas razões a seguir expostas.

7. Desde logo, a República Federal da Alemanha alega que diversos aspectos da directiva são pouco claros ou contraditórios, tornando, assim, difícil a tarefa das

autoridades federais ou dos governos dos Länder, os quais procuravam a correcta transposição da directiva. O Governo alemão refere a este respeito uma série de reuniões que as autoridades federais e as autoridades dos Länder tiveram com os serviços da Comissão, precisamente para efeitos de clarificação e de concertação para transposição da directiva. Estas reuniões, que tiveram lugar em 2 de Julho e em 2 de Dezembro de 1997, e em 24 de Novembro de 1998, não conduziram, porém, a resultados concretos, ou delas decorreram resultados contraditórios.

8. No entender do Governo alemão foi a própria Comissão que contribuiu para agravar as dificuldades, na medida em que, nas referidas reuniões, foram expressas pelos diversos serviços da Comissão que nelas participaram interpretações divergentes de algumas disposições da directiva. A Comissão não cumpriu, por isso, o dever de cooperação leal que lhe incumbe nos termos do artigo 10.° CE e ofendeu, com a presente acção, a boa-fé do Governo alemão.

9. O Governo alemão invoca, por último, o acórdão de 9 de Setembro de 1999, Feyrer (C-374/97, Colect., p. I-5153), no qual o Tribunal de Justiça interpretou algumas disposições da Directiva 85/73 (alterada pela Directiva 93/118/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1993; JO L 340, p. 15), ou seja, da directiva que foi alterada e codificada pela directiva em questão no presente processo. Na opinião do mesmo governo, com efeito, os atrasos na transposição da directiva justificam-se também pela necessidade de aguardar o acórdão proferido naquele pedido de decisão prejudicial. Por todos os motivos expostos, o governo demandado pede, assim, que a acção seja julgada improcedente.

D — Análise jurídica

10. Deve desde logo observar-se que, pelo menos em parte, a acção da Comissão não pode proceder. Efectivamente, pretende-se que seja declarado que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por não ter transposto a directiva, entendida na sua globalidade [2], nos prazos fixados para o efeito. Saliente-se, contudo, que a existência de um incumprimento deve ser apreciada, conforme a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, em função da situação tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [3]. Ora, na referida data (ou seja, no início de Outubro de 1998), a República Federal da Alemanha tinha ainda diversos meses para a transposição das disposições do anexo A, capítulo III, secção I, da Directiva 85/73, dado que, relativamente a estas disposições, como acima se recordou, o artigo 4.°, n.° 1, segundo parágrafo, da directiva concedia aos Estados-Membros um prazo mais alargado (1 de Julho de 1999) para a respectiva transposição [4]. No que respeita

2 — V. n.° 15 da petição da Comissão.

3 — V., *ex multis*, acórdão de 23 de Março de 2000, Comissão/França (C-327/98, Colect., p. I-1851, n.° 28).

4 — Observe-se que a Comissão já cometeu um erro idêntico relativamente a esta directiva. Referimo-nos, designadamente, aos processos Comissão/Grécia (acórdão de 16 de Dezembro de 1999, C-137/99, Colect., p. I-9009) e Comissão/Portugal (acórdão de 8 de Junho de 2000, C-91/99, Colect., p. I-4389), nos quais o Tribunal de Justiça julgou improcedente o pedido na parte relativa à não transposição pela Grécia e por Portugal do disposto no artigo 4.°, n.° 1, segundo parágrafo, da directiva (v. respectivamente n.os 10 e 14 dos acórdãos), e isto porque, nos referidos casos, o prazo de dois meses indicado no parecer fundamentado da Comissão terminara, respectivamente, em finais de Setembro e em finais de Outubro de 1998 (n.os 6 e 8 dos referidos acórdãos).

a esta parte dos pedidos formulados pela Comissão, a acção deve, assim, em nosso entender, ser julgada inadmissível. Pelo contrário, é admissível e, nessa medida a analisaremos em seguida, na parte referente à não transposição do disposto no artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da directiva.

11. Por outro lado, no que respeita a este âmbito mais limitado, não se nos afigura que os motivos invocados pelo Governo alemão para contestar a acção da Comissão possam ser aceites.

12. Deve, antes de mais, recordar-se, e entendemos que isto assume já carácter decisivo, que, se uma directiva não foi integral e correctamente transposta dentro do prazo fixado para o efeito, se justifica a acusação de incumprimento [5]. No presente processo, o atraso da transposição não é contestado. Nem, por outro lado, o Governo alemão invocou uma situação de força maior ou a impossibilidade absoluta da transposição, isto é, uma das raras justificações que o Tribunal de Justiça considera, em princípio, admissíveis em caso de atraso na aplicação de um acto comunitário por parte de um Estado-Membro [6]. Como foi dito, a República Federal da Alemanha invoca apenas dificuldades de interpretação da directiva. Ora, à parte a dúvida de que essas dificuldades fossem verdadeiramente decisivas, uma vez que, no termo do prazo referido no parecer fundamentado da Comissão, se mantinham apenas relativamente a alguns Länder, a verdade é que nem sequer o Governo alemão alegou que as mesmas dificuldades poderiam ser qualificadas como susceptíveis de determinar uma situação de «força maior» ou de «impossibilidade absoluta».

13. Para sermos exaustivos, analisaremos ainda igualmente quanto ao mérito os argumentos invocados pelo Governo alemão. Começaremos por salientar que, pelo que resulta do processo, não se mostra claro quais sejam as dificuldades de interpretação alegadas pelas autoridades federais e/ou dos Länder. Os argumentos da República Federal da Alemanha afiguram-se, com efeito, muito genéricos quanto a este aspecto para que se possa compreender precisamente em que sentido e em que medida as dificuldades em questão puderam obstar à transposição da directiva, tanto mais que não se mostra que hajam sido referidas pelos restantes Estados-Membros dificuldades análogas ou de gravidade susceptível de impedir a transposição da directiva [7]. Se, por isso, as referidas dificuldades se relacionarem com questões

5 — Acórdãos de 23 de Março de 1994, Comissão/Espanha (C-268/93, Colect., p. I-947, n.° 6), e Comissão/Grécia, já referido, n.° 9.

6 — Acórdãos de 11 de Julho de 1985, Comissão/Itália (101/84, Recueil, p. 2629, n.° 16); de 10 de Julho de 1990, Comissão/Alemanha (C-217/88, Colect., p. I-2879, n.° 33), e de 4 de Julho de 1996, Grécia/Comissão (C-50/94, Colect., p. I-3331, n.° 39, e referências aí constantes).

7 — Efectivamente, em nenhuma das acções propostas no Tribunal de Justiça por incumprimento da directiva em questão foram referidas as dificuldades aqui em causa: além dos acórdãos Comissão/Grécia e Comissão/Portugal, já referidos, v. acórdão de 8 de Junho de 2000, Comissão/Irlanda (C-190/99, Colect., p. I-4403), bem como as conclusões do advogado-geral J. Mischo no processo Comissão/Espanha, já referido, no qual a Comissão desistiu posteriormente do seu pedido.

específicas do ordenamento jurídico alemão, recordar-se-á que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um Estado-Membro não pode invocar disposições, prazos ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o incumprimento das obrigações previstas numa directiva e dos prazos fixados para a respectiva transposição [8]. Acrescente-se, porém, que o Estado-Membro também não pode invocar dificuldades ligadas à interpretação da directiva para diferir a respectiva transposição para além dos prazos previstos [9].

14. O Governo alemão alega ainda que solicitou o auxílio da Comissão para solucionar as referidas dificuldades de interpretação e insiste em invocar as reuniões tidas com os serviços competentes da Comissão para debater os problemas relacionados com a transposição da directiva. Pensamos que esta insistência tem como objectivo, em primeiro lugar, testemunhar a correcção e boa-fé do Governo alemão neste caso, parecendo-nos esta preocupação perfeitamente compreensível. Contudo, deve realçar-se que, tendo em conta o carácter objectivo da acção por incumprimento [10], a boa vontade do governo do Estado-Membro em causa, apesar de útil e desejável, não pode certamente fazer desaparecer o incumprimento, caso este se verifique [11]. Deve ainda notar-se que as reuniões referidas pelo Governo alemão tiveram lugar somente em data posterior ao termo dos prazos previstos no artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo. Ora, há que observar que, nos termos do dever de cooperação previsto no artigo 10.° CE, o Governo alemão deveria ter contactado *atempadamente* os serviços da Comissão a fim de encontrar uma solução para os problemas com que deparava e, eventualmente, solicitar uma prorrogação dos prazos fixados na directiva [12].

8 — V., *ex multis*, acórdãos de 5 de Julho de 1990, Comissão/Bélgica (C-42/89, Colect., p. I-2821, n.° 24); Comissão/Alemanha, já referido, n.° 26; de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha (C-71/97, Colect., p. I-5991, n.° 17); de 18 de Março de 1999, Comissão/França (C-166/97, Colect., p. I-1719, n.° 13, e referências aí constantes), e de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia (C-387/97, Colect., p. I-5047, n.° 70).

9 — Acórdão de 1 de Março de 1983, Comissão/Bélgica (301/81, Recueil, p. 467, n.os 10 a 12). No sentido indicado no texto, v. as conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Comissão/Alemanha (acórdão de 12 de Março de 1998, C-344/96, Colect., p. I-1165), no qual entendeu, em nossa opinião, correctamente, que, se se aceitasse uma solução diferente, «um Estado-Membro poderia facilmente subtrair-se à obrigação de transpor uma directiva dentro do prazo, invocando dúvidas, pretensas ou reais, sobre a interpretação dessa directiva» (n.° 12). Acrescente-se, assim, que, como o próprio Tribunal de Justiça observou, «os governos dos Estados-Membros participam nos trabalhos preparatórios das directivas e devem, por isso, estar em condições de adoptar, no prazo fixado, as medidas legislativas necessárias para a respectiva aplicação» (v. acórdão de 1 de Março de 1983, Comissão/Bélgica, já referido, n.° 11).

10 — Acórdãos de 1 de Março de 1983, Comissão/Bélgica, já referido, n.° 8; de 17 de Novembro de 1993, Comissão/Espanha (C-73/92, Colect., p. I-5997, n.° 19, e referências aí constantes), e de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha, já referido, n.° 14.

11 — Recorde-se que, no acórdão de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha, o Tribunal de Justiça esclareceu que, «no caso [de apuramento objectivo da inobservância por parte de um Estado-Membro das obrigações impostas pelo direito comunitário], é irrelevante que o incumprimento resulte da vontade do Estado-Membro ao qual é imputável, da sua negligência ou ainda de dificuldades técnicas com as quais teria deparado» (n.° 15).

12 — V., a este respeito, acórdão de 25 de Novembro de 1992, Comissão/Reino Unido (C-337/89, Colect., p. I-6103, n.° 27), no qual o Tribunal de Justiça afirmou que, *quando tenha sido prevista a possibilidade para o efeito*, um eventual pedido de prorrogação do prazo fixado para a aplicação de determinadas disposições de uma directiva deve ser apresentado dentro do prazo fixado para a respectiva transposição, não podendo um pedido extemporâneo ser tido em conta na análise da Comissão (no mesmo sentido, v. acórdãos já referidos, de 5 de Julho de 1990, Comissão/Bélgica, n.° 23, e de 12 de Março de 1998, Comissão/Alemanha, n.° 9).

15. Mais fundamentado poderia, pelo contrário, ser o argumento invocado pelo Governo alemão ao queixar-se da ofensa da sua boa fé em consequência do comportamento alegadamente pouco cooperante ou contraditório assumido pela Comissão nas referidas reuniões. Se efectivamente tal tivesse acontecido (e não se trata de duvidar do governo em causa, tanto mais que a Comissão, nos seus articulados, não respondeu a este aspecto), a diversidade ou mesmo o carácter contraditório das indicações fornecidas nas referidas ocasiões pelos serviços da Comissão não terá certamente facilitado ao Governo alemão uma tarefa já tornada difícil pelas dificuldades internas. Neste sentido, as críticas formuladas pelo governo em causa à Comissão não podem certamente ser injustificadas, uma vez que cabe aos serviços da Comissão assumir uma posição unitária antes de participar nas reuniões que lhe sejam solicitadas a fim de colaborar na resolução dos problemas que a normativa comunitária coloque a um Estado-Membro. Disto isto, há que atender, porém, ao facto de que o comportamento criticado à Comissão se verificou *após* o termo dos prazos para a transposição da directiva, pelo que, não se afigura, pelo menos segundo as indicações que foram fornecidas, que o mesmo assuma uma gravidade susceptível de poder justificar a não transposição.

16. Por último, quanto à referência do Governo alemão ao acórdão Feyer (v. n.° 9 das presentes conclusões), limitar-nos-emos a observar que, no referido processo, o despacho de reenvio foi proferido em 20 de Outubro de 1997 e deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de Novembro seguinte. Naquela data, as disposições do artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da directiva já deveriam ter sido transpostas pela República Federal da Alemanha.

17. Consideramos, assim, ser de concluir que a não transposição pela República Federal da Alemanha das disposições do artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 96/43 constitui uma violação das obrigações que lhe incumbem por força da mesma directiva e do artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE.

18. Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido pedido. Tendo-o a Comissão requerido e considerando que, em nosso entender, a República Federal da Alemanha é vencida na parte principal da acção, propomos que esta seja condenada nas despesas.

Conclusão

19. Tendo em conta as considerações que antecedem, propomos, assim, que o Tribunal de Justiça declare que:

«1) ao não adoptar, no prazo fixado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao disposto no artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 96/43/CE do Conselho, de 26 de Junho de 1996, que altera e codifica a Directiva 85/73/CEE para garantir o financiamento das inspecções e controlos veterinários de animais vivos e de certos produtos de origem animal, e que altera as Directivas 90/675/CEE e 91/496/CEE, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE, e do artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 96/43;

2) a acção é julgada inadmissível quanto ao restante;

3) a República Federal da Alemanha é condenada nas despesas».