CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON
apresentadas em 20 de Março de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Pela presente acção por incumprimento, intentada contra o Reino da Bélgica, pretende-se que o Tribunal declare a incompatibilidade com o direito comunitário de um regime de autorização prévia de importação de animais vivos. Inicialmente, a Comissão tinha igualmente posto em causa esse sistema por ser aplicável às importações de carne, mas, na sequência de uma alteração do direito nacional adoptada na pendência do processo, desistiu, na audiência, dessa acusação.

2. Convém distinguir consoante a autorização prévia de importação se aplique aos bovinos e aos suínos, por um lado, e aos outros animais vivos, designadamente ovinos, caprinos, aves de capoeira e solípedes, por outro. Com efeito, no primeiro caso, a Comissão alega uma incompatibilidade do direito belga com a Directiva 64/432/CEE [1], enquanto no segundo invoca apenas uma infracção ao artigo 30.° do Tratado. Debrucemo-nos sucessivamente sobre estas duas hipóteses.

3. De acordo com a Comissão, a Directiva 64/432 realizou uma harmonização completa das medidas a que os Estados-membros importadores podem recorrer no que se refere às espécies a que se aplica. Assim, esses Estados já não podem invocar o artigo 36.°, antes se devendo limitar a um controlo do certificado emitido pelo veterinário oficial do Estado de exportação e eventuais controlos por amostragem, sem prejuízo da eventual aplicação da cláusula de salvaguarda contida no artigo 9.° da directiva. O carácter exaustivo deste sistema exclui a possibilidade de prever autorizações de importação, ainda que automaticamente emitidas.

4. O Governo belga afirma, antes de mais, que a autorização em causa não acrescenta medidas de controlo sanitário nem medidas restritivas do comércio intracomunitário ao controlo sanitário previsto pela Directiva 64/432. Sustenta em seguida que o regime de autorização se destina a colmatar a inexistência, no âmbito da Directiva 64/432, de um sistema de informação harmonizado. Enquanto este não existir, o sistema aplicado pela Bélgica é uma necessidade destinada a alcançar dois objectivos:

— informar o importador de que a importação não é proibida por razões sanitárias,

— fornecer um documento de informação administrativa, destinado tanto à autoridade de controlo como ao importador.

5. Como a Bélgica parece contestar o efeito restritivo do regime em causa, lembremos, antes de mais, que a jurisprudência do Tri-

* Língua original: francês.

1 — Do Conselho, de 26 de Junho de 1964, relativa a problemas de fiscalização sanitária em matéria de comércio intracomunitário de animais das espécies bovina e suína (JO 121 de 29.7.1964, p. 1977/64; EE 03 F1 p. 77).

bunal vê nas autorizações de importação uma violação do disposto no artigo 30.° do Tratado. Com efeito, o Tribunal decidiu que

«o artigo 30.° impede que se aplique, nas relações intracomunitárias, uma legislação nacional que mantenha a exigência, *ainda que puramente formal*, de licenças de importação ou de qualquer outro procedimento similar» [2],

afirmando claramente que

«a livre circulação é um direito cujo exercício não pode depender de um poder discricionário ou de uma tolerância da administração nacional» [3].

Deste modo, a concessão eventualmente automática de uma autorização de importação não a impede de cair sob a alçada da proibição do artigo 30.° do Tratado.

6. Ora, se, tal como afirma a Comissão, a harmonização que se verifica neste domínio é completa, o Reino da Bélgica já não pode invocar o artigo 36.° e deve limitar-se aos processos previstos pela Directiva 64/432.

7. Recordemos, antes de mais, a análise feita no acórdão Simmenthal [4] a propósito da Directiva 64/432. Após ter recordado que a aproximação das legislações nacionais

«consiste essencialmente em impor aos Estados-membros expedidores a obrigação de velar pelo respeito de uma série de medidas sanitárias destinadas a garantir, nomeadamente, que os animais exportados não constituam uma fonte de propagação de doenças contagiosas» [5],

o Tribunal observou que,

«com vista a fornecer às autoridades competentes dos Estados-membros destinatários a garantia de que o gado ou as carnes importadas se encontram nas condições sanitárias previstas, as directivas impõem que as mercadorias importadas sejam acompanhadas, respectivamente, de um certificado sanitário ou de um certificado de salubridade atestando a observância e o cumprimento dos controlos sanitários» [6].

8. O Tribunal esclareceu em seguida

«que o artigo 6.° da Directiva 64/432 (animais) autoriza o país destinatário a proibir a entrada de animais no seu território se se verificou, por ocasião de um exame praticado nos postos fronteiriços por um veterinário oficial, que esses animais estão, ou se suspeita que estejam, contaminados por uma doença sujeita a declaração obrigatória, ou que o disposto nos artigos 3.° e 4.° da directiva não foi observado;

...;

que, além disso, esta mesma disposição, com vista a facilitar estes controlos, permite que

2 — Acórdão de 8 de Fevereiro de 1983, Comissão/Reino Unido, n.° 9 (124/81, Recueil, p. 203), o sublinhado é nosso.

3 — *Ibidem*, n.° 10.

4 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1976, 35/76, Recueil, p. 1871.

5 — *Ibidem*, n.° 27.

6 — *Ibidem*, n.° 29.

cada Estado-membro designe os postos fronteiriços que devem ser utilizados para a entrada dos animais e *exija que essa entrada lhe seja antecipadamente comunicada*»[7].

9. E o Tribunal concluiu

«que (o sistema de controlos sanitários harmonizado) tem... por objecto deslocar o controlo para o Estado-membro expedidor e, deste modo, substituir as medidas sistemáticas de protecção na fronteira por um sistema uniforme, de forma a tornar supérfluos os controlos fronteiriços múltiplos, ao mesmo tempo que dá ao Estado destinatário a possibilidade de velar por que sejam efectivas as garantias resultantes do sistema de controlos assim uniformizado;

que daqui se retira que os controlos sanitários sistemáticos, nas fronteiras, dos produtos visados pelas citadas directivas deixam de ser necessários e deixam, por conseguinte, de ter qualquer justificação nos termos do artigo 36.°, a partir das datas-limite fixadas pelas directivas para a entrada em vigor das disposições nacionais necessárias para dar cumprimento ao que nelas se dispõe»[8].

10. Estas passagens revelam sem ambiguidade que a Directiva 64/432 operou uma harmonização completa das trocas intracomunitárias de bovinos e suínos. Assim, um sistema de autorização das importações aprovado unilateralmente pelos Estados-membros é contrário à própria economia deste diploma.

11. Mas o Estado demandado justifica a autorização em causa invocando designadamente a inexistência de um «sistema de informação harmonizado» na directiva.

12. A este propósito, não podemos deixar de sublinhar que o artigo 6.°, n.° 2, da directiva autoriza os Estados-membros a imporem aos importadores uma declaração prévia à importação, no prazo máximo de quarenta e oito horas. Este processo é susceptível de garantir eventualmente aos Estados destinatários, após a importação, o «acompanhamento» sanitário dos animais, cuja importância o Governo belga acentuou.

13. Por outro lado, os argumentos apresentados pelo Governo belga não nos parecem de forma alguma corroborar a sua afirmação de que a harmonização não é completa.

14. Invoca-se, a este respeito, a forma como foi redigida a fundamentação das propostas de regulamentos[9] relativos aos controlos veterinários, em que a Comissão se propõe, designadamente, renunciar aos controlos veterinários nas fronteiras internas. Nesta perspectiva, a Comissão indica que esta perspectiva global «implica o recurso a um sistema de informação mútua, o desenvolvimento deste último», termos de onde o Estado demandado deduziu que, no estado actual do direito positivo, o sistema de informação não se encontrava harmonizado.

15. Esta argumentação não convence. Com efeito, a leitura do documento em questão revela que se encara a possibilidade de uma modificação da integralidade das disposi-

7 — *Ibidem*, n.os 30 e 32, o sublinhado é nosso.

8 — *Ibidem* n.os 35 e 36.

9 — COM(88) 383 final.

ções que regulam o controlo veterinário nas trocas intracomunitárias.

16. É verdade que este projecto inclui disposições «ad hoc» em matéria de informação do Estado destinatário pelo Estado expedidor. Mas é fundamental sublinhar que este regime surge como a contrapartida da supressão, tanto dos controlos veterinários na fronteira, ainda possíveis de forma esporádica sob o império da Directiva 64/432, como do artigo 6.°, n.° 2, deste último diploma, que permite a imposição de uma declaração prévia à importação [10].

17. Não se trata, portanto, de harmonizar um sistema de informação que seria insuficiente, de acordo com o direito comunitário actual, mas de prever medidas adaptadas ao novo contexto, em que os controlos fronteiriços, actualmente possíveis nas trocas de bovinos e suínos dentro dos limites supra-referidos, seriam suprimidos.

18. Tal como se observa, a argumentação do Estado demandado nada diz sobre o equilíbrio de conjunto do projecto de regulamento em questão. Não prova que a Directiva 64/432 contenha lacunas em matéria de informação do Estado destinatário.

19. Por último, esta justificação da autorização de importação pelo controlo que imporia a Directiva 81/389/CEE [11] não tem qualquer relevância. O único objectivo deste diploma é prever o controlo fronteiriço das condições de transporte dos animais vivos e não postula de forma alguma que a importação possa ficar subordinada a uma autorização prévia.

20. Somos, por conseguinte, levados a propor ao Tribunal que declare que o sistema posto em prática pelo Estado demandado, na parte em que se refere aos bovinos e suínos, é incompatível com a Directiva 64/432.

21. Passemos ao exame da compatibilidade, na perspectiva do artigo 36.°, da autorização de importação no que se refere aos outros animais. As nossas observações a esse respeito serão breves.

22. Com efeito,

«a emissão de autorizações administrativas comporta necessariamente o exercício de um certo poder discricionário e é fonte de insegurança jurídica para os operadores económicos» [12].

Atenta gravemente, portanto, contra o princípio da livre circulação das mercadorias e parece-me que o princípio da proporcionalidade é completamente ignorado pela adopção de uma tal medida que tem por objecto, de acordo com o Governo belga, informar os importadores, designadamente, do facto de a importação não ser proibida e recolher informações de ordem administrativa.

23. A desproporção é manifesta entre um regime de autorização e esses objectivos. Poder-se-ia aliás, a propósito do primeiro,

10 — Ver, a este respeito, o artigo 14.°, n.° 2, da proposta de regulamento.

11 — Do Conselho, de 12 de Maio de 1981, que estabelece algumas medidas necessárias à aplicação da Directiva 77/489/CEE relativa à protecção dos animais em transporte internacional (JO L 150 de 6.6.1981, p. 1; EE 03 F22 p. 20).

12 — 124/81, já citado, n.° 18.

pôr em causa a sua pertinência: não se trata, em definitivo, de informar o importador de um direito que ele retira do artigo 30.° do Tratado? Por outro lado, como já foi afirmado na jurisprudência do Tribunal [13], medidas menos restritivas das trocas comerciais, como uma declaração efectuada pelos importadores ou a apresentação dos certificados emitidos no Estado-membro de exportação, são, seguramente, suficientes para o Estado de importação recolher as informações necessárias. A este propósito, o incumprimento fica, portanto, igualmente provado.

24. Por conseguinte, propomos que o Tribunal declare que ao submeter as importações de animais vivos provenientes de outros Estados-membros à exigência de uma autorização prévia, ainda que emitida automaticamente, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CEE e da Directiva 64/432/CEE.

25. Propomos igualmente que o Tribunal condene o Estado demandado na totalidade das despesas, incluindo as correspondentes à acusação de incumprimento de que a Comissão desistiu, visto ter sido na pendência do processo que as modificações necessárias foram introduzidas.

13 — 124/81, já citado.