ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
3 de Dezembro de 1998 *

No processo C-67/97,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Kriminalret i Frederikshavn (Dinamarca), destinado a obter, no processo penal pendente neste órgão jurisdicional contra

Ditlev Bluhme,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 30.° do Tratado CE e do artigo 2.° 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 (JO L 85, p. 37),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (relator) e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: N. Fennelly,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

* Língua do processo: dinamarquês.

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de D. Bluhme, por Uffe Baller, advogado em Århus,

— em representação do Governo dinamarquês, por Peter Biering, chefe de divisão no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo italiano, pelo professor Umberto Leanza, chefe do serviço do contencioso diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por Francesca Quadri, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo norueguês, por Jan Bugge-Mahrt, director-geral adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Hans Støvlbæk, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de D. Bluhme, representado pelo advogado Uffe Baller, do Governo dinamarquês, representado por Jørgen Molde, chefe de divisão no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Governo italiano, representado por Francesca Quadri, e da Comissão, representada por Hans Støvlbæk, na audiência de 30 de Abril de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Junho de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 3 de Julho de 1995, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Fevereiro de 1997, o Kriminalret i Frederikshavn (tribunal correccional de Frederikshavn) submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, várias questões prejudiciais sobre a interpretação do artigo 30.° deste mesmo Tratado e do artigo 2.° 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 (JO L 85, p. 37, a seguir «directiva»).

2 Essas questões foram suscitadas no quadro de um processo penal contra D. Bluhme, acusado de ter infringido a legislação nacional que proíbe a detenção, na ilha de Læsø, de abelhas que não pertençam à subespécie Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø).

3 O artigo 1.° da directiva dispõe:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por "animal de raça" 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.»

4 O artigo 2.° da directiva prevê:

«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,

— a fim de assegurar o cumprimento da exigência prevista no primeiro travessão, os critérios de aprovação e de reconhecimento das organizações ou associações de criadores, os critérios de inscrição nos registos e nos livros genealógicos, os critérios de admissão à reprodução de animais de raça, de utilização dos seus espermas, óvulos e embriões, bem como o certificado a exigir aquando da sua comercialização, sejam estabelecidos sem discriminações, respeitando os princípios estabelecidos pela organização de associação que mantém o registo ou o livro genealógico de origem da raça.

Enquanto se aguarda a execução das eventuais regras de aplicação previstas no artigo 6.°, continuam a aplicar-se as legislações nacionais, no respeito pelas disposições gerais do Tratado.»

5 O artigo 6.° da directiva estabelece que as modalidades de aplicação da directiva serão adoptadas segundo o procedimento dito de «comité». Essas modalidades não foram fixadas em relação às abelhas.

6 Na Dinamarca, o artigo 14.°-A da Lei n.° 115, de 31 de Março de 1992, relativa à apicultura (lov om biavl), aditado pela Lei n.° 267, de 6 de Maio de 1993, habilita o

ministro da Agricultura a adoptar determinadas medidas destinadas a proteger certas raças de abelhas em algumas zonas, que define, designadamente, medidas respeitantes ao afastamento ou à eliminação de enxames de abelhas que se devam considerar indesejáveis por razões de protecção. O despacho relativo à apicultura na ilha de Læsø (bekendtgørelse om biavl på Læsø n.° 528, de 24 de Junho de 1993, a seguir «despacho»), adoptado no quadro desta habilitação, proíbe, no seu artigo 1.°, a detenção, em Læsø e noutras ilhas próximas, de abelhas colectoras não pertencentes à subespécie Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø).

7 O mesmo despacho prevê ainda, no seu artigo 2.°, o afastamento ou a eliminação desses outros enxames ou a substituição da abelha-mestra desses enxames por uma abelha-mestra pertencente à subespécie da abelha castanha de Læsø. Nos termos do artigo 6.°, é proibida a importação em Læsø ou nas ilhas vizinhas de abelhas domésticas vivas, qualquer que seja a fase de desenvolvimento em que se encontrem, bem como de substâncias sexuais de abelhas domésticas. O artigo 7.° do despacho dispõe finalmente que o Estado indemniza integralmente qualquer prejuízo devidamente comprovado resultante da eliminação de um enxame a que se proceda em aplicação deste despacho.

8 D. Bluhme, que é acusado de ter detido em Læsø, em infracção ao despacho, abelhas não pertencentes à subespécie Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø), considera, nomeadamente, que o artigo 30.° do Tratado se opõe à regulamentação nacional.

9 Considerando que a solução do litígio depende da interpretação do direito comunitário, o Kriminalret decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«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.° 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.° 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.»

Quanto à parte II das questões prejudiciais

10 Com estas questões, o órgão jurisdicional nacional pretende essencialmente que o Tribunal interprete os artigos 1.° e 2.°, primeiro parágrafo, da directiva.

11 Importa referir, porém, que, como salientaram com razão tanto o Governo dinamarquês como a Comissão, não foi adoptada nenhuma modalidade de aplicação da directiva às abelhas, nos termos do procedimento previsto no seu artigo 6.°

12 Em consequência, nos termos do artigo 2.°, segundo parágrafo, da directiva, as legislações nacionais continuam aplicáveis, desde que conformes às disposições gerais do Tratado.

13 É, portanto, pelo crivo dos artigos 30.° e 36.° do Tratado que deve passar uma legislação como a que está em causa no processo principal.

Quanto à parte I das questões prejudiciais

14 Com estas questões, o órgão jurisdicional nacional pretende, no fundo, saber se uma legislação nacional que proíbe a detenção numa ilha como a ilha de Læsø de qualquer espécie de abelhas para além da subespécie Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø) constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na acepção do artigo 30.° do Tratado e, em caso afirmativo, se essa legislação pode ser justificada pelo imperativo de protecção da saúde e da vida dos animais.

Quanto à existência de uma medida de efeito equivalente

15 D. Bluhme, tal como a Comissão, considera que a proibição de detenção na ilha de Læsø de abelhas não pertencentes à espécie de abelhas castanhas de Læsø implica uma proibição de importação, constituindo, portanto, uma medida de efeito equivalente contrária ao artigo 30.° do Tratado. D. Bluhme considera que a legislação em causa no processo principal se opõe, de facto, à importação na ilha de Læsø de abelhas provenientes dos Estados-Membros. A Comissão precisa a este respeito que o artigo 30.° abrange igualmente as medidas que só se aplicam numa parte do território de um Estado-Membro.

16 Em contrapartida, os Governos dinamarquês, italiano e norueguês sustentam que a criação de uma zona de raça pura de uma determinada espécie num sector geográfico delimitado no interior de um Estado-Membro não afecta o comércio entre

Estados-Membros. Os Governos dinamarquês e norueguês precisam, além disso, que a proibição de importação, na ilha de Læsø, de outras abelhas para além das abelhas castanhas de Læsø não constitui uma discriminação em relação às abelhas originárias de outros Estados-Membros, não tem por objecto regular o comércio entre Estados-Membros e que a sua incidência sobre este é demasiado hipotética e incerta para poder ser considerada susceptível de entravar esse mesmo comércio.

17 O Governo dinamarquês alega ainda que a legislação nacional em causa — que não diz respeito ao acesso das abelhas ao mercado dinamarquês enquanto mercadorias, limitando-se a regular as condições de detenção de abelhas no interior desse Estado-Membro — está fora do âmbito de aplicação do artigo 30.° do Tratado.

18 Neste contexto, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa qualquer medida susceptível de entravar directa ou indirectamente, actual ou potencialmente o comércio intracomunitário (acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville, 8/74, Recueil, p. 837, n.° 5; Colect., p. 423).

19 Contendo no seu artigo 6.° uma proibição geral de importação em Læsø e nas ilhas vizinhas de abelhas vivas e de substâncias sexuais de abelhas domésticas, a legislação em causa no processo principal proíbe igualmente a sua importação a partir de outros Estados-Membros, de modo que é susceptível de entravar o comércio intracomunitário. Constitui, portanto, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa.

20 Esta conclusão não pode ser infirmada pelo facto de a medida em causa no processo principal só se aplicar numa parte do território nacional (v., a este propósito, os acórdãos de 25 de Julho de 1991, Aragonesa de Publicidad e Publivía, C-1/90 e C-176/90, Colect., p. I-4151, n.° 24, 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, n.° 37).

21 Além disso deve sublinhar-se que, ao contrário do que foi sustentado pelo Governo dinamarquês, segundo o qual a proibição de detenção de determinadas abelhas na ilha de Læsø devia ser considerada como legislação em matéria de modalidades de venda na acepção do acórdão de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097), a legislação em causa no processo principal respeita às características intrínsecas das abelhas. Nestas condições, a sua aplicação aos factos do caso vertente não se refere a uma modalidade de venda na acepção do acórdão Keck e Mithouard, já referido (acórdão de 26 de Junho de 1997, Familiapress, C-368/95, Colect., p. I-3689, n.° 11).

22 Finalmente, como foi sublinhado pelo advogado-geral no n.° 19 das conclusões, uma vez que o acórdão proíbe a importação de abelhas provenientes de outro Estado-Membro numa parte do território dinamarquês, tem um impacto directo e imediato sobre o comércio e não apenas efeitos demasiado aleatórios e indirectos para que a obrigação que impõe possa ser vista como não sendo susceptível de entravar o comércio entre Estados-Membros.

23 De onde resulta que uma legislação nacional que proíbe a detenção numa ilha como a ilha de Læsø de qualquer espécie de abelhas que não as abelhas da subespécie Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø) constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na acepção do artigo 30.° do Tratado.

Quanto à justificação de uma legislação como a que está em causa no processo principal

24 D. Bluhme considera que nenhuma causa justificativa pode ser invocada a favor da legislação em causa no processo principal, tanto mais que, segundo D. Bluhme, não existe uma subespécie Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø) geneticamente diferenciada e específica da ilha de Læsø. Como, além disso, essa legislação não é uma legislação de polícia sanitária, não poderia ser justificada ao abrigo da 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).

25 O Governo dinamarquês entende que, mesmo admitindo que a proibição constante do despacho possa ser considerada pelo Tribunal como uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, se trata de uma medida indistintamente aplicável às abelhas qualquer que seja o Estado da sua proveniência, que é justificada pelo objectivo de protecção da diversidade biológica, objectivo este que foi reconhecido designadamente pela Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7), bem como pela convenção sobre a diversidade biológica assinada no Rio de Janeiro em 5 de Junho de 1992, aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 93/626/CEE do Conselho, de 25 de Outubro de 1993 (JO L 309, p. 1, a seguir «convenção do Rio»). Precisa, a este propósito, que a abelha da subespécie Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø) está em vias de extinção e que só pode ser preservada na ilha de Læsø, de modo que a medida adoptada é necessária para evitar o desaparecimento desta espécie e é proporcionada ao objectivo prosseguido. Por outro lado, o despacho não influenciaria a possibilidade de exercício da apicultura na ilha, limitando-se a regulamentar qual a raça de abelhas que pode ser utilizada.

26 O Governo dinamarquês faz a seguir referência a numerosos estudos científicos que demonstram a especificidade desta abelha em relação às outras raças.

27 O Governo norueguês alega, a título principal, que a legislação dinamarquesa se justifica por razões de protecção do ambiente, nos termos do artigo 30.° do Tratado e do acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon» (120/78, Colect., p. 327, n.° 8).

28 A título subsidiário, considera, tal como o Governo italiano e a Comissão, que a preservação de uma espécie rara e em risco faz parte da protecção da saúde e da vida dos animais, a que se refere o artigo 36.° do Tratado.

29 Segundo o Governo norueguês, a criação de zonas de raça pura é a única que permite preservar a abelha castanha de Læsø.

30 A Comissão precisa que a mesma causa justificativa seria válida caso não se tratasse de uma espécie rara e em risco, mas cuja criação como raça pura fosse desejável por motivos científicos.

31 Relativamente à questão da existência de uma subespécie de abelhas Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø) em vias de desaparecimento, a Comissão entende que se trata de uma questão de prova cuja apreciação compete, portanto, ao órgão jurisdicional de reenvio. Precisa que a proibição não deve estender-se à detenção de abelhas castanhas da espécie Apis mellifera mellifera provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros se não existir uma razão válida para justificar essa restrição e lembra que uma proibição dessa natureza não pode ser um meio de discriminação arbitrário nem ter como finalidade proteger determinados interesses profissionais.

32 Finalmente, o Governo italiano refere que existem numerosas subespécies de Apis mellifera mellifera identificadas como raças, e, dentro destas, como ecotipos, representando o produto de um processo natural de adaptação às condições ambientais dos diferentes territórios.

33 A este respeito, deve observar-se que as medidas de preservação de uma população animal indígena que apresenta características distintas contribuem para manter a biodiversidade, garantindo a subsistência da população em causa. Visam, por essa via, proteger a vida desses animais e podem justificar-se nos termos do artigo 36.° do Tratado.

34 Para efeitos de conservação da biodiversidade, é indiferente que o objecto da protecção seja uma subespécie à parte, uma raça distinta de uma qualquer espécie ou uma simples casta local, desde que se trate de populações com características que as distingam das outras e que sejam julgadas, consequentemente, dignas de protecção, quer para as pôr a salvo de um eventual perigo de extinção mais ou menos iminente, quer devido ao interesse científico ou outro, mesmo sem esse risco, na preservação dessa população pura nessa zona.

35 Deve verificar-se, no entanto, se a legislação nacional era necessária tendo em conta o seu objectivo de protecção e proporcionada em relação a este, ou se era possível atingir o mesmo resultado através de medidas menos restritivas (acórdão de 8 de Fevereiro de 1983, Comissão/Reino Unido, 124/81, Recueil, p. 203, n.° 16).

36 A conservação da biodiversidade através da criação de zonas em que uma população poderá beneficiar de uma especial protecção, método este que foi reconhecido pela convenção do Rio, designadamente no artigo 8.°, alínea a), é aliás algo que já foi aplicado em direito comunitário [designadamente as zonas de protecção especial previstas na Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103, p. 1), ou as zonas especiais de conservação a que se refere a Directiva 92/43].

37 Quanto ao risco de desaparecimento da abelha castanha de Læsø, é incontestável que esse risco existe em caso de cruzamento com abelhas amarelas devido ao carácter recessivo dos genes da abelha castanha. A criação, pela legislação nacional, de uma zona de protecção no interior da qual é proibido deter abelhas diferentes das abelhas castanhas de Læsø, e isto para assegurar a subsistência destas, constitui, por conseguinte, uma medida adequada à luz do objectivo prosseguido.

38 Há, por isso, que responder que uma legislação nacional que proíbe a detenção numa ilha como a ilha de Læsø de qualquer espécie de abelhas para além das

abelhas da subespécie Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø) deve ser considerada justificada, nos termos do artigo 36.° do Tratado, pela protecção da saúde e da vida dos animais.

Quanto às despesas

39 As despesas efectuadas pelos Governos dinamarquês, italiano e norueguês e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Kriminalret i Frederikshavn, por despacho de 3 de Julho de 1995, declara:

1) **Uma legislação nacional que proíbe a detenção numa ilha como a Ilha de Læsø de qualquer espécie de abelhas que não as abelhas da subespécie Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø) constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na acepção do artigo 30.° do Tratado CE.**

2) **Uma legislação nacional que proíbe a detenção numa ilha como a ilha de Læsø de qualquer espécie de abelhas para além das abelhas da subespécie Apis mellifera mellifera (abelha castanha de Læsø) deve ser considerada justificada, nos termos do artigo 36.° do Tratado CE, pela protecção da saúde e da vida dos animais.**

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 3 de Dezembro de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J.-P. Puissochet