ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

16 de Julho de 2009 *

No processo C-165/08,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 15 de Abril de 2008,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por B. Doherty e A. Szmytkowska, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República da Polónia, representada por M. Dowgielewicz, na qualidade de agente,

demandada,

* Língua do processo: polaco.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, K. Schiemann (relator), P. Kūris, L. Bay Larsen e C. Toader, juízes,

advogado-geral: J. Mazák,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão das Comunidades pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao proibir a livre circulação de sementes de variedades geneticamente modificadas assim como a inclusão das variedades geneticamente modificadas no catálogo nacional das variedades, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 2001/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados e que revoga a Directiva 90/220/CEE do Conselho (JO L 106, p. 1), considerada na sua totalidade, nomeadamente os seus artigos 22.º e 23.º, bem como por força da Directiva 2002/53/CE do Conselho, de

13 de Junho de 2002, que diz respeito ao catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas (JO L 193, p. 1), nomeadamente os seus artigos 4.º, n.º 4, e 16.º

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

Directiva 2001/18

2 A Directiva 2001/18 foi adoptada com base no artigo 95.º CE. Segundo o seu artigo 1.º, tem por objectivo, em conformidade com o princípio da precaução, a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros e a protecção da saúde humana e do ambiente, por um lado, quando se procede à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados (a seguir «OGM») para qualquer fim diferente da colocação no mercado no território da Comunidade e, por outro, quando são colocados no mercado, no território da Comunidade, OGM enquanto produtos ou componentes de produtos.

3 O nono considerando da Directiva 2001/18 enuncia:

«O respeito pelos princípios éticos reconhecidos num Estado-Membro reveste-se de especial importância. Os Estados-Membros poderão tomar em consideração aspectos éticos quando sejam deliberadamente libertados ou colocados no mercado produtos que contenham ou sejam constituídos por OGM.»

4 Nos termos do quinquagésimo sexto a quinquagésimo oitavo considerandos desta directiva:

«(56) Sempre que for colocado no mercado um produto que contenha ou seja constituído por OGM e se esse produto tiver sido adequadamente aprovado nos termos da presente directiva, um Estado-Membro não pode proibir, restringir ou impedir a colocação no mercado do produto que contenha ou seja constituído por OGM que cumpra as condições estabelecidas na presente directiva.

(57) O Grupo europeu de ética na ciência e novas tecnologias da Comissão deverá ser consultado sobre questões de ordem ética em geral que digam respeito à libertação deliberada ou à colocação no mercado de OGM. Tais consultas não prejudicam a competência dos Estados-Membros em questões de ética.

(58) Os Estados-Membros poderão consultar qualquer comité que tenham criado com vista a aconselhá-los sobre as implicações éticas da biotecnologia.»

5 A parte B da referida directiva trata das condições em que são emitidas as autorizações para proceder à libertação deliberada de OGM para qualquer fim diferente da colocação destes no mercado.

6 A parte C desta mesma directiva, constituída pelos artigos 12.º a 24.º, trata das autorizações para a colocação no mercado de OGM, enquanto produtos ou componentes de produtos.

7 Sob o título «Livre circulação», o artigo 22.º da Directiva 2001/18 dispõe:

«Sem prejuízo do artigo 23.º, os Estados-Membros não podem proibir, restringir ou impedir a colocação no mercado de produtos que contenham ou sejam constituídos por OGM que sejam conformes aos requisitos da presente directiva.»

8 O artigo 23.º desta directiva, sob a epígrafe «Cláusula de salvaguarda», enuncia:

«1. Quando um Estado-Membro, no seguimento de informações novas ou suplementares disponíveis a partir da data da autorização que afectem a avaliação dos riscos ambientais, ou de uma nova avaliação das informações já existentes com base em conhecimentos científicos novos ou suplementares, tiver razões válidas para considerar que um produto que contenha ou seja constituído por OGM, que tenha sido adequadamente notificado e que tenha recebido uma autorização por escrito nos termos da presente directiva, constitui um risco para a saúde humana ou para o ambiente, pode restringir ou proibir provisoriamente a utilização e/ou venda desse produto no seu território.

O Estado-Membro deve assegurar que, em caso de risco sério, serão tomadas medidas de emergência, tais como a suspensão ou cessação da colocação no mercado, incluindo a informação do público.

O Estado-Membro deve informar imediatamente a Comissão e os restantes Estados-Membros das medidas tomadas ao abrigo do presente artigo e indicar as razões da sua decisão, fornecendo a sua nova avaliação dos riscos ambientais, referir se as condições da autorização devem ser alteradas e a forma de o fazer ou se esta deve ser suprimida e, quando adequado, as informações novas ou suplementares sobre as quais baseou essa decisão.

2. Deve ser tomada uma decisão sobre o assunto no prazo de 60 dias, nos termos do n.º 2 do artigo 30.º […]»

9 O artigo 29.º da referida directiva dispõe:

«1. Sem prejuízo da competência dos Estados-Membros em matéria de questões de ética, a Comissão, por sua própria iniciativa ou a pedido do Parlamento Europeu ou do Conselho, pode consultar, sobre questões éticas de carácter geral, qualquer comité que tenha criado com vista a aconselhá-la sobre as implicações éticas da biotecnologia, como o Grupo europeu de ética na ciência e novas tecnologias.

Essa consulta pode igualmente ser feita a pedido de um Estado-Membro.

[…]

3. Os procedimentos administrativos estabelecidos na presente directiva não são afectados pelo disposto no n.º 1.»

10 O artigo 36.º da Directiva 2001/18 enuncia:

«1. A Directiva 90/220/CEE é revogada com efeitos a partir de 17 de Outubro de 2002.

2. As referências feitas à directiva revogada devem entender-se como feitas à presente directiva e ser lidas de acordo com o quadro de correspondência que consta do anexo VIII.»

Directiva 2002/53

11 Como decorre do seu artigo 1.º, n.º 1, a Directiva 2002/53 «tem por objecto a admissão das variedades de beterrabas, de plantas forrageiras, de cereais, de batatas e ainda das plantas oleaginosas e de fibras a um catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas cujas sementes ou propágulos podem ser comercializados de acordo com o disposto nas directivas aplicáveis, respectivamente, à comercialização de sementes de beterrabas (2002/54/CE [do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à comercialização de sementes de beterrabas (JO L 193, p. 12)]), de sementes de plantas forrageiras (66/401/CEE [do Conselho, de 14 de Junho de 1966, relativa à comercialização de sementes de plantas forrageiras (JO 1966, 125, p. 2298; EE 03 F1 p. 174)]), de sementes de cereais (66/402/CEE [do Conselho, de 14 de Junho de 1966, relativa à comercialização de sementes de cereais (JO 1966, 125, p. 2309; EE 03 F1 p. 185)]), das batatas de semente (2002/56/CE [do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à comercialização de batatas de semente (JO L 193, p. 60)]), e de sementes de plantas oleaginosas e de fibras (2002/57/CE [do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à comercialização de sementes de plantas oleaginosas e de fibras (JO L 193, p. 74)])». Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o referido catálogo comum «é estabelecido com base nos catálogos nacionais dos Estados-Membros».

12 O artigo 4.º da Directiva 2002/53, que enuncia um certo número de condições que devem ser respeitadas pelos Estados-Membros para a admissão de uma variedade, prevê, no seu n.º 4:

«As variedades geneticamente modificadas, na acepção dos n.os 1 e 2 do artigo 2.º da Directiva 90/220/CEE, só serão aceites se tiverem sido tomadas todas as medidas adequadas para evitar efeitos adversos para a saúde humana e o ambiente.»

13 O artigo 16.º da Directiva 2002/53 dispõe:

«1. Os Estados-Membros velarão por que, com efeitos a partir da publicação a que se refere o artigo 17.º, as sementes de variedades admitidas de acordo com a presente directiva, ou com princípios correspondentes aos da presente directiva, não sejam sujeitas a quaisquer restrições de comercialização relacionadas com a variedade.

2. Um Estado-Membro pode, na sequência de um pedido a tratar de acordo com o procedimento referido no n.º 2 do artigo 23.º ou no n.º 3 do artigo 23.º, no caso de variedades geneticamente modificadas, ser autorizado a proibir a utilização, em todo ou parte do seu território, da variedade ou estipular condições apropriadas de cultura da variedade e, no caso previsto na alínea c), condições de utilização dos produtos resultantes da sua cultura:

a) Quando esteja provado que a cultura da variedade pode ser nociva do ponto de vista fitossanitário para a cultura de outras variedades ou espécies;

b) Quando ensaios de cultura oficiais realizados no Estado-Membro requerente, aplicando-se por analogia o disposto no n.º 4 do artigo 5.º, demonstrarem que a variedade não produz, em qualquer parte do território desse Estado-Membro, resultados correspondentes aos obtidos a partir de uma variedade comparável admitida nesse território, ou quando for seguramente conhecido que a variedade não é adequada para cultura em qualquer parte do mesmo território devido à sua natureza ou classe de maturidade. O pedido deve ser apresentado antes do final do terceiro ano civil seguinte ao de admissão;

c) Quando existam razões válidas para considerar que a variedade apresenta um risco para a saúde humana ou para o ambiente, para além das que foram já evocadas ou que possam ter sido evocadas quando do procedimento referido no n.º 2 do artigo 10.º»

14 Nos termos do artigo 17.º desta directiva:

«De acordo com as informações fornecidas pelos Estados-Membros e à medida que estas lhe vão chegando, a Comissão assegura a publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, série C, sob a designação 'Catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas'[,] de todas as variedades cujas sementes e propágulos não estejam, nos termos do artigo 16.º, sujeitos a qualquer restrição quanto à comercialização relativa à variedade […]»

Legislação nacional

15 O artigo 5.º, n.º 4, da Lei relativa às sementes, de 26 de Junho de 2003 (Dz. U n.º 137, posição 1299), conforme alterada pela Lei de 27 de Abril de 2006 (Dz. U n.º 92, posição 639, a seguir «lei relativa às sementes»), dispõe que «as variedades geneticamente modificadas não são inscritas no catálogo nacional».

16 O artigo 57.º, n.º 3, da lei relativa às sementes prevê que «as sementes de variedades geneticamente modificadas não podem ser colocadas no mercado no território da República da Polónia». Nos termos do artigo 67.º, n.º 1, desta mesma lei, quem colocar sementes no mercado, em violação do referido artigo 57.º, n.º 3, fica sujeito a uma sanção pecuniária.

Procedimento pré-contencioso

17 Depois de uma primeira troca de correspondência com a República da Polónia em 19 de Junho e 19 de Julho de 2006, a Comissão enviou a este Estado-Membro, em 18 de Outubro de 2006, uma notificação para cumprir, com base no artigo 226.º CE. Nessa notificação, a Comissão afirmava que os artigos 5.º, n.º 4, e 57.º, n.º 3, da lei relativa às sementes (a seguir «disposições nacionais controvertidas») violam a Directiva 2001/18, em especial, os seus artigos 22.º e 23.º, e a Directiva 2002/53, em especial, os seus artigos 4.º, n.º 4, e 16.º

18 Por carta de 20 de Dezembro de 2006, a República da Polónia contestou o incumprimento das suas obrigações. Invocou, nomeadamente, o princípio da precaução e os riscos de consequências irreversíveis para a biodiversidade e o ambiente em geral, bem como para o sector agrícola polaco em especial, que decorrem dos princípios de avaliação pouco claros, dos controlos e garantias insuficientes e das normas lacunares contidos na Directiva 2001/18 em matéria de coexistência das culturas. Este Estado-Membro alegou também que as variedades inscritas no catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas estabelecido pela Directiva 2002/53 não foram testadas no ambiente especificamente polaco e, por isso, não oferecem garantias suficientes em termos de inexistência de efeitos negativos a longo prazo.

19 Por outro lado, a República da Polónia referiu-se aos receios de riscos para a saúde pública e para o ambiente e à forte oposição manifestada pelo grande público na Polónia relativamente aos OGM e à necessidade de respeitar os princípios éticos, em conformidade com o nono considerando da Directiva 2001/18, alegando, a este respeito, que a introdução na ordem jurídica polaca de disposições que não suscitam a adesão da maioria da sociedade polaca é eticamente reprovável.

20 Não tendo ficado satisfeita com esta resposta, a Comissão dirigiu, em 29 de Junho de 2007, um parecer fundamentado à República da Polónia convidando-a a adoptar, no prazo de dois meses a contar da recepção desse parecer, as medidas necessárias para lhe dar cumprimento.

21 Na sua resposta de 28 de Agosto de 2007, a República da Polónia, no essencial, reiterou a argumentação já desenvolvida na resposta à notificação para cumprir. Além disso, alegou que a adopção unânime, em 2006, pelas assembleias dos distritos polacas, de resoluções declarando que os territórios dos distritos deviam ser preservados de culturas geneticamente modificadas e de OGM demonstrava que as disposições nacionais controvertidas entram no âmbito da moralidade pública, acrescentando que, consequentemente, essas medidas são autorizadas com base unicamente no artigo 30.º CE, sem que seja necessário invocar os procedimentos especiais instituídos pelo direito derivado invocado pela Comissão.

22 Nestas condições, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

Argumentos das partes

23 Na sua petição, a Comissão alega que o artigo 57.º, n.º 3, da lei relativa às sementes é incompatível com o sistema de livre circulação instituído pela Directiva 2001/18, considerada na sua totalidade, nomeadamente, com os seus artigos 22.º e 23.º O artigo 22.º desta directiva exige, com efeito, que qualquer OGM cuja colocação no mercado foi autorizada em conformidade com a referida directiva possa ser utilizado livremente em toda a Comunidade. Por seu turno, o artigo 23.º da Directiva 2001/18, que enquadra estritamente a possibilidade de adoptar medidas de salvaguarda relativas a OGM individuais no termo de uma análise casuística, implica que os Estados-Membros não podem proibir, de um modo geral, a colocação no mercado no seu território de toda uma categoria de OGM, ainda por cima, à margem do procedimento previsto na referida disposição.

24 Do mesmo modo, o artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2002/53 obriga os Estados-Membros a velar por que, a partir da inclusão de uma variedade no catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas, as suas sementes não sejam sujeitas a quaisquer restrições de comercialização. Ora, actualmente existem aproximadamente setenta variedades geneticamente modificadas, autorizadas ao abrigo da Directiva 2001/18, que foram incluídas no referido catálogo comum.

25 Além disso, a Comissão sustenta que a Directiva 2002/53, que tem por objecto fixar as exigências de qualidade uniformes adequadas para favorecer a livre circulação das variedades, não permite que os Estados-Membros proíbam, de um modo geral, a inclusão de variedades geneticamente modificadas no seu catálogo nacional. Quando um OGM é autorizado, nomeadamente no termo da avaliação científica aprofundada imposta pela Directiva 2001/18, já não se pode considerar que representa um risco para a saúde ou para o ambiente susceptível de justificar, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 4, da Directiva 2002/53, a não admissão desse OGM no catálogo nacional das variedades.

26 Quanto às objecções suscitadas pela República da Polónia durante o procedimento pré-contencioso, a Comissão alega que os receios manifestados por este Estado-Membro quanto a pretensas imperfeições da Directiva 2001/18 nos domínios da protecção do ambiente e da saúde não podem interferir com a interpretação que deve ser dada às disposições desta directiva e que, de qualquer forma, esses receios são infundados. Segundo a Comissão, os procedimentos instituídos pela Directiva 2001/18 garantem, com efeito, em conformidade com o princípio da precaução, para cada OGM individual, uma avaliação rigorosa dos eventuais riscos para o ambiente e para a saúde humana, ao mesmo tempo que prevêem mecanismos de controlo e de salvaguarda eficazes.

27 Por seu turno, a referência geral aos princípios éticos contida na resposta à notificação para cumprir não foi acompanhada por nenhum argumento ético preciso relacionado com a libertação de OGM. Além disso, decorre do nono considerando da Directiva 2001/18 que as considerações éticas não estão fora do seu âmbito de aplicação, de modo que uma proibição de produtos autorizados nos termos da referida directiva não pode ser decidida à margem dos procedimentos que esta institui. Por outro lado, segundo a Comissão, é jurisprudência assente que o artigo 30.º CE deixa de poder ser invocado

quando as disposições comunitárias regulamentem pormenorizadamente o domínio em causa, que é o caso das Directivas 2001/18 e 2002/53 no que diz respeito à comercialização dos OGM.

28 Na sua contestação, a República da Polónia contesta a admissibilidade da acção pelo facto de as acusações demasiado imprecisas da Comissão não lhe permitirem identificar o objecto exacto da acção nem, consequentemente, organizar utilmente a sua defesa. Com efeito, apesar de pedir ao Tribunal de Justiça, nomeadamente, que declare que a República da Polónia violou as Directivas 2001/18 e 2002/53 «na sua totalidade», sendo as disposições mais precisas visadas na petição, ao que parece, meramente exemplificativas, a Comissão não fornece nenhuma explicação a este respeito.

29 Quanto ao mérito, a República da Polónia alega que, contrariamente ao que a Comissão defende, a jurisprudência confirma que o recurso ao artigo 30.º CE só deixa de ser possível quando a harmonização comunitária operada inclui as medidas necessárias à realização do objectivo específico que a referida disposição do Tratado CE pretende preservar. Ora, precisamente, as considerações éticas são alheias às Directivas 2001/18 e 2002/53 que visam exclusivamente proteger o ambiente e a saúde humana. O quinquagésimo sétimo considerando e o artigo 29.º, n.º 1, da Directiva 2001/18 preservam, além disso, expressamente a competência dos Estados-Membros para regulamentar os aspectos éticos relacionados com os OGM.

30 No caso em apreço, a adopção das disposições nacionais controvertidas foi guiada por princípios de ética cristã e humanista partilhados pela maioria da população polaca.

31 A este respeito, a República da Polónia faz referência sucessivamente a uma concepção cristã da vida que se opõe a que organismos vivos criados por Deus sejam manipulados e transformados em materiais objecto de direitos de propriedade industrial, a uma concepção cristã e humanista do progresso e do desenvolvimento que impõe o respeito pelo projecto da criação e da procura de uma harmonia entre o homem e a natureza e, por último, a princípios cristãos e humanistas relativos à ordem social, dado que a

redução de organismos vivos à condição de produtos para puros fins comerciais é, nomeadamente, susceptível de destruir os fundamentos da sociedade.

32 Na réplica, a Comissão contesta que a acção seja inadmissível. Com efeito, as suas acusações e argumentos foram expostos de forma clara e em termos idênticos na notificação para cumprir, no parecer fundamentado e na petição.

33 Relativamente à Directiva 2001/18, para além dos seus artigos 22.º e 23.º, expressamente referidos porque constituem o cerne do sistema de livre circulação instituído, é o sistema e o próprio espírito desta directiva, bem como todas as suas disposições, que foram violados. Em contrapartida, quanto à Directiva 2002/53, a Comissão precisa que a sua acção tem especificamente por objecto os artigos 4.º, n.º 4, e 16.º deste acto e não a sua totalidade.

34 Quanto ao mérito, a Comissão reafirma que as questões relacionadas com a autorização e a comercialização de sementes de OGM foram objecto de uma harmonização exaustiva, uma vez que a Directiva 2001/18 integra, além disso, a tomada em consideração das questões éticas, nomeadamente no seu artigo 29.º, pelo que o recurso ao artigo 30.º CE por um Estado-Membro já não é possível.

35 Além disso, a Comissão tem dúvidas quanto às razões de facto que levaram à adopção das disposições nacionais controvertidas. Por um lado, a República da Polónia não apresentou elementos susceptíveis de demonstrar que, ao adoptar as proibições em causa, se inspirou nas considerações éticas e religiosas invocadas no Tribunal de Justiça. Por outro lado, as razões pormenorizadas de ordem religiosa e ética expostas na contestação não foram apresentadas ao longo da fase pré-contenciosa na qual a República da Polónia teceu sobretudo considerações ambientais e de saúde pública.

36 Além disso, segundo a Comissão, um Estado-Membro não se pode basear na percepção de uma parte da opinião pública para pôr em causa unilateralmente uma medida de harmonização comunitária.

37 Na tréplica, a República da Polónia alega que as explicações dadas pela Comissão para justificar a admissibilidade da acção e que se referem a uma alegada violação do sistema e do espírito da Directiva 2001/18 são inadmissíveis por extemporâneas e demasiado vagas. De qualquer forma, essas explicações não têm fundamento, desde logo porque a referida directiva institui diversos sistemas relativos à colocação no mercado dos OGM, à sua libertação deliberada ou, por último, à sua libertação involuntária.

38 Quanto ao mérito, a República da Polónia sustenta que, quando uma directiva negligencia aspectos essenciais que caracterizam uma categoria de produtos, a harmonização operada não pode ser considerada completa. A tese defendida pela Comissão teria como efeito, no caso em apreço, que os aspectos éticos relacionados com os OGM, cuja importância é, no entanto, reconhecida pelo legislador comunitário nos considerandos e nas disposições da Directiva 2001/18, deixassem de poder ser tidos em conta quer no âmbito dos procedimentos instituídos pela referida directiva quer a título das competências dos Estados-Membros.

39 Tendo em atenção os seus fins éticos, as disposições nacionais controvertidas só podem na realidade ser analisadas na perspectiva dos artigos 28.º CE e 30.º CE e não tomando por medida as Directivas 2001/18 e 2002/53. Contudo, não tendo a Comissão alegado uma violação do referido artigo 28.º CE nem posto em causa que as referidas disposições nacionais possam cumprir as exigências, nomeadamente de proporcionalidade, previstas no artigo 30.º CE, a discussão no Tribunal de Justiça só pode incidir sobre a questão de saber se um Estado-Membro pode invocar considerações éticas em matéria de comercialização de OGM.

40 Além disso, a República da Polónia considera que a Comissão, a quem cabe o ónus da prova do incumprimento alegado, não demonstrou que as explicações de ordem ética apresentadas por esse Estado-Membro não eram exactas. Contrariamente ao que a

Comissão sugere, um Estado-Membro continua livre de hierarquizar no Tribunal de Justiça os fundamentos invocados em sua defesa na fase pré-contenciosa e de desenvolver alguns deles em detrimento dos outros.

41 A República da Polónia salienta, ainda, que é notório que, à data em que foram votadas as disposições nacionais controvertidas, a maioria dos deputados pertencia a partidos políticos para os quais a fé católica constitui um valor central, não sendo portanto estranho que estes se tenham deixado guiar mais por valores cristãos e humanistas omnipresentes e partilhados pelos seus eleitores do que por razões ambientais ou de saúde pública cientificamente complexas e mais difíceis de apreender.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Quanto ao objecto da acção e à sua admissibilidade

42 A título preliminar, há que recordar que resulta do artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e da jurisprudência a ele relativa que a petição inicial deve indicar o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido, e que esta indicação deve ser suficientemente clara e precisa para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Daqui resulta que os elementos essenciais de facto e de direito em que se funda uma acção devem decorrer, de forma coerente e compreensível, do texto da própria petição e que os pedidos desta última devem ser formulados de forma inequívoca a fim de evitar que o Tribunal de Justiça se pronuncie *ultra petita* ou que não se pronuncie sobre uma acusação (v., designadamente, acórdão de 12 de Fevereiro de 2009, Comissão/Polónia, C-475/07, n.º 43 e jurisprudência referida).

43 O Tribunal de Justiça decidiu também que, no âmbito de uma acção intentada nos termos do artigo 226.º CE, esta deve apresentar as acusações de forma coerente e precisa, para permitir ao Estado-Membro e ao Tribunal de Justiça apreender exactamente o alcance da violação do direito comunitário imputada, condição necessária para que esse Estado possa apresentar utilmente os seus meios de defesa e para que o Tribunal de Justiça possa verificar a existência do incumprimento alegado (v., designadamente, acórdão Comissão/Polónia, já referido, n.º 44 e jurisprudência referida).

44 No caso em apreço, e no que diz respeito, em primeiro lugar, à parte da acção relativa à Directiva 2002/53, basta recordar que, não obstante a relativa ambiguidade dos pedidos contidos na petição acerca deste ponto, a Comissão confirmou, na réplica, que a referida acção se destinava a obter a declaração de incumprimento, por parte da República da Polónia, das obrigações que para esta última decorrem unicamente das disposições expressamente identificadas nos referidos pedidos, a saber, os artigos 4.º, n.º 4, e 16.º da referida directiva. Além disso, na medida em que a Comissão expôs claramente, tanto durante a fase pré-contenciosa como na petição, as razões pelas quais considerava que as disposições nacionais controvertidas violavam essas duas disposições, e que, portanto, a República da Polónia pôde alegar utilmente os seus fundamentos de defesa a esse respeito, esta parte da acção não pode ser considerada inadmissível.

45 Em segundo lugar, relativamente à admissibilidade da parte da acção relativa à Directiva 2001/18, refira-se que a Comissão explicitou as suas acusações de forma compreensível e suficientemente precisa no que diz respeito aos artigos 22.º e 23.º da referida directiva. Em contrapartida, não expôs com a clareza exigida as razões pelas quais considerava que a República da Polónia não tinha cumprido todas as suas obrigações decorrentes desta mesma directiva.

46 Com efeito, a petição da Comissão limita-se, antes de mais, a reproduzir unicamente as disposições do artigo 2.º, n.º 2, da Directiva 2001/18 que contêm uma definição dos OGM, e as dos artigos 19.º, n.ºs 1 e 2, 22.º e 23.º, n.º 1, desta directiva incluídos na sua parte C, relativa à colocação no mercado de OGM. Seguidamente, essa mesma petição dedica desenvolvimentos precisos apenas aos referidos artigos 22.º e 23.º, antes de concluir que as disposições nacionais controvertidas não são compatíveis «com o

sistema de livre circulação introduzido pela referida directiva na sua totalidade, nomeadamente pelos seus artigos 22.º e 23.º».

47 Como, com razão, a República da Polónia sustenta, essa afirmação lapidar não fornece nenhuma explicação sobre as razões pelas quais a Directiva 2001/18, que inclui, nomeadamente, uma parte B dedicada à libertação deliberada de OGM para qualquer fim diferente da sua colocação no mercado, ou ainda uma parte D que inclui disposições relativas à confidencialidade, à rotulagem ou ao intercâmbio de informações, teria sido violada «na sua totalidade» como se afirma nos pedidos que constam da petição.

48 Decorre do que precede que a acção, na parte relativa à Directiva 2001/18, é admissível apenas na parte em que se refere a um alegado incumprimento dos artigos 22.º e 23.º da referida directiva, mas não na parte em que visa a declaração da violação desta mesma directiva considerada «na sua totalidade».

Quanto ao mérito

49 A República da Polónia, na contestação e na tréplica, concentrou a sua argumentação exclusivamente em razões de ordem ética ou religiosa que estariam na base das disposições nacionais controvertidas.

50 Sem pôr em causa que as proibições contidas nas disposições nacionais controvertidas violariam as Directivas 2001/18 e 2002/53 no caso de se confirmar que estas directivas se destinam, só por si, a regular a comercialização de sementes de variedades geneticamente modificadas e a sua inclusão no catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas, a República da Polónia sustenta que isso não se verifica no presente caso. Na medida em que as referidas disposições nacionais prosseguem fins éticos que são alheios aos objectivos de protecção do ambiente e da saúde pública, bem

como da livre circulação, que caracterizam as referidas directivas, estariam com efeito fora do âmbito de aplicação destas últimas, de modo que os entraves à livre circulação dos OGM por elas causados, violando potencialmente o artigo 28.º CE, podem eventualmente estar justificados ao abrigo do artigo 30.º CE.

51 A este respeito, o Tribunal de Justiça considera contudo que, para decidir o presente processo, não é necessário pronunciar-se sobre a questão de saber se, e em que medida e em que eventuais condições, os Estados-Membros conservam a faculdade de invocar argumentos de ordem ética ou religiosa para justificar a adopção de medidas que, como as disposições nacionais controvertidas, constituiriam uma derrogação às disposições das Directivas 2001/18 e 2002/53.

52 No caso em apreço, com efeito, basta verificar que a República da Polónia, à qual incumbiria, numa tal hipótese, o ónus da prova, de qualquer forma, não demonstrou que as disposições nacionais controvertidas teriam efectivamente prosseguido os fins religiosos e éticos alegados, fins esses cuja realidade é, por outro lado, posta em causa pela Comissão.

53 Importa recordar que resulta da jurisprudência que cabe aos Estados-Membros demonstrar que as condições que permitem uma derrogação ao artigo 28.º CE estão preenchidas (v., neste sentido, acórdão de 10 de Fevereiro de 2009, Comissão/Itália, C-110/05, Colect., p. I-519, n.º 62). Deste modo, quando um Estado-Membro contra o qual é intentada uma acção por incumprimento invoca, em sua defesa, uma justificação baseada no artigo 30.º CE, o Tribunal de Justiça só tem de examinar semelhante justificação desde que esteja assente ou esteja devidamente demonstrado que a legislação nacional em causa prossegue efectivamente os fins que, a esse respeito, lhe são atribuídos pelo Estado demandado (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 8 de Fevereiro de 1983, Comissão/Reino Unido, 124/81, Recueil, p. 203, n.º 35; de 15 de Novembro de 2005, Comissão/Áustria, C-320/03, Colect., p. I-9871, n.º 71; e de 11 de Setembro de 2008, Comissão/Alemanha, C-141/07, Colect., p. I-6935, n.º 47).

54 No que diz respeito, em especial, à justificação relativa à protecção da moralidade pública invocada pela República da Polónia no âmbito do presente caso, impõe-se considerar, em primeiro lugar, que essa exigência probatória não pode estar preenchida através de afirmações tão genéricas como as invocadas por este Estado-Membro durante a fase pré-contenciosa, e que consistem na referência aos receios em matéria ambiental e de saúde pública e à forte oposição manifestados pela população polaca contra os OGM ou ainda ao facto de as assembleias dos distritos terem adoptado resoluções que declaram que os territórios dos distritos deviam ser preservados de culturas geneticamente modificadas e de OGM.

55 Com efeito, nestas condições, verifica-se que a moralidade pública não é, na realidade, invocada autonomamente, mas confunde-se com a justificação relativa à protecção do ambiente e da saúde que são, no caso em apreço, precisamente objecto da Directiva 2001/18 (v., neste sentido, acórdão de 19 de Março de 1998, Compassion in World Farming, C-1/96, Colect., p. I-1251, n.º 66).

56 Ora, um Estado-Membro não pode basear-se deste modo na posição de uma parte da opinião pública para pôr em causa unilateralmente uma medida de harmonização decretada pelas instituições comunitárias (v. acórdão Compassion in World Farming, já referido, n.º 67). Como o Tribunal de Justiça recordou num processo que dizia precisamente respeito à Directiva 2001/18, um Estado-Membro não pode invocar dificuldades de aplicação surgidas na fase de execução de um acto comunitário, incluindo dificuldades ligadas à resistência de particulares, para justificar o não respeito das obrigações e dos prazos resultantes de normas de direito comunitário (v. acórdão de 9 de Dezembro de 2008, Comissão/França, C-121/07, Colect., p. I-9159, n.º 72).

57 Em segundo lugar, relativamente aos argumentos de natureza especificamente religiosa ou ética invocados pela República da Polónia, pela primeira vez, na contestação e na tréplica apresentadas no Tribunal de Justiça, cumpre concluir que o referido Estado-Membro não demonstrou que essas considerações estiveram realmente na base da adopção das disposições nacionais controvertidas.

58 Com efeito, no essencial, a República da Polónia referiu-se antes a uma forma de presunção geral segundo a qual não se pode considerar surpreendente o sucedido no presente caso. Por um lado, é invocada a circunstância de ser notório que a sociedade polaca confere uma importância fundamental aos valores cristãos e católicos. Por outro lado, a República da Polónia sublinha que os partidos políticos com maioria no Parlamento polaco à data da adopção das disposições nacionais controvertidas reivindicavam precisamente a defesa desses valores. Nestas condições, segundo o referido Estado-Membro, é razoável considerar que os deputados, que, regra geral, não dispõem de uma formação científica, possam ser mais influenciados pelas concepções religiosas ou éticas que deste modo geralmente os guiam na sua acção política do que por outras considerações, nomeadamente ligadas a apreciações cientificamente complexas relativas à protecção do ambiente ou da saúde pública.

59 Tais considerações não são todavia suficientes para demonstrar que a adopção das disposições nacionais controvertidas foi efectivamente guiada pelas razões de ordem ética e religiosa descritas na contestação e na tréplica, e isso tanto mais que, na fase pré-contenciosa, a República da Polónia tinha centrado a sua defesa principalmente nas imperfeições que pretensamente afectam a Directiva 2001/18 tendo em conta o princípio da precaução e os riscos que esta directiva representa para o ambiente e para a saúde pública.

60 Nestas condições, para decidir sobre a acção da Comissão, resta verificar se, como esta última sustentou, as proibições gerais como as previstas nas disposições nacionais controvertidas violam as obrigações decorrentes para a República da Polónia tanto dos artigos 22.º e 23.º da Directiva 2001/18 como dos artigos 4.º, n.º 4, e 16.º da Directiva 2002/53.

61 Por um lado, importa recordar que os artigos 22.º e 23.º da Directiva 2001/18 impõem aos Estados-Membros a obrigação de não proibir, restringir ou impedir a colocação no mercado de OGM enquanto produtos ou componentes de produtos que sejam conformes com as exigências da referida directiva, salvo se for invocada, no respeito das condições precisas que a este propósito prevê a segunda dessas disposições, a possibilidade de adoptar as medidas de salvaguarda que esta prevê. Assim, uma medida nacional unilateral de proibição geral de comercialização das sementes de OGM como

a prevista no artigo 57.º, n.º 3, da lei relativa às sementes viola manifestamente as disposições dos referidos artigos 22.º e 23.º

62 Essa proibição geral viola também manifestamente o artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2002/53 que impõe aos Estados-Membros a obrigação de não sujeitarem a quaisquer restrições de comercialização quanto à variedade as sementes de variedades admitidas em conformidade com a referida directiva, salvo se forem invocadas as excepções previstas no n.º 2 desse mesmo artigo, que não são aplicáveis no caso em apreço. Está assente, a este respeito, como recorda a Comissão, que um determinado número de variedades que foram admitidas em conformidade com a referida directiva e que, consequentemente, figuram no catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas a que se refere o artigo 17.º desta última são variedades geneticamente modificadas.

63 Por outro lado, decorre nomeadamente do artigo 4.º, n.º 4, da Directiva 2002/53 que a inclusão de variedades geneticamente modificadas no catálogo nacional das variedades não pode ser objecto de uma medida de proibição geral como a prevista no artigo 5.º, n.º 4, da lei relativa às sementes. Com efeito, resulta nomeadamente do referido artigo 4.º, n.º 4, que a eventual recusa de inclusão de uma variedade no referido catálogo nacional pelo simples facto de apresentar a característica de ser geneticamente modificada só se justifica se não tiverem sido tomadas todas as medidas necessárias para evitar os riscos para a saúde humana, o que, como a Comissão acertadamente sustentou, não pode, nomeadamente, ser o caso quando uma variedade beneficia de uma autorização ao abrigo das disposições da Directiva 2001/18.

64 Tendo em conta as considerações precedentes, há que concluir que, ao proibir a livre circulação de sementes de variedades geneticamente modificadas assim como a inclusão das variedades geneticamente modificadas no catálogo nacional das variedades, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 22.º e 23.º da Directiva 2001/18, bem como por força dos artigos 4.º, n.º 4, e 16.º da Directiva 2002/53.

65 Em contrapartida, como resulta do n.º 48 do presente acórdão, a referida acção deve ser julgada inadmissível na parte em que pretende que se declare que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 2001/18, considerada na sua totalidade.

Quanto às despesas

66 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Contudo, segundo o artigo 69.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal de Justiça pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes, ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas. No caso em apreço, embora a República da Polónia tenha sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que ter em consideração que a acção da Comissão foi julgada parcialmente inadmissível. À luz das circunstâncias do presente caso, há que decidir que a República da Polónia suportará, além das suas próprias despesas, dois terços das despesas efectuadas pela Comissão. A Comissão suportará um terço das suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) Ao proibir a livre circulação de sementes de variedades geneticamente modificadas assim como a inclusão das variedades geneticamente modificadas no catálogo nacional das variedades, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 22.º e 23.º da Directiva 2001/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados e que revoga a Directiva 90/220/CEE do Conselho, bem como por força dos artigos 4.º, n.º 4, e 16.º da Directiva 2002/53/CE do Conselho, de 13 de Junho de 2002, que diz respeito ao catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas.

2) A acção é julgada improcedente quanto ao restante.

3) A República da Polónia suportará as suas próprias despesas e dois terços das despesas efectuadas pela Comissão.

4) A Comissão suportará um terço das suas próprias despesas.

Assinaturas