CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 13 de Setembro de 2007 [1]

1. Com os presentes reenvios prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, em resumo: a) se, independentemente do resultado final a que conduz, pode considerar-se válida a remissão que, para efeitos da concessão de restituições à exportação de bovinos, um regulamento — o Regulamento n.º 615/98 [2] — faz para a Directiva 91/628/CEE [3] que prevê os requisitos que os Estados-Membros devem fazer cumprir para protecção dos animais em questão e b) se essa remissão deve ser considerada válida em função do resultado concreto a que conduz. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se quanto à conformidade com o princípio da proporcionalidade, do artigo 5.º, n.º 3, do regulamento em causa, que estabelece que a restituição à exportação não é paga relativamente aos animais em relação aos quais a autoridade competente considere, atendendo aos elementos de que disponha quanto à observância do disposto no artigo 1.º do referido regulamento, que a Directiva 91/628 não foi respeitada.

I — Quadro jurídico

2. O artigo 13.º, n.º 9, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 805/68 [4] do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, alterado pelo Regulamento n.º 2634/97 [5], subordina o pagamento das restituições à exportação de animais vivos ao cumprimento da legislação comunitária relativa ao bem-estar dos animais, nomeadamente, das disposições respeitantes à protecção dos animais durante o transporte.

3. As normas de execução do Regulamento n.º 805/68 constam do Regulamento n.º 615/98 da Comissão.

1 — Língua original: italiano.

2 — Regulamento (CE) n.º615/98 da Comissão, de 18 de Março de 1998, que estabelece normas especiais de execução do regime das restituições à exportação no que respeita ao bem-estar dos animais vivos da espécie bovina durante o transporte (JO L 82, p. 19).

3 — Directiva 91/628/CEE do Conselho, de 19 de Novembro de 1991, relativa à protecção dos animais durante o transporte e que altera as Directivas 90/425/CEE e 91/496/CEE (JO L 340, p. 17), alterada pela Directiva 95/29/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1995 (JO L 148, p. 52).

4 — JO L 148, p. 24; EE 03 F1 p. 157.

5 — Regulamento (CEE) do Conselho, de 18 de Dezembro de 1997, que altera o Regulamento (CEE) n.º 805/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino (JO L 356, p. 13).

4. O artigo 1.º deste regulamento estabelece que o pagamento das restituições à exportação dos animais vivos da espécie bovina está sujeito, nomeadamente, ao respeito do disposto na Directiva 91/628 do Conselho, durante o transporte dos animais até ao primeiro local de descarregamento no país terceiro de destino final.

5. Nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 615/98, é feito um controlo dos animais à saída do território da Comunidade. Um veterinário oficial verifica e certifica a) que os animais estão aptos para efectuar a viagem prevista em conformidade com o disposto na Directiva 91/628/CEE, b) que o meio de transporte em que os animais deixarão o território aduaneiro da Comunidade está em conformidade com o disposto na referida directiva e c) que foram adoptadas disposições para tratar os animais durante a viagem em conformidade com o disposto na referida directiva.

6. O artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 615/98 estabelece que:

«A restituição à exportação não será paga no que respeita aos animais que tenham morrido durante o transporte ou relativamente aos quais a autoridade competente considere, atendendo aos documentos referidos no n.º 2, aos relatórios dos controlos referidos no artigo 4.º e/ou a qualquer outro elementos de que disponha relativamente à observância do disposto no artigo 1.º, que a directiva relativa à protecção dos animais durante o transporte não foi respeitada.»

7. A Directiva 91/628 estabelece as regras que os Estados-Membros devem cumprir para a protecção dos animais durante o transporte. Nomeadamente, o Capítulo VII do anexo da supracitada directiva estabelece os intervalos para o abeberamento e a alimentação, bem como a duração da viagem e os períodos de repouso que devem ser observados durante o transporte de animais vivos. Para o transporte de animais da espécie bovina, o n.º 48, ponto 4, alínea d) e ponto 5, do referido capítulo, estabelece uma regra (denominada regra das vinte e nove horas) segundo a qual, após catorze horas de viagem, os animais devem ter um período de repouso de pelo menos 1 hora, durante o qual devem ser abeberados e, se necessário, alimentados, podendo depois ser transportados por mais um período de catorze horas, para seguidamente ser descarregados, alimentados e abeberados e ter um período de repouso de, pelo menos, vinte e quatro horas.

8. Por fim, o ponto 8, do referido n.º 48, do Capítulo VII, do anexo da directiva estabelece que a duração de viagem prevista nos pontos 3, 4 e 7, alínea b), pode, no interesse dos animais em causa, ser prolongada por duas horas, tendo em conta, nomeadamente, a proximidade do local de destino.

II — Factos, pedidos prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

9. As questões submetidas ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio resultaram de dois processos distintos relativos ao regime das restituições à exportação de animais vivos da espécie bovina. Em ambos os casos foi recusado às sociedades recorrentes o direito às restituições à exportação por inobservância da legislação comunitária em matéria de protecção dos animais durante o transporte.

10. No primeiro dos processos que deram lugar aos presentes reenvios prejudiciais, a sociedade Viamex Agrar Handels (a seguir «Viamex») declarou ao Hauptzollamt Kiel a exportação para o Líbano de 35 bovinos vivos.

11. De acordo com o itinerário original declarado às autoridades de Kiel, a viagem em causa far-se-ia de Neumünster até Rasa, com uma duração total de vinte e oito horas. Porém, resulta do despacho de reenvio que a carga em questão deixou o lugar de expedição pelas 13 h 30 m e chegou a Prosecco apenas pelas 16 h 00 m do dia seguinte, depois de uma primeira fase de transporte de nove horas e meia, a que se seguiu uma pausa de duas horas para tratamento dos animais, e uma segunda fase de transporte com a duração de quinze horas, durante a qual a viagem se prolongou para além do previsto, em virtude, designadamente, de duas paragens efectuadas na sequência da ocorrência de um acidente, bem como para uma fiscalização do transporte. Segundo consta do despacho de reenvio, o transporte foi retomado em Prosecco, com autorização do veterinário competente da fronteira, depois de vinte horas de repouso, durante as quais os animais foram descarregados, alimentados e abeberados, chegando, finalmente, a Rasa, cerca de quatro horas e meia depois.

12. Por decisão de 1 de Fevereiro de 2001, o Hauptzollamt Hamburg — Jonas (a seguir o «Hauptzollamt») recusou o pedido de restituições à exportação apresentado pela Viamex, com base no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 615/98, considerando que esta última efectuou o transporte em violação da legislação comunitária em matéria de protecção dos animais. O Hauptzollamt observou, nomeadamente, que do plano de transporte apresentado pela Viamex resulta que a mesma não respeitou a duração máxima do transporte estabelecida pelo n.º 48, ponto 4, alínea d), do Capítulo VII, do anexo da Directiva 91/628/CEE, uma vez que a segunda fase da viagem se prolongou por mais de catorze horas. Por outro lado, salientou que, com a ultrapassagem das vinte e nove horas de viagem, não foi respeitado o período de repouso de pelo menos vinte e quatro horas previsto no n.º 48, ponto 5, do referido anexo, uma vez que a pausa efectuada em Prosecco durou apenas vinte horas.

13. Posteriormente, o Hauptzollamt rejeitou a reclamação apresentada pela Viamex contra a decisão de recusa da restituição à exportação, por considerar irrelevante a justificação apresentada pela Viamex para o desrespeito do período de repouso de vinte e quatro horas, que se teria ficado a dever, segundo esta, exclusivamente ao veterinário da fronteira, o qual, depois de ter verificado que os animais se encontravam em condições de viajar, teria ordenado ao motorista do camião que prosseguisse a viagem, depois de apenas vinte horas de paragem. Em primeiro lugar, o Hauptzollamt referiu que não resultava dos documentos apresentados pela Viamex que tivesse sido o veterinário da fronteira a dar instruções para a prossecução da viagem e que, de todo o modo, competia ao transportador informar-se e aplicar correctamente os períodos de repouso prescritos pela directiva.

14. No despacho de reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio ultrapassou a divergência de posições ocorrida em sede administrativa referindo que, tendo em conta a inquirição do motorista encarregue do transporte em causa, foi possível apurar que a viagem tinha prosseguido de acordo com as ordens do veterinário competente, em relação às quais o motorista não poderia ter interferido; segundo o órgão jurisdicional de reenvio, este último dado confirma-se pelas informações juntas noutros processos respeitantes a questões idênticas, referentes ao respeito dos períodos de repouso impostos pela directiva em questão.

15. No segundo dos processos que estão na origem dos reenvios prejudiciais em apreço, a ZVK declarou ao Hauptzollamt Bamberg — Zollamt Coburg — pretender efectuar a exportação de 32 bovinos vivos para o Egipto, para a qual requereu e, simultaneamente, obteve, uma restituição à exportação através de pagamento antecipado.

16. Efectuada a viagem, e no seguimento da análise do plano de viagem apresentado pela ZVK, o Hauptzollamt competente proferiu uma decisão rectificativa por meio da qual, conforme o disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 615/98, exigiu o reembolso acrescido de juros da restituição à exportação concedida à ZVK sob a forma de pagamento antecipado, por inobservância, no transporte em questão, da legislação comunitária relativa à protecção do bem-estar dos animais.

17. Sendo certo que o despacho de reenvio não é particularmente claro quanto ao itinerário do transporte em causa, resulta do mesmo que a) de acordo com o Hauptzollamt competente, a ZVK não respeitou, no transporte em apreço, os limites de duração estabelecidos no n.º 48, ponto 4, alínea d), do Capítulo VII do anexo da Directiva 91/628 e que b) na duração do transporte tida em conta estava incluída uma pausa de quase sete horas no ponto de saída do território aduaneiro da Comunidade, efectuada para efeitos de controlo por parte do veterinário da fronteira.

18. A Viamex e a ZVK interpuseram recurso de anulação para o Finanzgericht Hamburg das decisões de indeferimento das reclamações apresentadas, respectivamente, contra a decisão de rejeição da restituição à exportação e contra a decisão rectificativa do reembolso da restituição paga antecipadamente, o qual, tendo dúvidas quanto à validade do artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98 e quanto à compatibilidade com o princípio da proporcionalidade do artigo 5.º, n.º 3, do referido regulamento, ordenou a suspensão do processo e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98 é válido na medida em que subordina a concessão da restituição à exportação ao cumprimento da Directiva 91/628/ /CEE do Conselho, de 19 de Novembro de 1991, relativa à protecção dos animais durante o transporte?

2) Caso a resposta à primeira questão seja afirmativa: o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 615/98, segundo o qual a restituição à exportação não será paga no que respeita aos animais relativamente aos quais a autoridade competente considere, atendendo a qualquer outro elemento de que disponha quanto à observância do disposto no artigo 1.º do mesmo regulamento, que a directiva relativa à protecção dos animais durante o transporte não foi respeitada, é compatível com o princípio da proporcionalidade?»

19. Nos termos do artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, apresentaram observações escritas a Viamex, a ZVK, o Hauptzollamt, o Governo sueco e a Comissão. Na audiência estiveram representados a Viamex, a ZVK, o Governo Alemão e a Comissão.

A — *Argumentos das partes*

20. A ZVK considera que a remissão efectuada pelo artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98 não é válida na parte em que a mesma subordina a concessão das restituições à exportação ao cumprimento de disposições de um âmbito totalmente diverso, ou seja, a protecção dos animais. O bem-estar dos animais deveria, pelo contrário, ser garantido através de instrumentos mais apropriados, como por exemplo um sistema de sanções específicas. Por outro lado, a referida remissão é contrária ao princípio da segurança jurídica na medida em que é aplicável de forma global e indiferenciada a toda a directiva, incluindo disposições que, apenas de forma indirecta, estão relacionadas com o bem-estar dos animais. Subsidiariamente, a ZVK observa que o artigo 5.º, n.º 3, do regulamento em apreço, ao prever a perda dos

direitos à exportação por qualquer violação da directiva, independentemente de um concreto impacto no bem-estar dos animais, é manifestamente desproporcionado em relação ao objectivo pretendido pelo legislador que consiste, precisamente, em assegurar a protecção efectiva do bem-estar dos animais e não, pelo contrário, em penalizar comportamentos que não comprometam esse objectivo. Por fim, o carácter manifestamente desproporcionado da disposição em apreço é confirmado pela não previsão de uma exclusão da obrigação de reembolso em casos de força maior, nos quais a manutenção de um direito à restituição evitaria «injustiças evidentes».

21. Pela sua parte, a Comissão, o Hauptzollamt e o Governo sueco, consideram que o artigo 1.º do regulamento em causa é válido e que o artigo 5.º, n.º 3, do mesmo está em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

22. No tocante à questão da validade, as referidas partes salientam que o nexo entre as duas diferentes matérias — o regime das restituições à exportação e a legislação destinada à protecção dos animais — foi estabelecido a montante pelo Conselho, no âmbito do Regulamento de base n.º 805/68, cujas modalidades de execução no quadro do Regulamento n.º 615/98 em apreço, a Comissão se limitou a especificar. De qualquer forma, a protecção dos animais corresponde a uma exigência de interesse geral que a Comunidade tem em plena consideração no âmbito da política agrícola comum e da qual os sistemas de restituições às exportações representam um instrumento essencial.

23. Por outro lado, o disposto no artigo 5.º, n.º 3, do regulamento em causa, nos termos do qual foi recusada a restituição à exportação por desrespeito de qualquer disposição da Directiva 91/628 e independentemente da sua gravidade, está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, dado que para realizar o objectivo de protecção dos animais não existem medidas menos onerosas para os exportadores. A este propósito, a Comissão salienta que as regras fixadas pela directiva representam um padrão mínimo de protecção dos animais, o qual, caso seja ultrapassado, ainda que de forma reduzida, comprometerá o bem-estar dos animais, regra pela qual o legislador comunitário, ao impor o respeito da directiva em questão, pretendeu fixar uma condição objectiva para a obtenção da restituição, destinada a evitar que a Comunidade financie exportações efectuadas em violação de uma exigência de interesse geral de ordem comunitária.

24. Nas suas observações escritas, a Viamex fez a interpretação das disposições pertinentes da Directiva 91/628/CEE aplicável ao caso concreto, invocando, nomeadamente, a aplicabilidade no caso em apreço do prolongamento excepcional de duas horas de viagem, em consideração da proximidade do

lugar de destino, que pode ser verificado no ponto aduaneiro de saída da Comunidade. Por outro lado, o desrespeito dos tempos de viagem e de repouso deve ser permitido nos casos de força maior, como o que se verificou na situação em apreço, em que o transporte se prolongou mais do que o previsto em virtude de um acidente e o período de repouso de vinte e quatro horas não foi respeitado em obediência às ordens dadas ao transportador pelo veterinário da fronteira.

III — Análise jurídica

25. Com a questão em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça para precisar se se pode considerar válido o artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98 na parte em que subordina o pagamento das restituições à exportação ao respeito da Directiva 91/628/CEE.

26. Por diversos motivos, que examinamos em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio manifesta dúvidas quanto à validade do referido artigo.

27. Em primeiro lugar, o Finanzgericht Hamburg questiona-se quanto à legitimidade da remissão efectuada pelo artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98 para a directiva respeitante à protecção dos animais, tendo em conta os diferentes objectivos dos âmbitos das regulamentações em causa. Considera que colocar como pressuposto do pagamento das restituições, a prova do respeito da regulamentação prevista na Directiva 91/628/CEE, dá origem a uma condição para o pagamento das restituições que não tem qualquer ligação directa ou indirecta com as finalidades próprias desse sistema de financiamento e, por outro lado, implica a penalização de comportamentos não lesivos dos interesses financeiros da Comunidade. O referido órgão jurisdicional pergunta, pois, se a remissão em análise pode ser considerada válida na medida em que penaliza especificamente o exportador, com a perda do direito à restituição (ou obrigação de reembolso da restituição já paga), pelo não cumprimento das condições de transporte previstas em qualquer uma das disposições da directiva, independentemente da sua responsabilidade pelo não cumprimento das referidas condições e da sua gravidade.

28. Quanto ao primeiro ponto, recordo que o Regulamento n.º 615/98, em apreço, que estabelece as modalidades de execução do regime das restituições à exportação no sector da carne bovina, foi adoptado pela Comissão em aplicação do Regulamento de base n.º 805/68 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne bovina, alterado pelo Regulamento n.º 2634/97, também do Conselho, de 18 de Dezembro de 1997.

29. Mais concretamente, o artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98, constitui uma medida de aplicação da previsão expressa do artigo 13.º, n.º 9, do Regulamento de base n.º 805/68. O n.º 9 deste último artigo, alterado pelo referido Regulamento n.º 2634/97 do Conselho, subordina o pagamento das restituições à exportação no sector da carne bovina ao respeito da legislação comunitária relativa ao bem-estar dos animais, em especial a protecção durante o transporte, da qual é especificamente referida, no primeiro «considerando» do Regulamento n.º 2634/97, a Directiva 91/628/CEE.

30. Daqui resulta que a escolha, que suscita dúvidas ao órgão jurisdicional de reenvio, de realçar a legislação comunitária relativa ao bem-estar dos animais no âmbito dos regimes de restituições à exportação, determinando a perda do direito à restituição em caso de não observância da mesma, é uma escolha que foi feita, a montante, pelo Conselho, no âmbito do regulamento de base que instituiu a organização comum de mercado no sector da carne bovina, cujas normas de execução a Comissão se limitou a especificar no Regulamento n.º 615/98.

31. Sendo certo que as observações do órgão jurisdicional de reenvio não dizem respeito ao artigo 13.º, n.º 9, do regulamento de base, dirigindo-se, unicamente, ao artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98, que fixa as respectivas normas de execução, importa fazer referência à ligação estabelecida no regulamento de base entre as duas distintas regulamentações das restituições à exportação e do bem-estar dos animais. A referida ligação foi legitimamente instituída pelo Conselho no exercício dos amplos poderes discricionários que lhe são reconhecidos na aplicação da política agrícola comum. Com efeito, ao salientar a legislação quanto ao bem-estar dos animais no âmbito do regime das restituições à exportação, o Conselho salvaguardou uma das exigências de interesse geral que, de acordo com o estabelecido pelo Tribunal de Justiça, as instituições devem ter em conta na prossecução dos objectivos da política agrícola, sobretudo no âmbito da organização comum de mercado [6].

32. Por outro lado, a legislação comunitária relativa ao bem-estar dos animais, além de representar uma resposta ao sentimento comum que se opõe a que seja infligido sofrimento inútil aos animais e contribuir, directa e indirectamente, para a protecção da qualidade dos produtos alimentares, tem por objectivo a fixação de uma padrão mínimo de protecção, a fim de evitar disparidades de tratamento entre os operadores económicos e distorções na livre circulação das mercadorias.

6 — V., por exemplo, acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho (C-68/86, Colect., p. 855, n.º 12). A relevância das exigências em matéria de bem-estar dos animais na formulação e execução das políticas comunitárias no sector da agricultura encontra-se expressamente reconhecida no Protocolo relativo à protecção e ao bem-estar dos animais anexo ao Tratado de Amesterdão (JO 1997, C 340, p. 110).

33. Se, conforme foi referido, deve ser considerada legítima a opção efectuada pelo Conselho, mediante o Regulamento n.º 805/68, alterado pelo Regulamento n.º 2634/97, de estabelecer uma ligação entre o regime das restituições e a legislação comunitária em matéria de protecção dos animais, igualmente legítima deve ser considerada a remissão feita pela Comissão para essa mesma legislação, ao disciplinar o regime das restituições com o Regulamento n.º 615/98, no exercício das competências que lhe foram delegadas nessa matéria pelo Conselho.

34. Acresce que, o recurso à denominada *cross reference*, utilizada também noutros âmbitos pelo legislador comunitário [7], não é contrário a qualquer disposição específica, nem a qualquer princípio geral de direito comunitário.

35. Considero, pois, que as dúvidas expressas pelo órgão jurisdicional de reenvio quanto à validade do referido artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98 da Comissão, à luz das considerações analisadas nos números anteriores, são infundadas.

36. Quanto ao segundo ponto, ou seja, quanto ao resultado concreto a que a remissão em causa conduz, o Finanzgericht Hamburg, na fundamentação do seu pedido de decisão prejudicial, salienta, em primeiro lugar, que a referida remissão implica a incorporação no regulamento, e, portanto, na regulamentação do direito às restituições à exportação dos animais em questão, de uma série de normas que «são escassamente definidas» salientando que, definitivamente, o concreto sentido da norma em causa não é compreensível, nem pelo exportador, nem pela autoridade competente em matéria de restituições; observa, em seguida, «que é liminarmente vedado às autoridades e aos tribunais nacionais absterem-se, com fundamento no princípio da proporcionalidade, de recusar ou só parcialmente recusarem a concessão de restituições à exportação, face a infracções leves, ou insusceptíveis de sanção, da directiva relativa à protecção dos animais durante o transporte» [8].

37. Com as referidas observações, o Finanzgericht Hamburg que considera estreitamente ligadas a questão da validade da remissão que o artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98 faz para a Directiva 91/628 e a questão relativa à proporcionalidade das consequências que o n.º 3, do artigo 5.º, retira da não satisfação das condições de transporte previstas pela directiva, ligadas no sentido de que se deve entender que o Finanzgericht Hamburg pede ao Tribunal de Justiça para precisar se, de acordo com o direito comunitário, essa remissão, ainda que por si só legítima, perde a sua validade quando seja

7 — O Governo sueco cita, a este propósito, o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71, e (CE) n.º 2529/2001 (JO L 270, p. 1).

8 — V. despacho de reenvio do órgão jurisdicional nacional.

feita para uma directiva que contenha disposições escassamente definidas e, portanto, não pareça impor aos seus destinatários uma medida proporcionada.

38. A especificação da questão submetida ao Tribunal de Justiça é importante para a solução que deve ser dada aos problemas colocados no processo principal, na medida em que a regulamentação específica e concreta do direito às restituições estabelecida pelo Regulamento n.º 615/98 tem um objecto muito diferente do objecto específico e concreto previsto pela Directiva 91/628/ /CEE, relativamente à protecção da saúde dos animais durante o transporte; esta última estabelece a obrigação dos Estados-Membros assegurarem que durante os transportes sejam respeitadas certas regras, estabelecendo, no artigo 18.º, que os Estados-Membros devem adoptar as «medidas específicas apropriadas» para punir qualquer infracção à directiva, cometida por pessoas singulares ou colectivas e pressupondo que, dentro dos prazos em que os Estados-Membros devem assegurar a sua aplicação, procedam à respectiva «especificação»; pelo contrário, o Regulamento n.º 615/98, «pune» o desrespeito das regras relativas ao transporte previstas na directiva, não com um sistema de medidas específicas apropriadas, graduadas de acordo com a gravidade de cada um dos tipos de violação, mas com uma única e pesada medida que consiste na exclusão do direito à restituição, exclusão que deve ser aplicada a qualquer violação das disposições da directiva.

39. O regime previsto pela directiva, por si só, não incide directamente sobre os operadores por conta dos quais é efectuado o transporte, mas permite que incidam directamente sobre os mesmos as normas de aplicação dos Estados-Membros.

40. Passando do seu contexto original de regulamentação do transporte para o contexto em que assume relevância a remissão constante no Regulamento n.º 615/98, aquele regime incide directamente sobre os próprios exportadores. Consequentemente, esse regime como qualquer decisão que seja adoptada com base no mesmo — considerado na função que lhe é atribuída pela referida remissão — não podem considerar-se legítimos a) se não tiverem um fundamento claro e inequívoco e b) se os seus efeitos se revelarem desproporcionados.

41. O Tribunal de Justiça precisou, nomeadamente, que, no respeito do princípio fundamental da segurança jurídica, com base no qual a legislação comunitária deve ser clara e a sua aplicação previsível para todos os interessados, uma sanção, ainda que de carácter não penal, apenas pode ser aplicada se existir um fundamento claro e inequívoco [9]. Acresce que, o princípio da proporcionalidade exige

9 — V., por exemplo, acórdãos de 18 de Novembro de 1987, Maizena (C-137/85, Colect., p. 4587, n.º 15), e de 12 de Dezembro de 1990,Vandermoortele/Comissão (C-172/89, Colect., p. I-4677, n.º 9).

que os instrumentos adoptados por uma instituição comunitária sejam idóneos para a realização do objectivo visado, não indo além do necessário para alcançá-lo [10] e que, portanto, as eventuais obrigações impostas aos operadores económicos sejam adequadas aos objectivos visados no âmbito da acção comunitária.

42. O pedido de decisão que o Finanzgericht Hamburg apresentado ao Tribunal de Justiça implica, evidentemente, uma verificação da compatibilidade da remissão efectuada pelo regulamento para a directiva com as duas referidas exigências, verificação na qual não se pode deixar de procurar um equilíbrio adequado entre a garantia da prossecução dos objectivos das políticas comunitárias que a mesma visa e a protecção jurídica dos sujeitos a que se destina.

43. A este respeito, há que ter em atenção o facto de a directiva prever que a responsabilidade da protecção da saúde dos animais durante o transporte, não recai unicamente sobre o exportador ou o seu representante, mas também sobre os Estados-Membros; estes, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, primeira parte, da directiva, «quando greves ou outras circunstâncias imprevisíveis impeçam [a sua aplicação] diligenciarão no sentido de que sejam tomadas todas as medidas necessárias para evitar ou reduzir ao mínimo qualquer atraso durante o transporte, bem como o sofrimento dos animais» e, nos termos da segunda parte da mesma disposição, devem adoptar as medidas especiais nos portos e nos postos de inspecção fronteiriços, para acelerar o transporte dos animais nas condições conformes com o disposto na mesma directiva.

44. Em face desta responsabilidade partilhada no sentido de assegurar a protecção da saúde dos bovinos no transporte, não pode deixar de ter relevância o dado, já referido no n.º 13, que resulta claramente do despacho da IV Secção do Finanzgericht Hamburg de 10 de Janeiro de 2006.

45. Como foi observado, nesse despacho o Finanzgericht formula a questão que submeteu ao Tribunal de Justiça partindo do facto de que o Tribunal de Justiça deve ter necessariamente no quadro das funções que lhe são atribuídas pelo artigo 234.º CE: apurou que depois de um período de repouso de vinte horas, efectuado após uma primeira fase da viagem que, de acordo com a directiva, deveria ter sido seguida de um repouso de vinte e quatro horas, «o transporte dos animais prosseguiu por ordem do veterinário», em consonância com o facto de que habitualmente é «o veterinário de serviço que decide qual o momento do carregamento

10 — V. acórdão Maizena, já referido, n.º 15, e acórdão de 11 de Julho de 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Colect., p. I-6453, n.º 59).

dos animais e a continuação do transporte e que o condutor não tem qualquer influência sobre quantas horas dura o período de repouso após o transporte deixar o local de paragem»; depois de ter decidido com base no facto de que o reinício da viagem não prejudicaria a protecção dos animais.

46. Este dado

a) confirma concretamente tudo o já referido a propósito do facto de a directiva prever actos e responsabilidades para a protecção da saúde animal, não só a cargo dos exportadores, mas também dos Estados-Membros e

b) demonstra de forma evidente que os regulamentos do Conselho e o da Comissão, imputando toda a responsabilidade pela saúde dos animais ao exportador e prevendo automaticamente, de modo tão rígido, uma sanção pelo desrespeito de um espaço de tempo cuja observância pode depender, também, dos comportamentos das administrações dos Estados-Membros e aplicando-a, também, nos casos em que as autoridades nacionais, a quem a Comunidade atribuiu a tarefa de fiscalização nesta matéria atestam que os animais estão de boa saúde e podem ou devem prosseguir a viagem, violam o princípio da proporcionalidade, que, de acordo com o que por diversas vezes foi decidido pela jurisprudência comunitária, referida no n.º 41, implica a impossibilidade de as instituições usarem os seus poderes para ir além do necessário para prosseguir os objectivos para os quais tais poderes lhes foram conferidos. Efectivamente, ao adoptar os referidos regulamentos, o Conselho e a Comissão, esquecendo o facto de o direito comunitário também atribuir, nesta matéria, responsabilidade aos Estados-Membros, foram além do que podia ser necessária e razoavelmente exigido aos exportadores.

47. Consequentemente, às questões colocadas pelo Finanzgericht Hamburg, interpretadas segundo a ligação que acima se referiu, deve ser dada resposta positiva, tanto em relação ao processo C-37/06, como em relação ao processo C-58/06.

48. Não se pode considerar que a conclusão a que cheguei no número anterior colide com a jurisprudência na qual o Tribunal de Justiça considerou compatível com o princípio da proporcionalidade — e, portanto, válida — a regulamentação inserida, principalmente, no regulamento da Comissão relativo às normas comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas. Essa regulamentação, que prevê, no quadro

da promoção e protecção da participação da CE no comércio internacional das carnes bovinas, um direito a restituições e antecipações abrangidas por uma caução prestada sob a forma de garantia bancária, correspondente ao montante das restituições a favor de operadores que exportam as referidas carnes para países terceiros, estabelece, também para as hipóteses em que a exportação originariamente prevista não se pôde realizar por razões de força maior, que

a) o direito do exportador à restituição é excluído, e, portanto, surge o seu dever de reembolsar a restituição antecipada, com execução da caução prestada, quando os animais para os quais foi aberto um processo de exportação não sejam comercializados no país em relação ao qual esse processo foi aberto;

b) nos casos em que o exportador consiga exportar os animais para um país terceiro diferente daquele em relação ao qual o processo de exportação com concessão de uma antecipação foi aberto, e que seja um país em relação ao qual a Comunidade tenha estabelecido restituições de montante inferior, esse exportador deve reembolsar o excesso que lhe foi antecipadamente pago relativamente à restituição a que tenha direito pela exportação efectivamente realizada [11].

49. A referida jurisprudência não é incompatível com a conclusão a que cheguei no n.º 47, uma vez que a mesma, embora também seja a favor de uma exclusão do direito à restituição e da conformidade com o princípio da proporcionalidade de um regulamento que prevê este direito, diz respeito a situações em que esse direito é considerado para fins claramente diferentes dos tidos em conta para decidir sobre a sua exclusão nos casos vertentes.

50. A instituição pelo Regulamento n.º 805/68 de um sistema de restituições às exportações teve e continua a ter o objectivo de abrir e manter abertas as exportações de bovinos para países terceiros, assegurando a participação da Comunidade no comércio internacional desses animais, no sentido de aliviar o mercado interno dos excedentes e, ao mesmo tempo, assegurar um nível de rendimentos adequado aos operadores agrícolas [12].

51. Os exportadores têm direito à restituição na medida em que consigam provar ter colocado os animais no mercado de um país terceiro e, ao mesmo tempo, tê-los retirado do mercado comunitário. A atribuição de restituições aos exportadores constitui a contrapartida do contributo que com essa concreta prestação dão à realização dos objectivos da política comunitária. A «exclusão» dos direitos à restituição quando não se verifique a introdução de animais no

11 — V., neste sentido, por exemplo, acórdão de 28 de Março de 1996, Anglo-Irish Beef Processors International e o. (C-299/94, Colect., p. I-1925, n.º 29) e de 29 de Setembro de 1998, First City Trading e o. (C-263/97, Colect., p. I-5537, n.º 36).

12 — V., por exemplo, First City Trading e o., já referido, n.º 26.

mercado de países terceiros não constitui, na realidade, exclusão de direitos adquiridos ou em vias de aquisição, mas simplesmente a não atribuição *ex novo* de direitos que apenas surgem quando essa introdução se verificar. Sem a comercialização de animais num país terceiro, atribuir ao exportador direitos à restituição e o não reembolso da restituição antecipadamente paga na perspectiva da concessão dos prémios, constituiria uma transferência sem motivo de recursos da comunidade. Igualmente sem motivo seria permitir ao exportador ficar com a diferença entre o valor que lhe foi pago antecipadamente com vista à exportação para um país terceiro e o que lhe compete em virtude do facto de não ter podido, sempre por razões de força maior, exportar os animais para o país em relação ao qual foi aberto o processo de exportação e tê-los exportado para outro país terceiro para o qual a Comunidade estabeleceu restituições de nível inferior.

52. Por estas razões, o Tribunal de Justiça, com a jurisprudência referida no n.º 48, considerou que o Regulamento n.º 3665/87 não é nulo ao ser contrário ao princípio da proporcionalidade pelo facto de prever «a perda de uma parte da garantia igual à diferença entre o montante da restituição paga antecipadamente e o da restituição efectivamente devida» [13].

53. A razão da exclusão do direito à restituição previsto na remissão que o artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98 faz para a Directiva 91/628/CEE é totalmente diversa. Como resulta do artigo 18.º do Directiva 91/628/ /CEE do Conselho, relativa à protecção dos animais durante o transporte, e como já sublinhei, esta directiva obriga os Estados-Membros a adoptar «as medidas específicas apropriadas para punir qualquer infracção» à directiva «cometida por uma pessoa singular ou por uma pessoa colectiva». A previsão do n.º 3, do artigo 5.º, do Regulamento n.º 615/98, de não pagamento da restituição ao exportador no caso de não ser «respeitada» a referida directiva, não se refere, como, pelo contrário, é previsto no artigo 33.º, n.º 5, do Regulamento n.º 3665/87, à não verificação da contrapartida em relação à qual é prevista a «restituição», mas introduz uma medida a cargo do exportador que se insere no conjunto de sanções que o artigo 18.º, sempre da referida directiva, previu que deveriam ser adoptadas pelos Estados-Membros e que a Comunidade pôs em prática com a acumulação de experiência nesta matéria e com a afirmação de um sentimento segundo o qual a mesma

13 — Não obsta a esta conclusão a disposição segundo a qual os operadores que, depois de ter obtido antecipação das restituições à exportação de bovinos para países terceiros, não comercializam esses animais num país terceiro, não são obrigados ao reembolso quando os animais se tenham perdido *in itenere* por razões de força maior. Essa isenção de reembolso apenas se deve a um reconhecimento excepcional do esforço que foi feito pelo exportador para contribuir para a realização da política comunitária e só é possível na medida em que é expressamente prevista pelo legislador.

deve encarregar-se mais intensamente da protecção do animais.

54. Enquanto que com a exclusão do pagamento do direito à restituição no caso de não comercialização dos animais num país terceiro o Regulamento n.º 3665/87 a Comissão impediu o surgimento de um direito, ao intervir como fez com o Regulamento n.º 615/98, a Comissão adoptou a sua posição jurídica destinada a verificar concretamente em termos de direito à restituição os casos em que os exportadores, ainda que com ligeiros atrasos que não lhes são exclusivamente imputáveis, conseguem introduzir no país terceiro de destino, ou no mercado doutro país terceiro, os animais para os quais foi aberto um processo de exportação.

55. Assim, na medida em que estabelece uma sanção, ainda que de tipo administrativo, destinada a ser aplicada aos sujeitos do ordenamento comunitário, o Regulamento n.º 615/98 não pode deixar de ver a sua legitimidade subordinada à condição de os seus efeitos serem proporcionais aos objectivos prosseguidos. E como já sublinhei, os efeitos deste regulamento não o são.

IV — Conclusões

56. À luz das considerações que antecedem, propomos ao Tribunal de Justiça que responda conjuntamente às duas questões prejudiciais formuladas pelo Finanzgericht Hamburg, nos seguintes termos:

«O artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98 da Comissão, de 18 de Março de 1998, que estabelece normas especiais de execução do regime das restituições à exportação no que respeita ao bem-estar dos animais vivos da espécie bovina durante o

transporte, deve em face do princípio da proporcionalidade, ser considerado nulo por ser contrário ao princípio da proporcionalidade, dado que com a remissão que faz para a Directiva 91/628/CEE, relativa à protecção dos animais durante o transporte, ao invés de estabelecer «sanções específicas adequadas», como é exigido aos Estados-Membros por essa directiva, faz recair toda a responsabilidade em matéria de protecção dos animais sobre o exportador e prevê de forma automática e rígida a perda do direito à restituição, aplicando essa sanção por desrespeito de um período de tempo cuja observância pode depender também dos comportamentos das autoridades nacionais e impondo-a mesmo nos casos em que estas últimas, considerando que os animais estão de boa saúde, ordenam ao transportador o prosseguimento da viagem, prescindindo do respeito do referido período de tempo.»