CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 28 de Setembro de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Introdução

1. A Comissão intentou a presente acção por incumprimento contra a República Italiana pelo motivo de ela ter instituído e mantido a exigência de uma *autorização prévia* do Ministério da Agricultura e das Florestas para a importação de certos vegetais provenientes de outros Estados-membros.

2. A Comissão considera que o Estado-membro demandado falta deste modo às obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas do artigo 30.° do Tratado CEE e do artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 234/68 do Conselho, de 27 de Fevereiro de 1968, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das plantas vivas e dos produtos de floricultura [1], que enuncia uma proibição particular das restrições quantitativas ou medidas de efeito equivalente, assim como às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.°, n.° 1, segundo período, da Directiva 77/93/CEE [2] relativa às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-membros de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais.

3. O Governo da República Italiana considera que a autorização prévia é necessária para prevenir o risco de introdução e de propagação da «*Erwinia amylovora*», bactéria que provoca nos vegetais o «fogo bacteriano». Esta medida seria compatível com o artigo 36.° do Tratado CEE e com os artigos 5.°, n.° 2, e 11.° da Directiva 77/93.

4. A Comissão responde que a exigência de uma autorização não está abrangida pelas disposições da Directiva 77/93 e que, por outro lado, é proibido aos Estados-membros tomarem, num domínio completamente harmonizado, medidas que vão para além das disposições comunitárias.

* Língua original: alemão.

1 — JO L 55 p. 1; EE 03 F2 p. 94.

2 — Do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976 (JO L 26, p. 20; EE 03 F11 p. 121), na versão pertinente para o caso em apreço, modificada pela última vez pela Directiva 89/439/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1989 (JO L 212, p. 106).

5. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne

1) declarar que, ao exigir uma autorização prévia para a introdução no território italiano de vegetais sensíveis ao fogo bacteriano *(Erwinia amylovora)*, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem

— por força do artigo 11.°, n.° 1, segundo período, da Directiva 77/93/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-membros de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais e

— por força das disposições conjugadas do artigo 30.° do Tratado CEE e do artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 234/68 do Conselho, de 27 de Fevereiro de 1968, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das plantas vivas e dos produtos de floricultura;

2) condenar a República Italiana nas despesas.

6. A República Italiana conclui pedindo que o Tribunal se digne

1) negar provimento ao recurso;

2) condenar a Comissão nas despesas.

7. No que diz respeito aos pormenores relativos ao caso em apreço, ao enquadramento jurídico e aos argumentos das partes, remetemos para o relatório para audiência.

B — Análise

8. A Comissão não contesta a proibição de importar certos vegetais sensíveis à contaminação pela bactéria *Erwinia amylovora*, aplicada de 16 de Abril a 31 de Outubro de cada ano, que é compatível com as disposições conjugadas do artigo 4.°, n.° 2, alínea a), e da parte B do Anexo III, n.° 10, da Directiva 77/93, modificada pela Directiva 84/378/CEE [3]. A Directiva 84/37 foi

3 — Do Conselho, de 28 de Junho de 1984, que altera os anexos da Directiva 77/93/CEE.

precisamente adoptada designadamente para melhorar as medidas de protecção contra os organismos nocivos como a *Erwinia amylovora* [4]. Além da possibilidade de proibir as importações durante um período limitado, determinados Estados-membros, entre os quais a Itália, foram autorizados a exigir uma série de constatações oficiais suplementares [5]. O artigo 5.°, n.° 2, alínea b), da Directiva 77/93 refere-se a estas exigências particulares nos seguintes termos:

«Os Estados-membros podem:

...

b) determinar que as plantas enumeradas no Anexo IV, parte B, respectivamente, não podem ser introduzidas no seu território, a não ser que as exigências particulares que lhes dizem respeito mencionadas nesta parte do anexo sejam respeitadas.»

9. Relativamente à fiscalização do cumprimento das exigências particulares, o artigo 6.° da directiva dispõe:

«1. Os Estados-membros determinarão pelo menos para introdução, num outro Estado-membro, das plantas ou produtos vegetais ** enumerados... que estes, assim como as suas embalagens *** sejam minuciosamente examinados oficialmente na totalidade ou numa amostra representativa, e que em caso de necessidade, os veículos que assegurem o seu transporte sejam igualmente examinados oficialmente...

a) ...

b) ...

c) ...

2. Os Estados-membros determinarão as medidas de controlo referidas no n.° 1, a fim de assegurar igualmente o respeito pelas disposições previstas no... n.° 2 do artigo 5.°, na medida em que o *Estado-membro destinatário* [6] faça uso de uma das faculdades enumeradas...

3. ...».

4 — V. o segundo considerando da directiva.

5 — Anexo IV, parte B, ponto 7A, da directiva.

** *Ndt:* e não «ainda que as suas embalagens», como consta da versão oficial portuguesa.

*** *Ndt:* e não «as plantas ou produtos vegetais», como consta da versão oficial portuguesa.

6 — Sublinhado nosso.

No que respeita à prova dos exames efectuados, o *artigo 7.°* determina: «Logo que seja estimado, com base no exame prescrito nos n.^{os} 1 e 2 do artigo 6.°, que as condições que daí constam estão preenchidas, é emitido um certificado fitossanitário...».

Resulta do artigo 9.° da directiva que o certificado fitossanitário previsto no artigo 7.° deve ser feito, para os vegetais enumerados no Anexo IV, partes A e B, no *país de origem.* O Anexo IV, na parte B, ponto 7A, determina por seu lado, na alínea B, que são colocadas marcas distintivas oficiais nas plantas e no certificado previsto no artigo 7.°

10. No que diz respeito aos controlos efectuados pelo Estado-membro no qual as plantas são introduzidas, o artigo 11.° da directiva contém uma regulamentação complexa. O artigo 11.° determina, na versão aplicável no presente litígio [7]:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.° 3, os Estados-membros podem determinar que as plantas, produtos vegetais e outros objectos assim como as suas embalagens e os veículos que asseguram o seu transporte sejam objecto, *no caso da introdução no seu território provenientes de outro Estado-membro* [8], de um controlo relativo ao cumprimento das interdições e restrições previstas nos artigos 3.°, 4.° e *5.°* [9]. Os Estados-membros assegurarão que estas plantas, produtos vegetais e outros objectos, desde que a sua introdução não seja proibida nos termos dos artigos 3.°, 4.° e 5.°, só sejam submetidos às interdições ou restrições relacionadas com medidas fitossanitárias nos casos seguintes:

a) os certificados indicados nos artigos 4.°, 5.°, *7.°*, 8.° ou *9.°* [10] não foram apresentados;

b) *suprimido* [11];

c) as plantas, produtos vegetais ou outros objectos não se apresentam de maneira regulamentar a um controlo oficial admitido de acordo com o n.° 3;

d) as proibições ou restrições são determinadas com base no artigo 18.°;

7 — Tendo em consideração, em especial, as modificações introduzidas nesta disposição pela Directiva 88/572/CEE, de 14 de Novembro de 1988 (JO L 313, p. 39), e pela Directiva 89/439/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1989, *loc. cit.* (nota 2).

8 — Sublinhado nosso.

9 — Sublinhado nosso.

10 — Sublinhado nosso.

11 — Pela Directiva 89/439/CEE, *loc. cit.;* por força do seu artigo 2.°, os Estados-membros eram obrigados a pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias antes de 1 de Janeiro de 1990. A alínea b) dispunha até esse momento: «as plantas, produtos vegetais ou outros objectos não foram introduzidos passando pelos pontos de entrada prescritos».

e) são necessários controlos para comprovar a identidade das plantas, produtos vegetais ou outros objectos declarados...

2. Os Estados-membros não podem exigir qualquer declaração complementar sobre os certificados fitossanitários referidos nos artigos 4.°, 5.°, 7.°, 8.° ou 9.°

...

3. Os Estados-membros não podem prever, *mais* que as medidas admitidas nos termos do *segundo período do n.° 1, controlos oficiais sistemáticos* efectuados respeitantes ao *cumprimento* das disposições tomadas segundo os artigos 3.° e *5.°* [12], *senão* nos casos seguintes:

a) se existir um indício sério que leve a crer que uma das disposições não foi respeitada;

b) se os vegetais acima referidos são originários de um país terceiro...

12 — Sublinhado nosso.

Em todos os outros casos, os controlos fitossanitários oficiais, incluindo os controlos relativos à identificação, são efectuados ocasionalmente por sondagens. ... Os Estados-membros tomarão as medidas adequadas para garantir que *a execução desses controlos na fronteira* [13] seja progressivamente reduzida, excepto nos casos especificados em conformidade com o processo previsto no artigo 16.° Esses controlos efectuar-se-ão, quer no local de destino das plantas, produtos vegetais ou outros objectos, quer noutro local designado, na condição de se perturbar o menos possível o itinerário das plantas, produtos vegetais ou outros objectos [14].

4. ...

5. Os Estados-membros determinarão que os certificados fitossanitários... apresentados quando da introdução das plantas, produtos vegetais ou outros objectos no seu território, têm aposto o carimbo de entrada do serviço competente, que indique pelos menos o seu nome e a data de entrada.

6. ...».

13 — Sublinhado nosso.

14 — Estes dois últimos períodos, do segundo parágrafo do n.° 3, foram introduzidos na Directiva 77/93 pela Directiva 88/572, cujo artigo 2.° dispunha que os Estados-membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias o mais tardar até 1 de Janeiro de 1989.

11. No que diz respeito aos controlos efectuados pelo Estado-membro destinatário, já se lia nos considerandos da Directiva 77/93 na sua versão original:

«Se um controlo fitossanitário, efectuado no Estado-membro expedidor, constitui uma garantia de que os produtos estão isentos de organismos prejudiciais, é possível suprimir os controlos sistemáticos efectuados no Estado-membro destinatário».

Um dos fins essenciais das medidas de harmonização é, portanto, o de tornar supérfluos os exames de controlo efectuados no Estado-membro destinatário. É o contexto regulamentar global da directiva, que não é completamente claro a este respeito, que deve indicar se o Estado-membro destinatário pode impor uma autorização ministerial *prévia* para introduzir certas plantas no seu território.

12. Primeiramente, pode admitir-se como ponto de partida que uma harmonização completa é desejada para que os produtos possam circular à escala comunitária. É também esse, em especial, o caso das medidas de protecção contra os organismos nocivos como a bactéria *Erwinia amylovora,* por causa dos quais o Anexo IV, parte A, ponto 15, da Directiva 77/93 previa já na sua versão original exigências particulares *obrigatórias* para a introdução de plantas e produtos vegetais. A Directiva 84/378 alargou consideravelmente as possibilidades de tomar medidas de protecção, ao autorizar os Estados-membros a declarar uma *proibição* provisória de *introduzir* as plantas e a exigir *garantias particulares* para os períodos durante os quais o comércio dos vegetais está autorizado.

13. Por força dos princípios inerentes a uma harmonização completa, os Estados-membros fundamentalmente só têm o direito de impor derrogações e excepções às disposições comunitárias nos limites das autorizações previstas pelas próprias medidas de harmonização. É pacifico que o Estado-membro recorrido tinha o direito de impor exigências particulares com base nas disposições conjugadas do artigo 5.°, n.° 2, e do Anexo IV, parte B, ponto 7A. A questão é apenas de saber de que maneira ele pode exercer o controlo do cumprimento destas exigências. Parece evidente que deve tratar-se de um controlo efectivo, exercido em tempo útil, visto que, se as exigências particulares não são respeitadas, «a introdução» das plantas, produtos vegetais ou outros objectos abrangidos é «proibida» [15].

14. O sistema de controlo previsto pela directiva assenta em primeiro lugar no facto de os controlos físicos serem efectuados no país expedidor (artigo 6.° da directiva), visto que os certificados oficiais de controlo são elaborados com base nas fiscalizações efectu-

15 — Tais são os termos do artigo 11.°, n.° 1, segundo período; v. igualmente a formulação mais clara desta disposição na versão inglesa da directiva.

adas (artigos 7.° e 9.° da directiva). Os controlos autorizados do Estado destinatário intervêm aquando da introdução das plantas, produtos vegetais e outros objectos no território do Estado-membro (artigo 11.°, n.° 1, primeiro período).

15. Para interpretar o artigo 11.° da directiva, deve distinguir-se, claramente, entre os controlos autorizados, os controlos físicos e os controlos formais. O artigo 11.°, n.° 1, primeiro período, autoriza a proceder a controlos físicos que incidem sobre o cumprimento das proibições e restrições previstas no artigo 5.°, nas plantas, produtos vegetais e outros objectos, assim como nas suas embalagens e nos veículos que asseguram o seu transporte. A dimensão dos controlos autorizados é determinada pela remissão para o n.° 3. Segundo este, só são autorizados controlos oficiais sistemáticos — por força da alínea a), única pertinente no caso em apreço — «se existir um indício sério que leve a crer que uma das disposições não foi respeitada». Fora isto, só controlos ocasionais podem ser efectuados, e apenas por sondagem.

16. Em contrapartida, podem ser efectuados *sistematicamente* controlos formais com base do artigo 11, n.° 2, segundo período [16]. Se estes controlos revelarem certos incumprimentos enumerados na disposição, o Estado-membro em questão pode então — e só então — impor proibições e restrições. O protótipo destes controlos formais é constituído pela verificação dos certificados por força do artigo 11.°, n.° 1, segundo período, alínea a). Se os certificados não são apresentados, a importação pode ser recusada.

17. Várias razões, em nossa opinião, militam a favor da ideia de que os controlos *só* podem validamente ser efectuados quando os produtos são introduzidos no território do Estado-membro, e não eventualmente algum tempo antes, através da autorização em causa. Em primeiro lugar, devemos basear-nos na redacção, muito clara a este respeito, do artigo 11.°, n.° 1, primeiro período. Um outro indício é dado pela alínea b), revogada apenas pela Directiva 89/439 [17], que autorizava proibições e restrições no caso de as plantas, produtos vegetais ou outros objectos não serem introduzidos no território do Estado-membro passando pelos pontos de entrada exigidos. O princípio do respeito pelos pontos de entrada exigidos, que lhe está subjacente, permite e impõe um controlo

16 — A formulação do artigo 11.°, n.° 3, primeiro parágrafo, «Os Estados-membros... podem prever, mais que as medidas admitidas nos termos do segundo período do n.° 1, controlos oficiais sistemáticos...», confirma que os controlos sistemáticos são permitidos.

17 — Com um prazo de transposição que expirava em 1 de Janeiro de 1990.

efectivo na fronteira e, sendo caso disso, a proibição de introduzir o produto no território se certas disposições não forem respeitadas. A antiga alínea b) implica, em nossa opinião, igualmente que não existe nenhum filtro *antes* da introdução da mercadoria.

18. Por fim, os dois últimos períodos do artigo 11.°, n.° 3, segundo parágrafo, introduzidos pela Directiva 88/572, também militam a nosso ver a favor da ideia de que os controlos só eram até então possíveis na fronteira, visto que eles impunham a sua redução progressiva e uma deslocação dos controlos para o lugar de destino. Devemos reconhecer que existe uma relação conflitual entre o artigo 11.°, n.° 3, segundo parágrafo, que já não é muito recente, e um controlo efectivo que pode implicar, eventualmente, uma proibição de introduzir os vegetais se as condições enumeradas não forem respeitadas. Em nossa opinião, ele pode contudo ser resolvido se, ainda que a deslocação dos controlos seja em princípio procurada, permanecer a possibilidade das excepções em certos casos determinados segundo o procedimento previsto no artigo 16.° da directiva.

19. Em conclusão, o Governo italiano não podia, portanto, em nossa opinião, ao abrigo da directiva, exigir uma autorização prévia, emitida a pedido, visto que todos os controlos necessários são possíveis e autorizados aquando da introdução das mercadorias.

20. O facto de exigir abusivamente uma autorização, não só deve ser considerado a este respeito como contrário à Directiva 77/93, mas constitui também uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas [18], na acepção do artigo 30.° do Tratado CEE e do artigo 10.° do Regulamento n.° 234/68. Segundo jurisprudência assente [19], o recurso ao artigo 36.° do Tratado não é possível nos domínios do direito completamente harmonizados. O Estado-membro já só pode invocar as disposições derrogatórias que constam das medidas de harmonização.

Despesas

21. A decisão quanto às despesas resulta do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo.

18 — Acórdão de 8 de Fevereiro de 1983, Comissão/Reino Unido (124/81, Recueil, p. 203); acórdão de 17 de Novembro de 1992, Comissão/Irlanda (C-235/91, Colect., p. I-5917).

19 — Acórdãos de 5 de Outubro de 1977, Tedeschi (5/77, Recueil, p. 1555); de 5 de Abril de 1979, Ratti (148/78, Recueil, p. 1629); de 8 de Novembro de 1979, Denkavit (251/78, Recueil, p. 3369); e de 20 de Setembro de 1988, Moormann (190/87, Colect., p. 4689).

C — Conclusão

22. No fim desta análise, propomos que o Tribunal decida da seguinte maneira:

1) Ao exigir uma autorização prévia para a introdução no território italiano de vegetais sensíveis ao fogo bacteriano, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem

— por força do artigo 11.°, n.° 1, segundo período, da Directiva 77/93/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-membros de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais e

— por força das disposições conjugadas do artigo 30.° do Tratado CEE e do artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 234/68 do Conselho, de 27 de Fevereiro de 1968, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das plantas vivas e dos produtos de floricultura.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.