CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 13 de Janeiro de 2000 *

1. As medidas nacionais que, para dar cumprimento às disposições da Directiva 86/469/CEE [1], proíbem, por um lado, a administração aos bovinos de engorda de produtos que estimulem o crescimento e, por outro, a detenção ou a armazenagem, a compra ou a venda de bovinos aos quais foram administrados esses produtos, são contrárias aos artigos 30.° e 36.° do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 28.° CE e 30.° CE)?

É esta a questão prejudicial que o Arrondissementsrechtbank te Arnhem (Países Baixos) submete ao Tribunal de Justiça no quadro de procedimentos penais movidos contra agricultores que utilizaram estes produtos em infracção às disposições nacionais antes referidas.

Quadro jurídico

A legislação comunitária

2. Por força do artigo 30.° do Tratado, são proibidas, entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente.

3. Na acepção do artigo 30.°, as medidas de efeito equivalente são definidas como «os obstáculos à livre circulação de mercadorias resultantes, na falta de harmonização nas legislações, da aplicação a mercadorias provenientes de outros Estados-Membros, onde são legalmente fabricadas e comercializadas, de regras relativas às condições a que essas mercadorias devem obedecer (como as relativas à sua designação, forma, dimensões, peso, composição, apresentação, etiquetagem, acondicionamento), mesmo que essas regras sejam indistintamente aplicáveis a todos os produtos, desde que essa aplicação não possa ser justificada por objectivos de interesse geral susceptíveis de primar sobre as exigências da livre circulação de mercadorias» [2].

4. Nos termos do primeiro período do artigo 36.° do Tratado, as proibições e restrições à importação entre os Estados-Membros, justificadas por razões de, desig-

* Língua original: francês.

1 — Directiva do Conselho, de 16 de Setembro de 1986, respeitante à pesquisa de resíduos nos animais e nas carnes frescas (JO L 275, p. 36).

2 — V., designadamente, acórdão de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.° 15).

nadamente, protecção da saúde e da vida das pessoas e animais, são autorizadas.

5. Todavia, nos termos do segundo período do artigo 36.° do Tratado, estas proibições ou restrições não devem constituir nem um meio de discriminação arbitrária nem qualquer restrição dissimulada ao comércio intracomunitário.

6. A Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas [3], com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988 [4], tem por objectivo impedir qualquer entrave técnico às trocas intracomunitárias resultante da diversidade das legislações nacionais [5]. Para este efeito, o terceiro considerando da Directiva 83/189 precisa que é instituido um processo que obriga os Estados-Membros a notificarem à Comissão, antes da sua adopção, as normas e regras técnicas.

7. O artigo 8.° da Directiva 83/189 prevê que os Estados-Membros devem comunicar à Comissão qualquer projecto de regra técnica e, se necessário, as disposições legislativas ou regulamentares de base. Todavia, o n.° 1, primeiro parágrafo, desta mesma disposição permite a derrogação a este princípio «se se tratar da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia...». Neste caso, basta uma simples informação relativamente a essa norma.

8. O artigo 10.° da Directiva 83/189, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 88/182, dispõe que o projecto de regra técnica não necessita de ser notificado ou comunicado à Comissão quando «... os Estados-Membros cumpram as obrigações decorrentes das directivas comunitárias».

9. A Directiva 86/469 [6] tem por objectivo facilitar a livre circulação de mercadorias, aproximando as regulamentações divergentes dos Estados-Membros que originam entraves importantes nas trocas comerciais intracomunitárias e uma distorção das condições de concorrência entre produtos que são objecto de organizações comuns de mercado.

10. Para este efeito, foram adoptadas medidas de controlo comuns destinadas a determinar e eliminar as causas de resíduos nos animais e nas carnes frescas e a garantir que as carnes que apresentam resíduos para além das tolerâncias admitidas sejam excluídas do consumo [7].

3 — JO L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34.
4 — JO L 81, p. 75.
5 — Primeiro e segundo considerandos da Directiva 83/189.
6 — V., designadamente, os seus terceiro e quarto considerandos.
7 — Nono considerando.

11. Por «resíduos», na acepção da Directiva 86/469, há que entender os «resíduos de substâncias com acção farmacológica, dos seus produtos de transformação, bem como de outras substâncias que se transmitam à carne e susceptíveis de prejudicar a saúde humana» [8].

12. O artigo 9.°, n.° 3, alínea b), da Directiva 86/469 obriga as autoridades competentes a zelar por que, se o exame de uma amostra oficial «revelar a presença de substâncias proibidas, os animais não possam ser colocados no mercado para o consumo humano ou animal».

13. A Directiva 86/469 enumera, no seu anexo I, os grupos de resíduos que entram no âmbito de aplicação do artigo 9.°, já referido. O clenbuterol inscreve-se no ponto B do anexo I, intitulado «grupos específicos», grupo I «outros medicamentos», subgrupo c) «outros medicamentos veterinários».

A legislação neerlandesa

14. O artigo 1.° do Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991 (regulamento de 1991 relativo às substâncias com efeito simpático-mimético, a seguir «regulamento neerlandês») define as substâncias com efeito simpático-mimético como sendo «... substâncias com efeito estimulador do crescimento, de carácter beta-agonista ou outro, com excepção das substâncias com efeito hormonal, às quais se aplica o regulamento dito 'Verordening verbood toediening bepaalde stoffen met hormale werking' (PVV) de 1987 [regulamento de 1987 que proíbe a administração de certas substâncias com efeito hormonal]».

15. O artigo 2.° do regulamento neerlandês dispõe que é proibido «administrar medicamentos veterinários com efeito simpático-mimético que contenham clenbuterol a bovinos de engorda de mais de catorze semanas ou autorizar a administração desses medicamentos veterinários aos referidos bovinos de engorda».

16. O seu artigo 3.°, n.° 1, prevê que «é proibido possuir ou ter em *stock*, vender ou comprar bovinos de engorda aos quais tenham sido administradas, contrariamente ao que dispõe o artigo 2.°, as substâncias com efeito simpático-mimético aí referidas».

Enquadramento factual e processual

17. Resulta do despacho de reenvio que foi detectada a presença de clenbuterol nas amostras de urina colhidas em quatro

8 — Artigo 2.°, alínea c), da Directiva 86/469.

bovinos que se encontravam nas explorações dos acusados no processo principal, Berendse-Koenen M. G. e Berendse H. D. Maatschap. Portanto, foi-lhes instaurado um procedimento penal por violação do regulamento neerlandês.

18. Na audiência, os acusados no processo principal, invocando o acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Abril de 1996, CIA Security International [9], sustentaram que o regulamento neerlandês continha normas técnicas que não tinham sido notificadas à Comissão. Daí concluíram que este regulamento não lhes era oponível.

19. Além disso, invocaram que o clenbuterol é uma substância utilizada em certos medicamentos veterinários como o Ventipulmin que, receitado para fins terapêuticos, permite combater eficazmente certas afecções específicas dos bovinos [10]. Afirmam que os bovinos objecto de inquérito terão recebido este tipo de tratamento veterinário; a presença de clenbuterol nas urinas colhidas terá, portanto, a sua causa na administração deste medicamento, precisamente receitado para combater a doença de que sofriam os animais.

20. Acrescentaram ainda que a regulamentação neerlandesa tem por efeito proibir a utilização desse tipo de medicamento veterinário ao passo que outros Estados-Membros não impõem tal proibição. Esta desigualdade de tratamento entre os operadores neerlandeses e os outros operadores comunitários terá por consequência criar distorções de concorrência proibidas pelo direito comunitário.

21. Quanto ao primeiro fundamento da defesa, o Arrondissementsrechtbank te Arnhem não efectua nem a mesma análise nem a mesma apresentação da legislação neerlandesa que avançam os acusados [11]. Em seu entender, a regulamentação neerlandesa constitui o instrumento através do qual o Estado neerlandês cumpriu as obrigações que lhe impõe a Directiva 81/851/CEE do Conselho, de 28 de Setembro de 1981, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos medicamentos veterinários [12]. Esta directiva, que coloca os produtos anabolizantes sob um regime específico, assim como não proíbe todas as transacções relacionadas com bovinos e carnes a que tenham sido administradas substâncias anabolizantes, não impõe aos Estados-Membros a notificação à Comissão das medidas de transposição adoptadas com vista ao cumprimento das obrigações enunciadas. Daí conclui que a regulamentação neerlandesa não tinha que ser notificada à Comissão, em conformidade com as disposições da Directiva 83/189, para produzir

9 — C-194/94, Colect., p. I-2201.

10 — É dado assente que o medicamento veterinário denominado «Ventipulmin» contém clenbuterol; que este medicamento receitado legalmente às doses autorizadas pode eficazmente lutar contra as afecções asmáticas dos bovinos.

11 — P. 5, n.º 1, da tradução francesa do despacho de reenvio.

12 — JO L 317, p. 1; EE 13 F12 p. 3.

os seus efeitos relativamente aos acusados. Todavia, pretende obter a confirmação da interpretação que propõe da Directiva 83/189, a fim de se pronunciar sobre a compatibilidade do seu direito interno com esta última.

22. Quanto ao segundo fundamento invocado pelos acusados, não avança qualquer juízo, mas tem dúvidas quanto à sua fundamentação.

23. O Arrondissementsrechtbank te Arnhem, que considera não poder decidir do litígio na causa principal sem ter obtido do Tribunal de Justiça a resposta às suas interrogações, formula as seguintes questões prejudiciais:

«1) O Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) de 1991 e, em especial, os seus artigos 2.° e 3.° contêm regras técnicas que, por força do artigo 8.° da Directiva 83/189/CEE, na versão aplicável no momento da entrada em vigor do referido Verordening, deviam ter sido previamente comunicadas à Comissão?

2) O Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) de 1991 e, em especial, os seus artigos 2.° e 3.° contêm disposições que constituem entraves à livre circulação de mercadorias na acepção do artigo 30.° do Tratado CE?»

24. Por ofício de 11 de Junho de 1999, o tribunal de reenvio indicou ao Tribunal de Justiça que, à luz do acórdão de 11 de Maio de 1999, Albers e o. [13], não mantinha a sua primeira questão.

25. Nos termos deste acórdão, o Tribunal decidiu que, «ao instituir a proibição de administrar clenbuterol a bovinos de engorda de mais de catorze semanas e de possuir, ter em *stock*, comprar ou vender bovinos de engorda de mais de catorze semanas aos quais esta substância tenha sido administrada, o Governo neerlandês cumpriu as suas obrigações decorrentes da Directiva 86/469» [14]. Daí concluiu o Tribunal que, como os artigos 2.° e 3.° do regulamento neerlandês devem ser considerados como regras técnicas, na acepção da Directiva 83/189, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 88/182, estão, em conformidade com o artigo 10.° da mesma directiva, dispensados da obrigação de notificação prevista no artigo 8.° da referida directiva [15].

13 — C-425/97 a C-427/97, Colect., p. I-2947.
14 — *Ibidem*, n.° 23.
15 — *Ibidem*, n.° 24.

Resposta à questão prejudicial

26. Resulta da redacção da questão prejudicial submetida pelo tribunal de reenvio que o Tribunal de Justiça não é interrogado sobre a validade da Directiva 86/469 à luz do artigo 30.° do Tratado [16], mas que deve apreciar a compatibilidade, à luz dessa disposição do Tratado, de uma norma de direito interno como a constante do artigo 3.°, n.° 1, do regulamento neerlandês em conjugação com o seu artigo 2.°

27. Poder-nos-íamos, com efeito, interrogar legitimamente sobre a necessidade de reformular a segunda questão, na medida em que o tribunal de reenvio decidiu retirar a primeira questão após ter tomado conhecimento do acórdão Albers e o., já referido, que declarou — recordê-mo-lo — que as medidas nacionais litigiosas não constituem medidas adoptadas unilateralmente pelo Estado neerlandês, mas sim medidas internas de transposição da Directiva 86/469, que, em conformidade com o artigo 10.° da Directiva 83/189, escapam à obrigação de notificação prevista pelo artigo 8.° da referida directiva [17]. Portanto, a fiscalização da legalidade desta directiva tendo em conta o disposto no artigo 30.° do Tratado poderia ter sido pedida [18].

28. Nos termos de uma jurisprudência constante, as medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação na acepção do artigo 30.° do Tratado são definidas como obstáculos à livre circulação de mercadorias resultantes, *na falta de harmonização das legislações,* da aplicação a mercadorias provenientes de outros Estados-Membros, onde são legalmente fabricadas e comercializadas, de regras relativas às condições a que essas mercadorias devem obedecer, mesmo que essas regras sejam indistintamente aplicáveis a todos os produtos, desde que essa aplicação não possa ser justificada por objectivos de interesse geral susceptíveis de primar sobre as exigências da livre circulação de mercadorias [19].

29. Medidas como as adoptadas pelas disposições litigiosas nacionais foram consideradas pelo Tribunal de Justiça no

16 — O que é confirmado tanto pelos fundamentos da decisão de reenvio (v. p. 5 da tradução em francês desta decisão) como pelo ofício de 11 de Junho de 1999, nos termos do qual o tribunal de reenvio indica ao Tribunal de Justiça que retira a sua primeira questão, e ainda pelas observações escritas apresentadas no âmbito do presente processo prejudicial (n.os 43 a 49 das observações da Comissão; n.° 46 das observações do Governo neerlandês; n.os 29 a 31 das observações do Governo irlandês), bem como pelas alegações apresentadas por estes e pelas partes na causa principal na audiência no Tribunal de Justiça e ainda pelas respostas dadas às questões submetidas pelo Tribunal de Justiça durante a referida audiência.

17 — N.os 23 e 24.

18 — Com efeito, sabe-se que, segundo jurisprudência constante, «a proibição das restrições quantitativas bem como das medidas de efeito equivalente aplica-se não apenas relativamente às medidas nacionais, mas também relativamente às medidas adoptadas pelas instituições comunitárias» (v. acórdão de 14 de Julho de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, Colect., p. I-4301, n.° 63).

19 — V. acórdão Keck e Mithouard, já referido.

acórdão Albers e o., já referido, como já afirmei, como medidas através das quais o Estado neerlandês cumpriu as obrigações que lhe incumbiam de transpor as disposições da Directiva 86/469. Ora, resulta claramente dos terceiro e quarto considerandos desta directiva que esta tem por objectivo harmonizar as medidas comuns de controlo de resíduos e fixar limites máximos de tolerância comuns para a presença destes resíduos nas carnes frescas; a ultrapassagem destes limites origina, por essa mesma razão, a proibição de comercializar as carnes frescas em causa [20]. Portanto, esta directiva prossegue um duplo objectivo, que é tanto assegurar a protecção da saúde humana [21] como facilitar a livre circulação de mercadorias.

30. Donde é necessário concluir que disposições como as previstas no artigo 3.°, n.° 1, do regulamento neerlandês, em conjugação com o artigo 2.° do referido regulamento, não constituem medidas unilaterais destinadas a proteger interesses que são próprios do Estado-Membro que as aprovou, mas foram tomadas para dar cumprimento à decisão do Conselho no interesse geral da Comunidade.

31. Portanto, já não se coloca a questão da compatibilidade das medidas nacionais com os artigos 30.° [22] ou 36.° do Tratado [23].

32. Para ser completo, há que observar que as afirmações dos acusados no processo principal, no sentido de que a legislação neerlandesa terá por efeito estender para além das previsões da Directiva 86/469 as proibições de comercialização no território nacional de mercadorias que respeitam as suas disposições [24], não são confortadas por qualquer elemento.

33. Resulta do que precede que, na medida em que normas como as previstas pelo regulamento neerlandês, e designadamente através da conjugação dos seus artigos 2.° e 3.°, não foram aprovadas por um Estado-Membro para proteger interesses que lhe sejam próprios, mas sim para dar cumprimento à decisão do Conselho no interesse geral da Comunidade, já não se coloca a questão da compatibilidade destas normas nacionais com os artigos 30.° e 36.° do Tratado.

20 — V. o artigo 9.°, n.° 3, alínea b), da Directiva 86/469, já referida.

21 — Já sublinhei nas conclusões que apresentei no processo na origem do acórdão Albers e o., já referido (v. a minha nota de pé de página 5), por que motivo a presença de clenbuterol para além das doses autorizadas representa perigos reais para a saúde humana.

22 — V. acórdão Keck e Mithouard, já referido.

23 — V., por exemplo, acórdãos de 10 de Julho de 1984, Campus Oil e o. (72/83, Recueil, p. 2727, n.° 27); de 25 de Novembro de 1986, Forest (148/85, Colect., p. 3449, n.° 14); de 23 de Maio de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Colect., p. I-2553, n.° 18), ou ainda, de 19 de Março de 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Colect., p. I-1251, n.° 41).

24 — Sustentam, designadamente, que a comercialização no território nacional de bovinos aos quais foram administrados medicamentos receitados para fins terapêuticos que contêm clenbuterol nas doses autorizadas será proibida.

Conclusões

34. Portanto, concluo propondo que o Tribunal de Justiça se digne declarar o seguinte:

«Uma norma como a constante do artigo 3.°, n.° 1, do Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991, em conjugação com o artigo 2.° do mesmo Verordening, através da qual o Estado-Membro que a instituiu cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos da Directiva 86/469/CEE do Conselho, de 16 de Setembro de 1986, respeitante à pesquisa de resíduos nos animais e nas carnes frescas, e designadamente do seu artigo 9.°, não constitui uma medida unilateral nacional que entrava as trocas intracomunitárias proibida pelo artigo 30.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.° CE).»