ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

17 de Setembro de 1998 *

No processo C-400/96,

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

Jean Harpegnies,

uma decisão a título prejudicial sobre interpretação do artigo 30.° do Tratado CE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: H. Ragnemalm, presidente de secção, G. F. Mancini, J. L. Murray (relator), G. Hirsch e K. M. Ioannou, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: R. Grass,

* Língua do processo: francês.

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo do Reino Unido, por Lindsey Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por Helen Davies, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Hendrik van Lier, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório preliminar do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Fevereiro de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 21 de Outubro de 1996, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 17 de Dezembro seguinte, o tribunal correctionnel de Charleroi apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, uma questão relativa à interpretação do artigo 30.° do mesmo Tratado.

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de uma acção penal intentada contra o agricultor J. Harpegnies, acusado de ter colocado no mercado produtos fitofarmacêuticos não previamente aprovados e de ter fabricado, importado ou acondicionado produtos fitofarmacêuticos sem para esse fim ter sido previamente autorizado pelo ministro da Agricultura. J. Harpegnies é ainda acusado de ter fraudulentamente

destruído ou ocultado, no seu interesse, 210 l de um herbicida denominado «Printagal», 700 g de um herbicida denominado «Allie» e 4 bidões vazios de 5 l que tinham contido um herbicida denominado «Madit Dispersion».

3 A Directiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado (JO L 230, p. 1, a seguir «directiva»), várias vezes modificada, tem nomeadamente por objectivo estabelecer regras uniformes no que diz respeito às condições e aos processos de autorização dos produtos fitofarmacêuticos e proteger o homem, os animais e o ambiente contra os riscos e os perigos de uma utilização mal controlada desses produtos. A directiva visa ainda eliminar os obstáculos à livre circulação dos produtos fitofarmacêuticos.

4 O artigo 2.°, n.° 1, da directiva dispõe:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

1. "Produtos fitofarmacêuticos"

As substâncias activas e as preparações contendo uma ou mais substâncias activas que sejam apresentadas sob a forma em que são fornecidas ao utilizador e que se destinem a:

1.1 proteger os vegetais ou os produtos vegetais contra todos os organismos prejudiciais ou a impedir a sua acção, desde que essas substâncias ou preparações não estejam a seguir definidas de outro modo;

1.2 exercer uma acção sobre os processos vitais dos vegetais, desde que não se trate de substâncias nutritivas (por exemplo, os reguladores de crescimento);

1.3 assegurar a conservação dos produtos vegetais, desde que tais substâncias ou preparações não sejam objecto de disposições especiais do Conselho ou da Comissão relativas a conservantes;

1.4 destruir os vegetais indesejáveis ou

1.5 destruir partes de vegetais, reduzir ou impedir o crescimento indesejável dos vegetais.»

5 Segundo o artigo 3.°, n.° 1, da directiva, «Os Estados-Membros determinarão que os produtos fitofarmacêuticos só podem ser colocados no mercado e utilizados no seu território quando tiverem sido autorizados em conformidade com o disposto na presente directiva...»

6 O artigo 4.° da directiva determina as condições a que um produto fitofarmacêutico se deve conformar para beneficiar da autorização. É nomeadamente necessário que as suas substâncias activas estejam inscritas na lista constante do seu anexo I. Nenhuma substância foi ainda inscrita no referido anexo.

7 O artigo 8.°, n.° 1, da directiva estipula as medidas transitórias e derrogatórias que afastam a aplicação do artigo 4.°

8 Tanto o procedimento instaurado pelo artigo 4.° como o instaurado pelo artigo 8.° da directiva visam unicamente a hipótese do primeiro pedido de autorização de um produto fitofarmacêutico ainda não autorizado no Estado-Membro em que a autorização foi solicitada.

9 O artigo 4.° do decreto real belga relativo à conservação, comercialização e utilização de pesticidas e de produtos fitofarmacêuticos, de 5 de Junho de 1975, determina a proibição de comercializar, adquirir, oferecer, expor para venda, pôr à venda, deter, preparar, transportar, vender, ceder a título oneroso ou gratuito, importar ou utilizar produtos fitofarmacêuticos que não tenham sido previamente aprovados pelo ministro competente em matéria de agricultura. Por força dos artigos 8.°, n.° 1, do decreto real de 5 de Junho de 1975, e 8.°, n.^{os} 1 a 5, da lei de 11 de Julho de 1969 relativa aos pesticidas e às matérias-primas para a agricultura, horticultura, silvicultura e criação de animais, as infracções a esta proibição são puníveis com pena de multa e/ou de prisão.

10 Foi nestas condições que o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A actuação da Bélgica, ao continuar a exigir a aprovação pelas suas instâncias competentes dos produtos fitofarmacêuticos comercializados noutro Estado-Membro, constitui uma violação das normas relativas à livre circulação de mercadorias na Comunidade, constantes do artigo 30.° do Tratado CEE?»

11 Deve recordar-se, a título liminar, que, segundo jurisprudência constante do Tribunal, este, no âmbito da aplicação do artigo 177.° do Tratado, não é competente para decidir sobre a compatibilidade de uma norma nacional com o direito comunitário. O Tribunal pode, contudo, extrair do texto da questão formulada pelo juiz nacional, à luz dos factos por este expostos, os elementos que dependem da interpretação do direito comunitário, a fim de permitir a esse juiz resolver o problema

jurídico que lhe foi submetido (v., nomeadamente, acórdãos de 3 de Março de 1994, Eurico Italia e o., C-332/92, C-333/92 e C-335/92, Colect., p. I-711, n.° 19, e de 15 de Janeiro de 1998, Schöning-Kougebetopoulou, C-15/96, Colect., p. I-47, n.° 9).

12 Conclui-se pois que, pela sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 30.° do Tratado se opõe à regulamentação de um Estado-Membro que exige a autorização prévia de um produto fitofarmacêutico antes de ele ser colocado no mercado desse Estado quando tal produto já foi autorizado pelas autoridades competentes de outro Estado-Membro.

13 Deve realçar-se, a título liminar, que os produtos referidos na questão colocada não foram precisamente descritos pelo órgão jurisdicional de reenvio. Resulta do processo principal que se tratam de produtos de marcas diversas.

14 Segundo o Governo do Reino Unido, os produtos em causa no processo principal constituem pesticidas, de modo que são abrangidos pela directiva.

15 Em contrapartida, a Comissão considera que, na medida em que a decisão de reenvio se refere ao decreto real de 5 de Junho de 1975, que também estava em causa no processo Brandsma (acórdão de 27 de Junho de 1996, C-293/94, Colect., p. I-3159), o qual, sem qualquer dúvida, segundo ela, incidia sobre as condições de colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos para uso não agrícola, os produtos referidos no processo principal são produtos fitofarmacêuticos que, portanto, também se não incluem no âmbito de aplicação da directiva.

16 Apesar de a sua posição de partida a respeito dos factos e das consequências jurídicas deles decorrentes serem diferentes, tanto o Reino Unido como a Comissão

chegam à conclusão de que a manutenção da autorização prévia é compatível com o direito comunitário.

17 Deve, a este respeito, realçar-se que as disposições do decreto real de 5 de Junho de 1975, relativas à autorização prévia dos produtos fitofarmacêuticos, eram, na origem, aplicadas sem distinção tanto aos produtos fitofarmacêuticos para uso agrícola como aos produtos fitofarmacêuticos para uso não agrícola.

18 Na sequência da transposição da directiva para a legislação nacional dos Estados-Membros, os pesticidas, enquanto produtos fitofarmacêuticos para uso agrícola, foram objecto de disposições legislativas harmonizadas ao nível comunitário. Incluem-se na definição de produtos fitofarmacêuticos precisada no artigo 2.°, n.° 1, da directiva, já referida no n.° 4 do presente acórdão.

19 Alguns outros produtos fitofarmacêuticos para uso não agrícola estão excluídos do âmbito da directiva, incluindo alguns produtos ditos biocidas.

20 Não tendo a Directiva 98/8/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 1998, relativa à colocação de produtos biocidas no mercado (JO L 123, p. 1), sido ainda adoptada no momento em que ocorreram os factos do processo principal, é a autoridade competente de cada Estado-Membro que deve definir as disposições que regem a importação e a autorização desses produtos no seu território.

21 Não tendo sido precisado o tipo de produto em causa no processo principal, há que responder à questão colocada como se o litígio do processo principal dissesse respeito tanto aos pesticidas como aos produtos biocidas.

22 Nestas condições, a questão colocada deve ser cindida em duas partes. Há, em primeiro lugar, que verificar se a directiva exige que uma autorização prévia, concedida ao abrigo dos artigos 4.° ou 8.°, seja obtida junto da autoridade competente de cada Estado-Membro em que um pesticida abrangido pelo âmbito de aplicação da directiva é colocado no mercado, quando tal produto já foi autorizado pelas autoridades competentes de outro Estado-Membro. Há, em segundo lugar, que verificar se o artigo 30.° do Tratado se opõe à regulamentação de um Estado-Membro que exige a autorização prévia de um produto biocida antes de ele ser colocado no mercado desse Estado, mesmo que tal produto já tenha sido autorizado noutro Estado-Membro.

23 No que se refere, em primeiro lugar, aos pesticidas, deve recordar-se que a directiva, que se aplica a esses produtos, tem como um dos objectivos principais estabelecer as regras uniformes que regem as condições e os procedimentos de autorização dos produtos fitofarmacêuticos.

24 A fim de atingir este objectivo, os Estados-Membros são obrigados, por força do artigo 3.°, n.° 1, da directiva, a garantir que os produtos fitofarmacêuticos abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva não sejam colocados no mercado, no seu território, sem terem sido previamente autorizados pela autoridade competente. As regras que regem esta autorização estão em especial fixadas no artigo 4.° da directiva, que exige que os Estados-Membros se certifiquem de que um produto fitofarmacêutico só seja autorizado sob determinadas condições.

25 Se bem que o artigo 8.° da directiva preveja disposições transitórias e derrogatórias, a autorização prévia exigida pela directiva mantém-se obrigatória mesmo que se trate de um pesticida que já tenha sido objecto de uma autorização concedida, em conformidade com a directiva, pela autoridade competente de outro Estado-Membro.

26 Deve pois responder-se à primeira parte da questão no sentido de que a directiva exige que uma autorização prévia, concedida ao abrigo dos artigos 4.° ou 8.°, seja

obtida junto da autoridade competente de cada Estado-Membro em que um pesticida abrangido pelo âmbito de aplicação da directiva seja colocado no mercado.

27 No que se refere, em segundo lugar, aos produtos biocidas, aos quais a directiva se não aplica, há que recordar que não existem regras harmonizadas ao nível comunitário no domínio da sua produção ou no da sua comercialização.

28 A compatibilidade de uma regulamentação como a do processo principal deve, portanto, ser examinada à sombra do artigo 30.° do Tratado.

29 Nos termos do artigo 30.° do Tratado, são proibidas, no comércio entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, deve ser considerada uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas qualquer regulamentação comercial dos Estados-Membros susceptível de entravar directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário (v., nomeadamente, acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville, 8/74, Recueil, p. 837, n.° 5, Colect., p. 423). No entanto, nos termos do artigo 36.° do Tratado CE, o artigo 30.° não obsta às proibições ou restrições à importação justificadas, nomeadamente, por razões de protecção da saúde das pessoas, desde que tais proibições ou restrições não constituam nem um meio de discriminação arbitrária nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros.

30 Há que salientar que uma disposição legal de um Estado-Membro que proíbe comercializar, adquirir, oferecer, expor para venda, pôr à venda, deter, preparar, transportar, vender, ceder a título oneroso ou gratuito, importar ou utilizar produtos biocidas que não tenham sido previamente autorizados constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na acepção do artigo 30.° do Tratado (v. acórdão Brandsma, já referido, n.° 6).

31 Importa, portanto, verificar se uma regulamentação nacional como a aplicável no processo principal pode ser justificada à luz das derrogações previstas no artigo 36.° do Tratado.

32 Destinando-se os produtos biocidas a ser utilizados para lutar contra os organismos nocivos para a saúde humana ou animal e contra os susceptíveis de danificar os produtos naturais ou manufacturados, contêm necessariamente substâncias perigosas (v. acórdão Brandsma, já referido, n.° 11).

33 Resulta de jurisprudência constante que, na ausência de normas de harmonização, os Estados-Membros são competentes para decidir do nível a que pretendem assegurar a protecção da saúde e da vida das pessoas e da exigência de uma autorização prévia à colocação no mercado de tais produtos (v. acórdão Brandsma, já referido, n.° 11).

34 Todavia, o princípio da proporcionalidade que está na base da última frase do artigo 36.° do Tratado exige que a faculdade de os Estados-Membros proibirem as importações dos produtos provenientes de outros Estados-Membros seja limitada ao que é necessário para assegurar os objectivos de protecção legitimamente prosseguidos (v., neste sentido, acórdão de 14 de Julho de 1983, Sandoz, 174/82, Recueil, p. 2445, n.° 18).

35 Tal como o Tribunal de Justiça já declarou (v. acórdão de 17 de Dezembro de 1981, Frans-Nederlandse Maastschappij voor Biologische Producten, 272/80, Recueil, p. 3277, n.° 14), ainda que um Estado-Membro tenha a liberdade de submeter um produto biocida que já foi objecto de uma aprovação noutro Estado-Membro a um novo processo de exame e de autorização, as autoridades dos Estados-Membros são todavia obrigadas a contribuir para uma atenuação dos controlos no comércio intracomunitário e a tomar em consideração as análises técnicas ou químicas ou os ensaios de laboratório já efectuados noutro Estado-Membro (v. acórdão Brandsma, já referido, n.° 12).

36 Deve, portanto, responder-se à segunda parte da questão que uma regulamentação nacional que proíbe a colocação no mercado de um produto biocida que não tenha sido previamente autorizado pela autoridade competente constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.° do Tratado, que se justifica ao abrigo do artigo 36.° do referido Tratado, mesmo que esse produto já tenha sido objecto de uma autorização noutro Estado-Membro, na condição de não serem exigidas, sem necessidade, análises técnicas ou químicas ou ensaios de laboratório quando as mesmas análises e ensaios já tenham sido efectuados noutro Estado-Membro e os seus resultados estejam à disposição das autoridades competentes do Estado-Membro de importação ou possam, a seu pedido, ser postos à sua disposição.

Quanto às despesas

37 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo tribunal correctionnel de Charleroi, por decisão de 21 de Outubro de 1996, declara:

1) A Directiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado, exige que uma

autorização prévia, concedida ao abrigo dos artigos 4.° ou 8.°, seja obtida junto da autoridade competente de cada Estado-Membro em que um pesticida abrangido pelo âmbito de aplicação dessa directiva seja colocado no mercado.

2) Uma regulamentação nacional que proíbe a colocação no mercado de um produto biocida que não tenha sido previamente autorizado pela autoridade competente constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.° do Tratado CE, que se justifica ao abrigo do artigo 36.° do referido Tratado, mesmo que esse produto já tenha sido objecto de uma autorização noutro Estado-Membro, na condição de não serem exigidas, sem necessidade, análises técnicas ou químicas ou ensaios de laboratório quando as mesmas análises e ensaios já tenham sido efectuados noutro Estado-Membro e os seus resultados estejam à disposição das autoridades competentes do Estado-Membro de importação ou possam, a seu pedido, ser postos à sua disposição.

Ragnemalm Mancini Murray

Hirsch Ioannou

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Setembro de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

H. Ragnemalm