CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GERHARD REISCHL

apresentadas em 27 de Maio de 1975 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Quem pretender importar, para a República Federal da Alemanha, plantas ou produtos vegetais que são ou podem ser portadores de determinados organismos prejudiciais deve apresentá-los na fronteira a controlo fitossanitário oficial. É o que resulta do decreto alemão, de 23 de Agosto de 1957, sobre as medidas destinadas a prevenir a introdução de organismos patogénicos ou prejudiciais perigosos para as plantas de cultura, denominado decreto sobre o controlo fitossanitário («Pflanzenbeschauverordnung»), na versão de 11 de Maio de 1970. Esta obrigação é também válida em caso de importação de maçãs e destina-se, além do mais, a evitar a introdução da cochonilha de São José, um organismo nocivo particularmente perigoso e tenaz, cujas condições de existência se verificam na totalidade da Comunidade e que já se propagou em Itália, em França e no Sul da Alemanha.

O presente processo refere-se à questão de saber se determinadas disposições do direito comunitário afectam a legalidade daquela obrigação, pelo menos na medida em que se trate de importações provenientes de outros Estados-membros. A empresa Rewe, recorrente no processo principal, que se encontra na origem do presente pedido de decisão prejudicial, considera que é esse o caso.

Em Outubro de 1973, a Rewe pretendeu importar maçãs de França para a República Federal da Alemanha. Relativamente ao lote em litígio, a referida empresa encontrava-se em condições de poder apresentar o certificado oficial francês de conformidade fitossanitária exigido pelo artigo 7.° da «Pflanzenbeschauverordnung», mas, quando recusou apresentar a mercadoria ao controlo fitossanitário, foi-lhe negada a autorização de importar, por decisão de 29 de Outubro de 1973. É a legalidade daquela decisão que a Rewe contestou no processo que então intentou. O facto de, no entanto, ter posteriormente apresentado a mercadoria ao serviço de controlo fitossanitário para poder fazer a importação não deverá atrair demasiadamente a nossa atenção.

Para fundamentar o seu ponto de vista segundo o qual o controlo fitossanitário obrigatório é ilegal, a Rewe invoca a proibição de toda a medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação enunciada pelo Tratado (artigo 30.°) e pelo artigo 22.° do Regulamento n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972, relativo à organização comum de mercados no sector dos frutos e produtos hortícolas (JO 1972, L 118, p. 1; EE 03 F5 p. 258). Considera que o controlo fitossanitário imposto pelo direito alemão constitui um entrave à importação nos termos das disposições acima referidas e da jurisprudência sobre a matéria. Do mesmo modo, não entende que esse controlo possa ser justificado com base no artigo 36.° do Tratado, isto é, na disposição que prevê que

* Língua original: alemão.

os artigos 30.° a 34.° não prejudicam as restrições à importação justificadas por razões de preservação das plantas. Sustenta que este género de controlo não é necessário no caso concreto, entre outras razões porque os referidos organismos patogénios aparecem tanto em França como na Alemanha e porque, além disso, esse controlo constituiria uma discriminação arbitrária nos termos do artigo 36.°, segundo período, uma vez que as maçãs produzidas no local não se encontram submetidas a um controlo especial organizado pela lei para detectar certas doenças dos vegetais.

Tendo em conta estes fundamentos, o órgão jurisdicional a que se encontra submetido o recurso interposto pela Rewe decidiu, por despacho de 24 de Outubro de 1974, suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, para efeito de decisão a título prejudicial nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, as três questões seguintes:

1. A obrigação de mandar inspeccionar os produtos vegetais (no caso concreto, maçãs) no momento da importação e a expensas do importador, com o objectivo de averiguar se são portadores de determinados organismos nocivos, insere-se no conceito de «restrição quantitativa à importação» e de «medida de efeito equivalente» a que se refere o artigo 30.° do Tratado CEE, quando a recusa de apresentação dos produtos ao controlo fitossanitário acarreta a proibição de os importar?

2. Deverá interpretar-se o artigo 36.°, primeiro período, do Tratado CEE no sentido de que os controlos fitossanitários efectuados na fronteira, com o objectivo de evitar a introdução da cochonilha de São José e impostos pelo direito interno, se encontram ainda «justificados» nos termos daquela disposição após a adopção da directiva do Conselho, de 8 de Dezembro de 1969, que diz respeito à luta contra a cochonilha de São José (69/466/CEE, JO L 323, p. 5; EE 03 F3 p. 174)?

3. O controlo fitossanitário de maçãs provenientes do estrangeiro, que é efectuado, sem excepção, no momento da importação daqueles frutos, constituirá uma «discriminação arbitrária» nos termos do artigo 36.°, segundo período, do Tratado CEE, quando não existe a obrigação de controlo análogo para as maçãs produzidas na República Federal da Alemanha, no caso de expedição destes frutos para destinatários estabelecidos no interior do país?

A nossa opinião sobre estas questões é a seguinte.

1. Quanto à primeira questão

A primeira questão tem a ver, além do mais, com o conceito de «restrições quantitativas à importação». Todavia, como no Tratado CEE esta expressão é sinónima de «contingente» — tal como a Comissão demonstrou — e como, no presente caso, não se trata manifestamente de uma restrição quantitativa directa à importação, não é necessário alargarmo-nos excessivamente sobre o conteúdo deste conceito, devendo o problema ser examinado exclusivamente sob o ângulo da noção de «medida de efeito equivalente».

Tendo em conta os desenvolvimentos consagrados, no decurso do processo, a este primeiro aspecto, não me parece que a sua análise apresente particulares dificuldades.

O acórdão proferido no processo 8/74 (acórdão de 11 de Julho de 1974, Procureur

du Roi contra Benoît e Gustave Dassonville, Colect., p. 423), nos termos do qual «toda a regulamentação comercial dos Estados-membros susceptível de entravar directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário deve considerar-se como medida de efeito equivalente a restrições quantitativas», reveste-se, a este respeito, de uma importância primordial. O acórdão proferido no processo 190/73 (acórdão de 30 de Outubro de 1974, Officier van Justitie contra J .W. J. van Haaster, Colect. 1974, p. 471) já utiliza aliás termos análogos. Esta definição é, com toda a evidência, extremamente rígida e de largo alcance, uma vez que não atende aos efeitos concretos das medidas em causa. Além disso, segundo um outro acórdão, a extensão dos efeitos acarretados por uma regulamentação daquela natureza não é também determinante. É o que se pode deduzir das afirmações enunciadas nos processos 51/71 a 54/71 (acórdão de 15 de Dezembro de 1971, International Fruit Company NV e o. contra Produktschap voor Groenten en Fruit, Colect. 1971, p. 439), segundo as quais a manutenção em vigor, mesmo puramente formal, nas trocas intracomunitárias, de um sistema de «autorização sempre concedida» constitui uma medida de efeito equivalente. Além disso, devem tomar-se em consideração, a este respeito, os acórdãos que expressamente salientaram que o Tratado instituiu a regra fundamental da eliminação de «todos» os obstáculos à livre circulação de mercadorias entre os Estados-membros (v., por exemplo, o processo 29/72, acórdão de 14 de Dezembro de 1972, SpA Marimex contra a Administração Italiana das Finanças, Colect. 1972, p. 473, e processo 190/73, acórdão de 30 de Outubro de 1974, Officier van Justitie contra J. W. J. van Haaster, Colect. 1974, p. 471). Podemos portanto afirmar que o conceito de «medida de efeito equivalente» se aplica também, em princípio, a uma regulamentação que submete cada lote de plantas ou de produtos vegetais importados — incluindo a embalagem e a unidade de carregamento do meio de transporte — a um controlo fitossanitário obrigatório, e isto mesmo quando a importação da mercadoria não é recusada. Não há efectivamente qualquer dúvida de que uma tal regulamentação, designadamente porque obriga a transpor a fronteira em pontos ou passagens bem determinados, acarreta um certo atraso e ocasiona também despesas no momento da apresentação dos produtos ao serviço de controlo fitossanitário, despesas facturadas pelo transportador.

Em nosso entender, esta constatação dispensa-nos de examinar, no contexto desta primeira questão, também a Directiva 70/50 da Comissão, de 22 de Dezembro de 1969, relativa à supressão das medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação (JO 1970, L 13) e as definições nela contidas. O Tribunal já se referiu a estas últimas em outros processos (por exemplo, no processo 155/73, acórdão de 30 de Abril de 1974, Giuseppe Sacchi, Colect. 1974, p. 223). A importância de que se reveste esta directiva no âmbito do presente caso concreto pode, em todo o caso, ficar provisoriamente em suspenso, uma vez que alguns critérios determinantes por ela fixados — igualdade de tratamento dos produtos nacionais e dos importados, proporcionalidade da regulamentação ao objectivo visado — deverão de qualquer modo ser examinados no momento da análise do artigo 36.° do Tratado, isto é, relativamente às segunda e terceira questões.

A conclusão a que chegámos demonstra, além disso, o carácter indefensável da concepção restritiva do Governo federal, segundo a qual o elemento determinante é a *sensibilidade* do entrave introduzido nas trocas, pelo que não poderá falar-se de uma regulamentação que acarrete maiores dificuldades para a importação quando — como acontece no presente caso — os seus efeitos sejam manifestamente diminutos.

A este respeito deve efectivamente reconhecer-se — aliás, também a Comissão o admi-

te — que as intervenções na fronteira, que não têm qualquer incidência nas importações, como os controlos policiais normais ou os levantamentos estatísticos, não poderão, evidentemente, ser consideradas medidas de efeito equivalente. Por outro lado, para sustentar este ponto de vista não é, todavia, necessário, recorrer a um conceito de tão difícil definição e portanto, perigoso, como é o de «sensibilidade». Este conceito foi desenvolvido pela jurisprudência sobre o direito de concorrência, isto é, em relação com operações que se integram essencialmente no direito privado. No que respeita à eliminação dos obstáculos de direito público às trocas de mercadorias, que se inscreve no âmbito de outros objectivos do Tratado, a jurisprudência, pelo contrário esclareceu muito cedo — por exemplo em relação com certos encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros ou a respeito da manutenção em vigor formal de um sistema de autorização — que esta matéria se rege por princípios estritos, não havendo, portanto, a possibilidade do estabelecimento de um limiar de tolerância como o que o Governo federal preconiza. Por outro lado, também não oferece dúvida que, mesmo quando operações como o controlo fitossanitário na fronteira são efectuadas durante as horas normais de abertura e apenas sob a forma de amostragens, por conseguinte, quando não é de excluir que possam ser executadas diligentemente em locais disseminados designados para esse efeito, dificilmente podem ser classificadas na categoria de entraves à importação absolutamente insignificantes.

Não é portanto possível justificá-las alegando que a insignificância dos seus efeitos torna o artigo 30.° do Tratado CEE completamente inaplicável. A sua justificação pode, quando muito, resultar — na medida em que se abstraia da Directiva 70/50 da Comissão, já referida — do artigo 36.° do Tratado, com o qual se ligam as outras questões apresentadas pelo órgão jurisdicional *a quo*.

2. Quanto à segunda questão

A segunda questão coloca a tónica no problema de saber se os controlos fitossanitários efectuados na fronteira com o objectivo de evitar a introdução da cochonilha de São José são ainda justificados nos termos do artigo 36.°, primeiro período, do Tratado CEE, após a adopção da directiva do Conselho, de 8 de Dezembro de 1969, que diz respeito à luta contra a cochonilha de São José (JO 1969, L 323). As discussões sobre esta questão ao longo do processo demonstraram todavia que a sua análise deve ser alargada e abranger também outros aspectos, especialmente — como os termos do artigo 36.° incitam a fazer — saber se este tipo de controlo é em princípio justificado.

Para abordar esta análise mais vasta do problema, as informações que nos foram prestadas, no decurso do processo, sobre o parasita em causa têm incontestavelmente um grande interesse. Este depredador parece extremamente perigoso; a partir do momento em que ele se fixou num local determinado, a sua completa destruição parece praticamente impossível. As condições climáticas para a sua propagação verificam-se em toda a Comunidade e já se manifestou — em graus diferentes — em Itália, em França e numa região limitada do Sul da Alemanha. A sua nocividade determinou aliás a Organização Europeia e Mediterrânica para a Protecção das Plantas, uma organização regional constituída no âmbito da FAO, a fixar-lhe uma tolerância zero. Esta situação explica a especial preocupação do Governo federal pela segurança de grandes viveiros situados no Norte da República Federal da Alemanha e cuja importância económica é considerável.

No entanto, a Comissão teve razão ao salientar que o perigo que este parasita representa em abstracto ou de um modo geral não

é suficiente para a aplicação do artigo 36.° Como o Tribunal já declarou diversas vezes (por exemplo, nos processo 13/68, Société Salgoil contra Ministério do Comércio Externo da República Italiana, acórdão de 19 de Dezembro de 1968, Colect. 1965-1968, p. 903, e 29/72, SpA Marimex contra Administração Italiana das Finanças, acórdão de 14 de Dezembro de 1972, Colect. 1972, p. 473), o artigo 36.° é uma disposição derrogatória, que exige, consequentemente, uma interpretação restritiva também no que se refere ao conceito de medidas «justificadas».

Do exposto resulta que as medidas fitossanitárias só poderão ser justificadas se, na sua ausência, a protecção da saúde no Estado-membro em causa for posta em perigo. Por outras palavras, deve existir um risco sério de que os produtos submetidos a controlo se encontrem contaminados.

Nas actuais condições de preservação dos vegetais na Comunidade, esta possibilidade não pode ser excluída *a priori* no que respeita aos organismos nocivos em causa no presente processo, uma vez que as legislações dos diversos Estados-membros em matéria de luta e de protecção contra as doenças das plantas e os organismos prejudiciais apresentam ainda diferenças bastante importantes. A justificação das medidas em causa exige todavia uma concretização suplementar, bem como uma diferenciação que nada impede, na prática, de efectuar. Isto significa que um Estado-membro que adopte medidas de protecção contra a introdução de organismos prejudiciais deve provar a existência destes últimos, tendo em conta a zona de proveniência, as medidas de combate aí aplicadas, isto é, o risco potencial de infecção, bem como, sendo o caso, as particularidades sazonais que possam ter influência sobre a gravidade da ameaça. Se esse exame revelar que as importações provenientes de certos países realizadas durante determinados períodos não apresentam praticamente nenhum risco para os vegetais locais, a execução regular e sistemática de controlos fitossanitários na fronteira dificilmente poderá ser justificada em geral.

A este respeito, é também interessante averiguar — foi sobretudo a recorrente no processo principal que salientou este aspecto — se, à semelhança da situação na República Federal da Alemanha, a importação é subordinada à apresentação de um certificado oficial de conformidade fitossanitária no qual o país de exportação certifica que o produto não está contaminado e foram também respeitadas as medidas impostas pelo país importador. Esta circunstância permite igualmente pressupor que não existe um perigo real. Todavia, como o reconhecimento mútuo deste tipo de certificado dentro da Comunidade não é ainda obrigatório, os controlos suplementares de fronteira não poderão ser considerados ilegais sempre que um número suficiente de indícios levem a crer que aqueles certificados nem sempre são dignos de confiança, sempre que, no termo de um período bastante longo, se verifique, por exemplo, que, em toda uma série de casos e apesar do certificado oficial, a mercadoria importada não estava isenta de organismos patogénicos.

Ao longo do processo foi suscitado o problema de saber se é também necessário atribuir importância ao facto de, nos termos do Regulamento n.° 1035/72, relativo à organização comum de mercados no sector dos frutos e produtos hortícolas, o produto importado se encontrar, de qualquer modo, submetido, na fronteira, a um controlo da sua qualidade e categoria comercial. A pertinência desta observação não poderá ser pura e simplesmente negada, porquanto é concebível, já que os frutos portadores de organismos patogénicos são de inferior qualidade, que este controlo permita também afastar o risco de introdução de organismos nocivos. Finalmente, esta consideração dificilmente permite,

parece-nos, sustentar que os controlos fitossanitários adicionais são supérfluos; os dois tipos de controlo são, na realidade, efectuados por serviços e em perspectivas diferentes, no sentido de que o controlo de qualidade não oferece o mesmo grau de garantia de ausência de contaminação que um controlo específico e aprofundado.

Dito isto, resta-nos examinar ainda — e assim chegamos ao nó do problema suscitado pela segunda questão — se, mesmo após a adopção da directiva do Conselho que diz respeito à luta contra a cochonilha de São José, os controlos fitossanitários efectuados na fronteira nos termos do direito interno ainda podem ser justificados nos termos do artigo 36.° Como é sabido, a recorrente no processo principal contesta-o energicamente. Considera que a referida directiva do Conselho regulou esta matéria, de maneira uniforme, para toda a Comunidade, e exaustiva. Invoca que aquela directiva instituiu o princípio de luta contra o parasita, abstraindo das fronteiras nacionais, e que o controlo das trocas de plantas contaminadas e de partes de plantas só pode ser efectuado no limite das zonas contaminadas e das zonas de segurança. Além disso, a economia da directiva demonstra claramente que o perigo inerente aos frutos de vegetais é considerado menor, já que a transferência de frutos provenientes de uma zona contaminada não se encontra submetida a controlo obrigatório. Daí deduz que os controlos suplementares efectuados nas fronteiras nacionais devem ser considerados contrários aos objectivos da directiva, uma vez que acabam por introduzir princípios suplementares e que, de acordo com os critérios por aquela definidos, já não podem ser considerados necessários.

Na esteira do Governo federal e da Comissão, consideramos que esta perspectiva é incorrecta.

Com efeito, em abono da tese segundo a qual a directiva do Conselho não impede controlos nacionais na fronteira deve salientar-se, em primeiro lugar, que aquela directiva prevê apenas medidas mínimas de luta e protecção contra a propagação da cochonilha de São José. Como o seu artigo 11.° demonstra, permite expressamente aprovar medidas suplementares e mais rigorosas, mesmo para prevenir a propagação do parasita, se forem julgadas necessárias. A directiva não institui portanto um sistema de medidas uniformes de luta contra o parasita; deixa subsistir riscos de contaminação diferentes e não é, portanto, possível sustentar, por esta simples razão, que os controlos de fronteira são, em princípio, incompatíveis com as suas disposições. Um outro elemento importante reside no facto de a directiva só ter em vista, manifestamente, a adopção de medidas internas. Não se refere ao problema dos controlos de fronteira, como o demonstra, por si só, o quarto considerando, redigido nos termos seguintes:

«Considerando que as medidas de protecção contra a introdução de organismos nocivos em cada Estado-membro só terão um alcance limitado se esses organismos não forem combatidos simultânea e metodicamente em toda a Comunidade e se a sua propagação não for evitada».

A exactidão deste ponto de vista é, aliás, corroborada pelo facto de, desde 1965, a Comissão ter elaborado uma proposta de directiva do Conselho relativa às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-membros de organismos nocivos para os vegetais. Um documento datado de Janeiro de 1973 demonstra que, no estádio actual das discussões deste texto, a adopção de medidas de protecção contra a introdução de organismos prejudiciais nos Estados-membros é em princípio julgada ainda necessário. A supressão dos controlos na fronteira do Esta-

do destinatário só é encarada por etapas, quando o funcionamento da vigilância assegurada pelo Estado exportador inspirar confiança e, mesmo no estádio definitivo da regulamentação, os controlos de fronteira poderão ainda ser efectuados por determinados motivos.

Isto permite-nos incontestavelmente afirmar — e por aqui terminámos a análise desta questão — que a justificação dos controlos fitossanitários na fronteira não pode ser contestada invocando a directiva do Conselho de 8 de Outubro de 1969 e o prazo de transposição para o direito interno que prevê.

3. Quanto à terceira questão

A terceira questão, finalmente, relaciona-se com a reserva contida no artigo 36.° do Tratado CEE, que prevê que as restrições à importação referidas por esta disposição não devem constituir um meio de discriminação arbitrária. Trata-se, portanto, de verificar se o controlo fitossanitário das maçãs provenientes do estrangeiro que se verifica sem excepção no momento da sua importação constitui uma discriminação arbitrária nos termos do artigo 36.°, uma vez que não existe obrigação de controlo análogo para as maçãs produzidas na República Federal da Alemanha, quando expedidas para destinatários aí estabelecidos.

A este respeito, o Governo federal invocou, em primeiro lugar, que, de acordo com o decreto alemão relativo à luta contra a cochonilha de São José, de 20 de Abril de 1972, adoptado para cumprimento da directiva do Conselho de 8 de Dezembro de 1969, a produção interna é tratada de modo *comparável,* suportando a colocação em circulação das maçãs, no total, um encargo análogo. Esclareceu que, por força da obrigação de notificação que pesa sobre os possuidores de plantas, o controlo efectuado pelo serviço de protecção dos vegetais abrange as plantas de origem e que as necessárias medidas de luta são tomadas, se for caso disso, sobre a própria planta. Em seu entender, um exame razoável do problema no seu conjunto não permite portanto falar de um tratamento diferente dos produtos importados e, consequentemente, muito menos de uma discriminação.

A isto foi justamente respondido, parece-nos, que, para determinar se efectivamente há discriminação, não é permitido proceder a semelhante apreciação *a forfait* dos termos da comparação, que tornaria o controlo difícil e poderia dar lugar a violação do princípio que proíbe toda a discriminação. Foi, pelo contrário, invocada a necessidade de se referir exclusivamente ao destino dos produtos em causa e verificar se, nesta medida, suportam um encargo equivalente. Isto resulta claramente da jurisprudência firmada sobre os artigos 12.° e 95.° (ver, em especial, os processos 2/62 e 3/62, acórdão de 14 de Dezembro de 1962, Comissão da CEE contra Grão Ducado do Luxemburgo e Reino da Bélgica, Colect. 1962-1964, p. 147, mas também o processo 29/72, acórdão de 14 de Dezembro de 1972, SpA Marimex contra Administração Italiana das Finanças, Colect. 1972, p. 473). Uma regra diferente dificilmente poderá valer no que respeita à aplicação do artigo 36.°

Foi portanto com toda a razão que o órgão jurisdicional *a quo* salientou que as maçãs de produção local não se encontram sujeitas, no estado de comercialização, a uma vigilância correspondente aos controlos de fronteira. Como os possuidores de *frutos* de produção local também não se encontram sujeitos a uma obrigação de notificação e de luta,

existe, portanto, indubitavelmente, uma desigualdade de tratamento e o único problema que poderá levantar-se é o de saber se, apesar disso, não estaremos perante uma discriminação.

Uma análise do problema assim delineado demonstra imediatamente que a hipótese de uma discriminação não pode ser afastada — como sustenta a recorrente — somente quando o controlo efectuado na fronteira faz parte de uma regulamentação nacional de controlo de protecção dos vegetais que tem carácter geral e atinge sistematicamente, de acordo com os mesmos critérios, todos os produtos, isto é, quando são utilizados critérios elaborados no quadro da jurisprudência sobre determinados problemas fiscais (v., por exemplo, o processo 29/72, Colect. 1972, p. 473). Esta perspectiva seria indubitavelmente demasiado restrita, como o demonstra designadamente o caso em que apenas as importações, com exclusão dos produtos locais, criam um risco de danos, e isto pela simples razão, por exemplo, de que não existe nenhum caso de contaminação no território nacional. O critério determinante só pode portanto ser o de saber — tal como a Comissão declarou ao referir-se a certos termos do artigo 2.°, r), da sua directiva de 22 de Dezembro de 1969 — se esta diferença de tratamento for justificada por motivos razoáveis.

Nesta perspectiva, as considerações também desenvolvidas pelo Governo federal têm seguramente importância. Este argumentou que, no interior do país, o parasita é eficazmente combatido, na pequena zona contaminada, na própria planta, e que estas medidas fazem com que os controlos suplementares no estádio de comercialização se apresentem totalmente supérfluos, se bem que o artigo 19.° da lei alemã sobre a protecção dos vegetais («Pflanzenschutzgesetz») permita, em princípio, efectuar esses controlos sempre que as outras medidas se mostrem insuficientes. E acrescenta que, uma vez que não é possível adoptar medidas comparáveis às de protecção dos vegetais alemães, a saber, medidas de luta sobre a própria planta, quando se trata de produtos importados não resta, neste último caso, outra possibilidade senão controlar os frutos importados. Considera que, se fosse necessário conceder aos produtos nacionais e aos importados um tratamento perfeitamente idêntico, isso implicaria, ao fim e ao cabo, dever, no interior do país, substituir as medidas de luta especiais sobre a própria planta por controlos menos eficazes no estádio de comercialização, o que ninguém poderá considerar razoável.

Parece-nos que não há qualquer dúvida sobre a pertinência desta observação. Tal como a Comissão, pensamos, todavia, que ela não é, em si mesmo, suficiente. Deve, pelo contrário, ser esclarecida no sentido proposto pela Comissão. O controlo obrigatório na importação, desprovido de um controlo interno no estádio da comercialização, não poderá, com efeito, justificar-se, a não ser que exista também uma diferença concreta no que respeita à importância do risco. O elemento determinante é, portanto, saber como se apresenta na importação o risco de contaminação e de introdução do parasita. Se uma avaliação nacional deste risco pelo Estado-membro interessado, que evidentemente dispõe, nesta matéria, porque se trata de um problema difícil, de uma margem de apreciação considerável, e que deve, a este respeito, ter em conta a frequência da contaminação, bem como a eficácia das medidas de luta aplicadas na zona de proveniência dos produtos importados, revelar que estes últimos criam um risco maior, pode justificar-se um controlo fitossanitário na fronteira, mas apenas nesse caso.

Os elementos fornecidos no decurso do processo levam a crer que, no que respeita às importações de maçãs provenientes de França, não falta, de facto, essa justificação. Todavia, não pode este Tribunal proceder a essa

verificação uma vez que é chamado a pronunciar-se neste processo, a título prejudicial, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE. Esta apreciação cabe exclusivamente ao órgão jurisdicional a que foi submetido o processo principal, que deverá eventualmente proceder, sobre este aspecto, às necessárias investigações.

4. Tendo em conta tudo o que antecede, propomos as seguintes respostas às questões formuladas pelo «Verwaltungsgericht» de Colónia:

a) O dever de submeter a inspecção, na importação, os produtos vegetais provenientes de outros Estados-membros para ver se trazem organismos prejudiciais, com a consequente proibição de importação desses produtos se não forem apresentados para aquela inspecção, se na fase de comercialização no interior do país não existir controlo semelhante, é susceptível de tornar as importações mais difíceis e mais caras e deve, por isso, ser considerado medida de efeito equivalente, nos termos do artigo 30.° do Tratado CEE, sem prejuízo das excepções previstas pelo direito comunitário.

b) Tais controlos podem justificar-se, nos termos do artigo 36.° do Tratado CEE, quando existe um risco sério de introdução de parasitas e a não existência daquela medida de protecção permita, consequentemente, recear a existência de risco para a saúde no interior do país — subentendendo-se que é necessário, para o efeito, ter em conta o local de proveniência da mercadoria, a eficácia das medidas de luta aí aplicadas, a confiança que possam merecer os certificados de conformidade, no plano fitossanitário, emitidos no país de origem, bem como, se for o caso, as variações sazonais do risco. Tais controlos podem justificar-se mesmo a partir da data em que os Estados-membros passaram a estar obrigados a respeitar as medidas mínimas previstas na directiva do Conselho, de 8 de Dezembro de 1969, que diz respeito à luta contra a cochonilha de São José.

c) O controlo fitossanitário das maçãs provenientes do estrangeiro feito, sem excepção, na sua importação de um Estado-membro não constitui meio de discriminação arbitrária, para efeitos do artigo 36.° do Tratado, pelo mero facto de as maçãs produzidas no Estado importador não serem sujeitas, no caso de expedição, a análogo controlo obrigatório. A diferenciação justifica-se se estiver garantida, com suficiente eficácia, a preservação dos vegetais numa eventual zona contaminada no território nacional e quando uma apreciação razoável que tenha em conta factores referidos na alínea b) permita supor que o risco de contaminação e de introdução de parasitas pelos produtos importados é maior.