ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
23 de Maio de 1996 *

No processo C-5/94,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela High Court of Justice, Queen's Bench Division (Inglaterra e País de Gales), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Hedley Lomas (Ireland) Ltd,**

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 34.° e 36.° do Tratado CE e do princípio da responsabilidade extracontratual do Estado por violação do direito comunitário,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward e G. Hirsch, presidentes de secção, G. F. Mancini (relator), F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, H. Ragnemalm e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Hedley Lomas (Ireland) Ltd, por Conor C. Quigley, barrister, mandatado por A. M. Burstow, solicitor,

— em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por S. Richards e N. Paines, barristers,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por T. Cusack, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Hedley Lomas (Ireland) Ltd, representada por Conor C. Quigley, do Governo do Reino Unido, representado por B. Gardner, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por S. Richards e N. Paines, e da Comissão, representada por T. Cusack, na audiência de 7 de Março de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 20 de Junho de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 6 de Dezembro de 1993, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de Janeiro de 1994, a High Court of Justice, Queen's Bench Division, apresentou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CE, várias questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 34.° e 36.° do mesmo Tratado e do princípio da responsabilidade extracontratual do Estado por violação do direito comunitário.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a Hedley Lomas (Ireland) Ltd (a seguir «Hedley Lomas») ao Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação) de Inglaterra e País de Gales, após este ministério ter recusado conceder uma licença para exportação de ovinos vivos para Espanha, solicitada pela Hedley Lomas em 7 de Outubro de 1992.

3 Entre Abril de 1990 e 1 de Janeiro de 1993, o Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação de Inglaterra e País de Gales recusou sistematicamente a concessão de licenças para exportação de animais vivos para abate para Espanha, por estes últimos serem sujeitos, nos matadouros desse Estado, a um tratamento contrário à Directiva 74/577/CEE do Conselho, de 18 de Novembro de 1974, relativa ao atordoamento dos animais antes do seu abate (JO L 316, p. 10; EE 03 F7 p. 258, a seguir «directiva»).

4 A directiva, baseada nos artigos 43.° e 100.° do Tratado CEE, destina-se, como resulta do seu preâmbulo, a eliminar as disparidades entre as legislações dos Estados-Membros no domínio da protecção dos animais, susceptíveis de afectar directamente o funcionamento do mercado comum; pretende também, de forma geral, evitar aos animais qualquer tratamento cruel e, numa primeira fase, fazer com que, no abate, sofram apenas o absolutamente inevitável. Os artigos 1.° e 2.° impõem aos Estados-Membros a prática do atordoamento, através de processos considerados adequados, para o abate dos animais pertencentes às espécies bovina,

ovina, suína, caprina e aos solípedes. A directiva não harmoniza os procedimentos de fiscalização do respeito das suas disposições.

5 O Reino de Espanha devia dar cumprimento à directiva a partir da data da sua adesão à Comunidade, isto é, 1 de Janeiro de 1986.

6 Em Espanha, a directiva foi transposta pelo Real Decreto de 18 de Dezembro de 1987 (*Boletín Oficial del Estado* n.° 312, de 30 de Dezembro de 1987), que reproduz nomeadamente o disposto nos artigos 1.° e 2.° da directiva e indica, a título de processos de atordoamento autorizados, a utilização de pistola de abate, choques eléctricos ou dióxido de carbono. Não se prevêem sanções para o caso de violação das suas disposições.

7 Apesar da adopção deste decreto, o Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação de Inglaterra e País de Gales adquiriu a convicção, nomeadamente com base em informações obtidas junto da sociedade espanhola de protecção dos animais, de que alguns matadouros espanhóis não respeitavam as normas da directiva, quer porque não possuíam o equipamento necessário para o atordoamento dos animais, quer porque o equipamento não era aí utilizado ou não o era de forma adequada. Apesar de não dispor de provas suficientes quanto à situação do conjunto dos matadouros espanhóis, o ministério considerava que as informações que possuía demonstravam um grau de inobservância da directiva susceptível de criar um risco não despiciendo de os animais exportados para Espanha para aí serem abatidos sofrerem um tratamento contrário à directiva.

8 Na sequência de queixas que lhe foram enviadas em 1990 por grupos que militam a favor do bem-estar dos animais, tanto do Reino Unido como de Espanha, a Comissão contactou e efectuou várias reuniões com as autoridades espanholas para se informar da situação neste Estado, designadamente, quanto à inexistência de medidas coercivas em casos de violação das disposições espanholas que transpunham a directiva. Atendendo às garantias dadas, quanto à aplicação desta última,

pelas autoridades espanholas nacionais e regionais, a Comissão decidiu, em 1992, não iniciar nenhuma acção nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE. Em Julho de 1992, informou as autoridades britânicas de que considerava a proibição geral aplicada pelo Reino Unido à exportação de animais vivos para Espanha contrária ao artigo 34.° do Tratado CEE e insusceptível de ser justificada ao abrigo do artigo 36.° do mesmo Tratado.

9 Esta proibição geral foi levantada, com efeitos a 1 de Janeiro de 1993, após um encontro entre o Chief Veterinary Officer do Reino Unido e o seu homólogo espanhol, que tinha por objecto examinar os progressos efectuados pela Espanha na aplicação da directiva e estudar os meios de velar por que todos os animais provenientes do Reino Unido fossem tratados em conformidade com a directiva. Após estas trocas de pontos de vista, os dois Governos adoptaram medidas destinadas a fazer com que os animais exportados do Reino Unido para abate imediato em Espanha só fossem enviados para matadouros relativamente aos quais as autoridades espanholas tivessem confirmado que respeitavam as exigências comunitárias de protecção dos animais.

10 Em 7 de Outubro de 1992, a Hedley Lomas solicitou uma licença de exportação para ovinos vivos destinados a abate num estabelecimento espanhol devidamente identificado. A licença não foi concedida, apesar de, segundo as informações obtidas pela Hedley Lomas, o matadouro em questão estar aprovado desde 1986 e respeitar as directivas comunitárias relativas à protecção dos animais, não dispondo as autoridades do Reino Unido de prova em contrário.

11 A Hedley Lomas interpôs recurso na High Court of Justice, para que fosse declarado que a recusa do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação era contrária ao artigo 34.° do Tratado e para obter uma indemnização.

12 O ministério não contesta que a não emissão da licença de exportação constitui uma restrição quantitativa às exportações, mas alega que se justificava face ao artigo 36.° do Tratado e era, por conseguinte, compatível com o direito comunitário.

13 A High Court of Justice, considerando que o litígio que era chamada a conhecer exigia a interpretação do direito comunitário, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O facto de existir uma directiva de harmonização (Directiva 74/577/CEE), que não prevê quaisquer sanções ou procedimentos em caso de incumprimento, impede que um Estado-Membro (Estado-Membro A) invoque o artigo 36.° do Tratado CEE para justificar medidas restritivas das exportações quando um dos interesses referidos nesse artigo seja ameaçado porque outro Estado-Membro (Estado-Membro B) não garante, na prática, os resultados exigidos pela directiva?

Em caso de resposta negativa à primeira questão,

2) Nas circunstâncias descritas na primeira questão, o artigo 36.° permite que o Estado-Membro A proíba a exportação de carneiros vivos para abate no Estado-Membro B

i) de um modo geral;

ou

ii) quando o destino declarado dos carneiros seja um matadouro no Estado-Membro B relativamente ao qual o Estado-Membro A não tenha provas de não estarem a ser cumpridas as disposições da directiva?

Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, ou em caso de resposta negativa à segunda questão, e nas circunstâncias do presente processo:

3) À luz do direito comunitário, o Estado-Membro A é obrigado a indemnizar um comerciante pelos prejuízos que lhe tenham sido causados devido à não emissão de uma licença de exportação, em violação do disposto no artigo 34.°, e, se o for, em que condições surge tal responsabilidade e como deve ser calculada a indemnização?»

Quanto às primeira e segunda questões

14 A primeira questão deve ser entendida no sentido de que o órgão jurisdicional nacional pretende saber se o direito comunitário se opõe a que um Estado-Membro invoque o artigo 36.° do Tratado para justificar uma limitação das exportações de mercadorias para outro Estado-Membro, pelo único motivo de, no entender do primeiro Estado, o segundo não respeitar as exigências de uma directiva comunitária de harmonização que prossegue o objectivo que o recurso ao artigo 36.° visa proteger, sem no entanto prever procedimentos de fiscalização da sua aplicação nem sanções em caso de violação.

15 Antes de responder quanto ao mérito, há que constatar, como resulta do despacho de reenvio, que, no caso vertente, a linha de conduta geral adoptada pelas autoridades do Reino Unido, que consiste em recusar a concessão de licenças de exportação para Espanha, assentava unicamente na convicção de que alguns matadouros espanhóis não respeitavam as normas da própria directiva e que existia pelo menos um risco não despiciendo de os animais exportados para Espanha sofrerem, aquando do abate, um tratamento contrário à directiva.

16 É neste contexto factual que se deve responder à primeira questão apresentada pelo órgão jurisdicional nacional.

17 Antes de mais, deve observar-se que a recusa por um Estado-Membro de emitir licenças de exportação constitui uma restrição quantitativa à exportação, contrária ao artigo 34.° do Tratado.

18 Em seguida, o recurso ao artigo 36.° do Tratado permite manter restrições à livre circulação de mercadorias justificadas por razões de protecção da saúde e da vida dos animais, que constitui uma exigência fundamental reconhecida pelo direito comunitário. No entanto, este recurso deixa de ser possível quando as directivas comunitárias prevejam a harmonização das medidas necessárias à realização do objectivo específico que o recurso ao artigo 36.° prosseguiria.

19 Esta proibição de recorrer ao artigo 36.° não é afectada pelo facto de, no caso em apreço, a directiva não organizar um procedimento comunitário de fiscalização da sua observância, nem prever sanções em caso de violação das suas disposições. Com efeito, a ausência, na directiva, de procedimentos de fiscalização e de sanção só tem como consequência obrigar os Estados-Membros, em conformidade com os artigos 5.°, primeiro parágrafo, e 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado, a tomarem todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito comunitário (v., nomeadamente, o acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia, 68/88, Colect., p. 2965, n.° 23). A este respeito, os Estados-Membros devem ter uma confiança mútua no que se refere aos controlos efectuados no respectivo território (v. também o acórdão de 5 de Janeiro de 1977, Bauhuis, 46/76, Colect., p. 1, n.° 22).

20 Neste contexto, um Estado-Membro não pode permitir-se tomar unilateralmente medidas correctivas ou de defesa destinadas a sanar uma eventual violação, por outro Estado-Membro, das normas do direito comunitário (acórdãos de 13 de Novembro de 1964, Comissão/Luxemburgo e Bélgica, 90/63 e 91/63, Colect. 1962-1964, p. 579, e de 25 de Setembro de 1979, Comissão/França, 232/78, Recueil, p. 2729, n.° 9).

21 Consequentemente, deve responder-se à primeira questão que o direito comunitário se opõe a que um Estado-Membro invoque o artigo 36.° do Tratado para justificar uma limitação das exportações de mercadorias para outro Estado-Membro, pelo único motivo de, no entender do primeiro Estado, o segundo não respeitar as exigências de uma directiva comunitária de harmonização que prossegue o objectivo que o recurso ao artigo 36.° visa proteger, sem no entanto prever procedimentos de fiscalização da sua aplicação nem sanções em caso de violação.

22 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda questão.

Quanto à terceira questão

23 Com a terceira questão, o órgão jurisdicional nacional solicita ao Tribunal de Justiça que precise as condições em que um Estado-Membro é obrigado a indemnizar os prejuízos causados a um particular devido à sua recusa de emitir uma licença de exportação, em violação do artigo 34.° do Tratado.

24 A título liminar, recorde-se que o princípio da responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário que lhe sejam imputáveis está inerente ao sistema do Tratado (acórdãos de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o., C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357, n.° 35, e de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.° 31). Além disso, as condições em que a responsabilidade do Estado

gera o direito a reparação dependem da natureza da violação do direito comunitário que está na origem do prejuízo causado (acórdão Francovich e o., já referido, n.° 38; acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, n.° 38).

25 A propósito de uma violação do direito comunitário imputável a um Estado-Membro actuando num domínio em que dispõe de uma larga margem de apreciação para fazer opções normativas, o Tribunal de Justiça decidiu, no acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido (n.° 51), que esse direito à reparação deve ser reconhecido quando se encontrem reunidas três condições, ou seja, que a regra de direito violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo directo de causalidade entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas.

26 Estas três condições são também aplicáveis nas circunstâncias do presente processo.

27 Quanto à primeira condição, deve observar-se que, como decorre da resposta dada à primeira questão apresentada, a recusa do Reino Unido de conceder uma licença de exportação à Hedley Lomas constituiu uma restrição quantitativa à exportação, contrária ao artigo 34.° do Tratado e que não pôde ser validamente justificada através do recurso ao artigo 36.° Embora o artigo 34.° imponha uma proibição aos Estados-Membros, nem por isso deixa de conferir aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devem proteger (acórdão de 29 de Novembro de 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Recueil, p. 2347, n.^{os} 66 e 67).

28 No que se refere à segunda condição, há que considerar que, na hipótese de o Estado-Membro em causa, no momento em que cometeu a infracção, não se confrontar com opções normativas e dispor de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infracção ao direito comunitário pode bastar para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada.

29 Neste contexto, deve observar-se também que, no caso em apreço, o Reino Unido nem sequer apresentou prova *in concreto* de que o matadouro a que se destinavam os animais objecto do pedido de licença de exportação não respeitava a directiva.

30 Quanto à terceira condição, compete ao órgão jurisdicional nacional verificar se existe um nexo directo de causalidade entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pela parte recorrente no processo principal.

31 Como resulta do acórdão Francovich e o., já referido (n.os 41 a 43), sem prejuízo do direito a reparação que se funda directamente no direito comunitário quando estejam reunidas as três condições já referidas, é no âmbito do direito nacional da responsabilidade que compete ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado, sendo certo que as condições fixadas pelas legislações nacionais em matéria de reparação dos danos não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna e não podem ser organizadas por forma a tornar impossível na prática ou excessivamente difícil a obtenção da reparação (v. também o acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, n.° 67).

32 Deve portanto responder-se à terceira questão que a obrigação, para um Estado-Membro, de reparar os prejuízos causados a um particular devido à recusa de emitir uma licença de exportação, em violação do artigo 34.° do Tratado, existe quando a norma de direito comunitário violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares, a violação seja suficientemente caracterizada e exista um nexo directo de causalidade entre essa violação e o prejuízo sofrido pelos particulares. Com esta reserva, é no âmbito do direito nacional da responsabilidade que compete ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado por uma violação do direito comunitário que lhe seja imputável, sendo certo que as condições fixadas pela legislação nacional aplicável não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna e não podem ser organizadas por forma a tornar impossível na prática ou excessivamente difícil a obtenção da reparação.

Quanto às despesas

33 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão das Comunidades Europeias, 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,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, por despacho de 6 de Dezembro de 1993, declara:

1) O direito comunitário opõe-se a que um Estado-Membro invoque o artigo 36.° do Tratado CE para justificar uma limitação das exportações de mercadorias para outro Estado-Membro, pelo único motivo de, no entender do primeiro Estado, o segundo não respeitar as exigências de uma directiva comunitária de harmonização que prossegue o objectivo que o recurso ao artigo 36.° visa proteger, sem no entanto prever procedimentos de fiscalização da sua aplicação nem sanções em caso de violação.

2) A obrigação, para um Estado-Membro, de reparar os prejuízos causados a um particular devido à recusa de emitir uma licença de exportação, em violação do artigo 34.° do Tratado CE, existe quando a norma de direito comunitário violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares, a violação seja suficientemente caracterizada e exista um nexo directo de causalidade entre essa violação e o prejuízo sofrido pelos particulares. Com esta reserva, é no âmbito do direito nacional da responsabilidade que compete

ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado por uma violação do direito comunitário que lhe seja imputável, sendo certo que as condições fixadas pela legislação nacional aplicável não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna e não podem ser organizadas por forma a tornar impossível na prática ou excessivamente difícil a obtenção da reparação.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Ragnemalm Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Maio de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias