ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
20 de Setembro de 1994 *

No processo C-249/92,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eugenio de March, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Italiana, representada pelo professor Luigi Ferrari Bravo, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Itália, 5, rue Marie-Adelaïde,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao exigir uma autorização prévia para todas as importações de vegetais sensíveis ao fogo bacteriano (Erwinia amylovora), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força

* Língua do processo: italiano.

— do artigo 11.° 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 (JO 1977, L 26, p. 20; EE 03 F11 p. 121), com as alterações que lhe foram introduzidas pelas Directivas 88/572/CEE do Conselho, de 14 de Novembro de 1988 (JO L 313, p. 39) e 89/439/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1989 (JO L 212, p. 106),

— e do artigo 30.° do Tratado CEE, conjugado com o 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 (JO L 55, p. 1; EE 03 F2 p. 94),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. F. Mancini, presidente de secção, exercendo funções de presidente, M. Díez de Velasco, D. A. O. Edward, presidentes de secção, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray (relator), juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: L. Hewlett, administradora

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 6 de Julho de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 28 de Setembro de 1993,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada no Tribunal de Justiça em 27 de Maio de 1992, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao exigir uma autorização prévia para todas as importações de vegetais sensíveis ao fogo bacteriano (Erwinia amylovora), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força

— do artigo 11.° da Directiva 77/93/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa às medidas de protecção contra à introdução nos Estados-membros de organismos prejudiciais às plantas e produtos vegetais (JO 1977, L 26, p. 20; EE 03 F11 p. 121, a seguir «directiva»), com as alterações que lhe foram introduzidas pelas Directivas 88/572/CEE do Conselho, de 14 de Novembro de 1988 (JO L 313, p. 39), e 89/439/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1989 (JO L 212, p. 106),

— e do artigo 30.° do Tratado CEE, conjugado com o 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 (JO L 55, p. 1; EE 03 F2 p. 94).

2 A República Italiana promoveu a aplicação de duas medidas destinadas a evitar a propagação, no seu território, da Erwinia amylovora, uma bactéria comummente denominada «fogo bacteriano» e que destrói certas espécies vegetais. A primeira medida consiste em proibir, entre 16 de Abril e 31 de Outubro de cada ano (período propício à propagação da bactéria), a importação das espécies sensíveis, tal como é permitido pelo Anexo III, parte B, ponto 10, da directiva, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 84/378/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1984 (JO L 207, p. 1; EE 03 F31 p. 220). Quanto à segunda, que é posta em causa na presente acção, consiste em sujeitar a autorização prévia a importação destas espécies durante o resto do ano.

3 Esta segunda medida resulta do artigo 9.°, conjugado com o Anexo III, ponto 17, do decreto ministerial de 5 de Fevereiro de 1991 relativo às normas fitossanitárias à importação, à exportação e ao trânsito de vegetais e produtos vegetais (GURI, Supplemento ordinario do n.° 43, de 20.2.1991).

4 Esta disposição tem a seguinte redacção:

«Durante o período em que a sua introdução está autorizada, os vegetais referidos no Anexo III, ponto 17, originários dos países comunitários, são admitidos à importação mediante pedido e após autorização prévia do Ministério da Agricultura e Florestas, que pode fixar medidas fitossanitárias especiais para afastar o risco de introdução e de propagação da Erwinia amylovora».

5 Assim, o pedido de autorização deve ser dirigido ao Ministério da Agricultura e Florestas italiano antes de os vegetais serem introduzidos em Itália. Segundo infor-

mações fornecidas por particulares à Comissão, e que não foram desmentidas pela República Italiana, o prazo para a concessão das autorizações pode atingir e mesmo exceder quatro meses e meio. Enquanto a autorização não for concedida, os produtos não podem ser importados.

6 O ponto 17 do Anexo III, referido na disposição nacional citada, enumera as espécies sensíveis ao fogo bacteriano que estão sujeitas a medidas de protecção. Não é contestado que são as medidas relativas a estes vegetais que constituem o objecto do presente processo.

7 Esses vegetais são os seguintes:

«Chaenomeles Lindl., Cydonia Mill., Malus Mill., Pyracantha M. J. Roem, Pyrus L., Sorbus L. que não seja Sorbus intermédia L. e Stranvaesia Lindl., com excepção dos frutos e sementes».

8 As medidas a tomar pelos Estados-membros para evitarem a introdução ou a propagação do fogo bacteriano na Comunidade foram harmonizadas pela directiva, na versão existente à data do início do processo pré-contencioso (envio da notificação de incumprimento em 20 de Maio de 1990), nomeadamente pelas Directivas 88/572/CEE e 89/439/CEE, já referidas.

9 Nos termos da directiva, o Estado-membro de origem deve submeter os vegetais no seu território a um exame minucioso com vista a detectar nos mesmos a eventual presença de organismos nocivos (artigo 6.°). Se o vegetal estiver são, esse Estado deve passar ao operador económico em questão um certificado que ateste a boa condição do produto e que certifique que o produto provém de uma zona não

infectada (Anexo IV, parte A, ponto 15, segunda coluna). Apenas podem ser exportados para outro Estado-membro os vegetais que forem acompanhados do certificado (artigo 7.°, n.° 2).

10 Além disso, a directiva autoriza ou obriga, conforme os casos, os Estados-membros de destino a tomarem certas medidas destinadas a garantir a protecção dos vegetais no seu território. Assim, prevê que esses Estados podem proceder a controlos destinados a determinar se os produtos foram efectivamente sujeitos no Estado-membro de origem ao exame exigido.

11 Estas medidas são regulamentadas nos termos seguintes pelo artigo 11.° da directiva, com a redacção que lhe foi dada pelas Directivas 88/572 e 89/439, já referidas:

«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 sua introdução no seu território provenientes de outro Estado-membro, de um controlo relativo ao cumprimento das interdições e restrições previstas nos artigos 3.°, 4.° e 5.° 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.° ou 5.°, só sejam submetidas às proibições ou restrições relacionadas com as medidas fitossanitárias nos casos seguintes:

a) os certificados... não foram apresentados;

b) (suprimida)

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;

...

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, para além das medidas admitidas nos termos do segundo período do n.° 1, controlos oficiais sistemáticos respeitantes ao cumprimento das disposições tomadas segundo os artigos 3.° e 5.° 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 e na medida em que o exame previsto pelo n.° 1, alínea a), do artigo 12.° não teve lugar noutro Estado-membro.

Em todos os outros casos, os controlos fitossanitários oficiais, incluindo os controlos relativos à identificação, são efectuados ocasionalmente por sondagens. Os controlos são considerados como ocasionais se não forem efectuados em mais de um terço das introduções provenientes de um Estado-membro e se foram reparti-

dos tão harmoniosamente quanto possível no tempo e no conjunto dos produtos. Os Estados-membros tomarão as medidas adequadas para garantir que a execução desses controlos na fronteira 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.»

Quanto à compatibilidade da regulamentação italiana com a directiva

12 A Comissão alega que a regulamentação italiana é contrária ao artigo 11.° da directiva, na medida em que, contrariamente ao que esta disposição permite, a referida regulamentação faz depender de uma autorização prévia a introdução no território italiano de vegetais provenientes de outros Estados-membros e em que esta exigência é aplicada de forma sistemática a todos os produtos em questão, quando a directiva limita a casos determinados os controlos que podem ser efectuados no Estado-membro de destino. A acção é dirigida contra a exigência, enquanto tal, de uma autorização prévia e sistemática, e não contra o atraso da administração competente em responder a certos pedidos de autorização.

13 O Governo italiano sustenta que o mecanismo da autorização prévia é lícito, uma vez que, em primeiro lugar, permite fiscalizar a observância, pelos operadores económicos, das exigências materiais estabelecidas na directiva e, em segundo lugar, que a faculdade de controlar os vegetais introduzidos no território nacional está prevista no artigo 11.° da mesma.

14 A este propósito, é de salientar que a directiva visa suprimir progressivamente os obstáculos às trocas intracomunitárias de produtos vegetais, reorganizando ao mesmo tempo a vigilância fitossanitária que pode ser exercida nos diversos Estados-membros em causa (oitavo considerando do preâmbulo).

15 Para este efeito, a directiva prevê que o exame dos vegetais deve ser realizado no Estado de origem e determina os controlos que podem ser exercidos no Estado de destino, assim como as circunstâncias em que esses controlos podem ser efectuados (v. n.^{os} 8 a 11, *supra*).

16 Esses controlos e essas circunstâncias são limitados pelos n.^{os} 1 e 3 conjugados do artigo 11.° da directiva. O n.° 1 prevê que os Estados-membros podem determinar que os vegetais, no caso de serem introduzidos no seu território provenientes de um outro Estado-membro, sejam objecto de um controlo relativo ao respeito das exigências estabelecidas na directiva. Quanto ao n.° 3, dispõe nomeadamente que os Estados-membros tomarão as medidas adequadas para garantir que a execução dos controlos na fronteira seja progressivamente reduzida, a fim de que os controlos só possam ser efectuados no lugar de destino dos vegetais ou noutro local que perturbe o menos possível o encaminhamento dos produtos. Destes dois números resulta que os controlos autorizados pela directiva só podem começar a efectuar-se no momento da introdução dos vegetais no Estado de destino, isto é, na fronteira.

17 A exigência de autorização do ministro da Agricultura e Florestas antes da introdução, no território italiano, de vegetais provenientes de outros Estados-membros não faz parte das medidas de protecção que o Estado-membro de destino pode tomar nos termos da directiva.

18 O Governo italiano objecta que a directiva contém exigências materiais para a protecção dos vegetais, mas não institui qualquer mecanismo que permita fiscalizar a observância destas exigências. Compete aos Estados-membros instituir as medidas de controlo que considerem necessárias para este efeito.

19 Esta objecção não pode ser aceite.

20 Por um lado, o objectivo da directiva é suprimir os obstáculos às trocas, reorganizando ao mesmo tempo a fiscalização fitossanitária na Comunidade. Por outro lado, para realizar este objectivo, é instituído um sistema em que o Estado-membro de origem verifica se os produtos apresentam as qualidades sanitárias exigidas, uma vez que as medidas admitidas no Estado de destino são rigorosamente limitadas. Assim, tem de se considerar que a directiva visa a harmonização da totalidade das medidas de controlo que incidem sobre os vegetais e que, portanto, já não compete aos Estados-membros fixar unilateralmente, no plano nacional, tais medidas (v., no mesmo sentido, o acórdão de 14 de Junho de 1988, Dansk Denkavit, 29/87, Colect., p. 2965, n.° 16).

21 Deve também salientar-se que o artigo 11.°, n.° 3, da directiva dispõe, por um lado, que os controlos sistemáticos só podem ser exercidos se existir um indício sério de desrespeito da directiva ou se os vegetais forem originários de um país terceiro e, por outro, que em todos os outros casos os controlos só podem ser exercidos ocasionalmente, por sondagem. Os controlos são considerados ocasionais se forem efectuados sobre menos de um terço das introduções provenientes de um determi-

nado Estado-membro e se forem repartidos tão harmoniosamente quanto possível no tempo e sobre a totalidade dos produtos.

22 Ora, uma autorização prévia não só excede as necessidades de tal controlo, destinado a aplicar-se no momento da importação, como também tal exigência contraria o artigo 11.°, n.° 3, uma vez que se aplica a qualquer importação de vegetais e não é limitada aos produtos que provêm de países terceiros ou aos indícios sérios de inobservância da directiva.

23 Daqui resulta que, ao exigir uma autorização prévia para todas as importações de vegetais sensíveis ao fogo bacteriano (Erwinia amylovora), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.° da directiva, na redacção dada pelas Directivas 88/572 e 89/439.

Quanto à compatibilidade da regulamentação italiana com a livre circulação de mercadorias

24 A Comissão sustenta que a exigência de uma autorização prévia constitui um entrave injustificado às trocas comunitárias e que esta exigência viola o artigo 30.° do Tratado, conjugado com o artigo 10.°, n.° 1, segundo travessão, do Regulamento n.° 234/68, já referido.

25 Este artigo 10.° dispõe o seguinte:

«São proibidos no comércio interno da Comunidade:

— ...

— qualquer restrição quantitativa ou medida de efeito equivalente.»

26 O Governo italiano admite que a regulamentação controvertida entrava as trocas, mas considera que o entrave é justificado pelo objectivo de preservação das plantas (artigo 36.° do Tratado) e é proporcional ao objectivo prosseguido: a medida em causa não introduz uma obrigação nova, limitando-se a instituir uma formalidade destinada a verificar o respeito das exigências estabelecidas na directiva.

27 A este propósito, basta recordar, remetendo para o n.° 20 *supra,* que, contrariamente ao que sustenta o Governo italiano, a directiva institui um sistema coerente e exaustivo de medidas que podem ser aplicadas para assegurar a protecção dos vegetais no interior da Comunidade. Quando, em aplicação do artigo 100.° do Tratado, as directivas comunitárias prevêem a harmonização das medidas necessárias para assegurar a protecção da saúde dos animais e das pessoas e organizam processos de controlo da sua observância, o recurso ao artigo 36.° deixa de justificar-se, e é no quadro traçado pela directiva de harmonização que devem ser efectuados os controlos adequados e tomadas as medidas de protecção (v. nomeadamente o acórdão de 5 de Outubro de 1977, Tedeschi, 5/77, Recueil, p. 1555, n.° 35). A mesma solução é aplicável quando uma directiva harmoniza as medidas necessárias à protecção dos vegetais.

28 Nestas condições, deve considerar-se que, ao exigir uma autorização prévia para todas as importações de vegetais sensíveis ao fogo bacteriano (Erwinia amylovora), a República Italiana também não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado, conjugado com o artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 234/68.

Quanto às despesas

29 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo a República Italiana sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) Ao exigir uma autorização prévia para todas as importações de vegetais sensíveis ao fogo bacteriano (Erwinia amylovora), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força

— do artigo 11.° 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, com as alterações introduzidas pelas Directivas 88/572/CEE do Conselho, de 14 de Novembro de 1988, e 89/439/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1989,

— e do artigo 30.° do Tratado CEE, conjugado com o 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.

Mancini Díez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 20 de Setembro de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente em exercício

G. F. Mancini

presidente de secção