ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
1 de Julho de 1999 *

No processo C-14/98,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Pretore di Torino (Itália), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Battital Srl

e

Regione Piemonte,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação 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 L 26, p. 20; EE 03 F11 p. 121), com as alterações nela introduzidas, nomeadamente, pelas Directivas 91/683/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1991 (JO L 376, p. 29), e 96/14/CE da Comissão, de 12 de Março de 1996 (JO L 68, p. 24), e da Directiva 92/76/CEE da Comissão, de 6 de Outubro de 1992, que reconhece zonas protegidas na Comunidade, expostas a

* Língua do processo: italiano.

riscos fitossanitários específicos (JO L 305, p. 12), com as alterações nela introduzidas pelas Directivas 95/40/CE da Comissão, de 19 de Julho de 1995 (JO L 182, p. 14), e 96/15/CE da Comissão, de 14 de Março de 1996 (JO L 70, p. 35),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: G. Hirsch, presidente de secção, G. F. Mancini e R. Schintgen (relator), juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Battital Srl, por Giorgio Finocchio, advogado no foro de Savone,

— em representação da Regione Piemonte, por Maria Lacognata e Eugenia Salsotto, advogadas no foro de Turim,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Francesco Ruggeri Laderchi, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Battital Srl, da Regione Piemonte e da Comissão, na audiência de 21 de Janeiro de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Março de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 18 de Dezembro de 1997, entrado no Tribunal de Justiça em 22 de Janeiro de 1998, o Pretore di Torino apresentou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), três questões prejudiciais relativas à interpretação 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 L 26, p. 20; EE 03 F11 p. 121), com as alterações nela introduzidas, nomeadamente, pelas Directivas 91/683/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1991 (JO L 376, p. 29), e 96/14/CE da Comissão, de 12 de Março de 1996 (JO L 68, p. 24), e da Directiva 92/76/CEE da Comissão, de 6 de Outubro de 1992, que reconhece zonas protegidas na Comunidade, expostas a riscos fitossanitários específicos (JO L 305, p. 12), com as alterações nela introduzidas pelas Directivas 95/40/CE da Comissão, de 19 de Julho de 1995 (JO L 182, p. 14), e 96/15/CE da Comissão, de 14 de Março de 1996 (JO L 70, p. 35).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a sociedade de direito italiano Battital Srl (a seguir «Battital»), importadora de produtos vegetais provenientes de países terceiros, à Regione Piemonte, acerca de uma coima aplicada por esta última à Battital por esta ter cometido uma infracção administrativa ao importar e ao deter para venda, no território italiano, 250 kg de laranjas provenientes da África do Sul e 680 kg de limões provenientes da Argentina.

Quadro jurídico comunitário

3 O artigo 4.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 73/93, tal como alterada pela Directiva 91/683, prevê:

«Os Estados-Membros determinarão que, a partir de 1 de Janeiro de 1993, as plantas, produtos vegetais e outros objectos enumerados no anexo III, secção B, não podem ser introduzidos nas zonas protegidas em questão situadas no seu território.»

4 O artigo 2.°, n.° 1, alínea h), da Directiva 77/93, tal como alterado pela Directiva 91/683, define assim a «zona protegida»:

«... uma zona da Comunidade na qual:

— um ou vários dos organismos prejudiciais enumerados na presente directiva, estabelecidos numa ou várias partes da Comunidade, não são endémicos, apesar de existirem condições favoráveis ao seu estabelecimento,

— existe um risco de estabelecimento de certos organismos prejudiciais devido a condições ecológicas favoráveis no que diz respeito a culturas específicas, apesar de os referidos organismos não serem endémicos nem estarem estabelecidos na Comunidade,

e que foi reconhecida, de acordo com o processo previsto no artigo 16.°-A, como preenchendo as condições definidas nos primeiro e segundo travessões...»

5 O artigo 16.°-A da Directiva 77/93, inserido pela Directiva 89/439/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1989 (JO L 212, p. 106), prevê o processo que habilita a Comissão a adoptar a regulamentação em matéria de reconhecimento das zonas protegidas.

6 O anexo III da Directiva 77/93, tal como alterado pela Directiva 92/103/CEE da Comissão, de 1 de Dezembro de 1992 (JO L 363, p. 1), enumera os vegetais, produtos vegetais e outros produtos cuja introdução deve ser proibida em todos os Estados-Membros (parte A) ou em certas zonas protegidas determinadas (parte B). A parte B compreende duas colunas.

7 A coluna da esquerda, que descreve os vegetais, produtos vegetais e outros produtos a que se aplica a proibição, menciona, nomeadamente:

«3. Frutos de *Citrus* L., *Fortunella* Swingle, *Poncirus* Raf. e os seus híbridos, com excepção de *Citrus Paradisi* Macf., originários de países terceiros.» Estes frutos pertencem à família dos limões, das laranjas e das toranjas.

8 A coluna da direita, que enumera as zonas protegidas no interior das quais se aplica a proibição, menciona a Itália.

9 O artigo 1.° da Directiva 92/76 dispõe:

«São reconhecidas, por um período que termina em 31 de Dezembro de 1994, como 'zonas protegidas', na acepção do n.° 1, primeiro parágrafo da alínea h), do artigo 2.° da Directiva 77/93/CEE, relativamente ao ou aos organismos prejudiciais indicados para cada zona, as zonas da Comunidade indicadas no anexo.»

10 O seu artigo 2.° prevê:

«A prorrogação do reconhecimento para além da data referida no artigo 1.° bem como eventuais alterações à lista das zonas protegidas a que se refere o artigo 1.° serão feitas de acordo com o processo previsto no artigo 16.°-A da Directiva 77/93/CEE...»

11 O anexo da Directiva 92/76 menciona, nos seus pontos a) 17, b) 3, c) 5 e d) 3, a Itália entre as zonas protegidas contra a introdução de «Todos os organismos desconhecidos não europeus que atacam os frutos de *Citrus* L., *Fortunella* Swingle, *Poncirus* Raf. e os seus híbridos», quer se trate do dano causado a esses frutos por insectos, ácaros e nemátodos, por bactérias, por criptogamas ou por vírus e micoplasmas.

12 Tal como resulta do seu sexto considerando, o reconhecimento das zonas enumeradas na Directiva 92/76 era apenas provisório. Na origem, as zonas eram reconhecidas a título provisório por um período que devia terminar em 31 de Dezembro de 1994. Esta data foi alterada para 1 de Julho de 1995 pela Directiva 94/61/CE da Comissão, de 15 de Dezembro de 1994, que prorroga o período de reconhecimento provisório de certas zonas protegidas previstas no artigo 1.° da Directiva 92/76 (JO L 330, p. 63), que precisava igualmente que a prorrogação do reconhecimento era provisória. A data foi, seguidamente, alterada para 1 de Abril de 1996, no que respeita, nomeadamente, ao reconhecimento da Itália como zona protegida em relação a organismos prejudiciais, pela Directiva 95/40, que precisava que o período de reconhecimento era prorrogado a título provisório.

13 O artigo 1.° da Directiva 96/15 alterou a data do fim da validade do reconhecimento de certas zonas protegidas. Quanto ao estatuto da Itália como

zona protegida contra os organismos prejudiciais, esta directiva confirmou, no entanto, a data-limite de 1 de Abril de 1996, dispondo, no seu artigo 1.°, n.° 1:

«A Directiva 92/76/CEE é alterada do seguinte modo:

1) O primeiro parágrafo do artigo 1.° passa a ter a seguinte redacção:

'Serão reconhecidas como 'zonas protegidas', na acepção do n.° 1, primeiro parágrafo da alínea h), do artigo 2.° da Directiva 77/93/CEE, relativamente ao ou aos organismos prejudiciais indicados para cada zona, as zonas da Comunidade constantes do anexo; no caso dos pontos 17 da alínea a), 3 da alínea b), 5 da alínea c) e 3 da alínea d), as referidas zonas são reconhecidas por um período que termina em 1 de Abril de 1996...'»

14 Os sétimo e oitavo considerandos da Directiva 96/15 referem:

«Considerando que é conveniente estabelecer que a prorrogação do período de reconhecimento para além das datas referidas no artigo 1.° e qualquer alteração da lista das zonas protegidas referidas nesse artigo serão efectuadas em conformidade com o processo previsto no artigo 16.°-A da Directiva 77/93/CEE...

Considerando que, na ausência de qualquer prorrogação de reconhecimento para além das datas referidas no artigo 1.°, as zonas protegidas em causa deixaram de ser, nessas datas, 'zonas protegidas' na acepção da Directiva 77/93/CEE e dos seus anexos.»

15 Em conformidade com o seu artigo 2.°, n.° 1, primeiro parágrafo, a Directiva 96/15 devia ser transposta para os Estados-Membros com efeitos a partir de 1 de Abril de 1996.

Quadro jurídico nacional

16 O Decreto legislativo n.° 536, de 30 de Dezembro de 1992, dispõe, no seu artigo 8.°:

«O Ministério da Agricultura e Florestas [que se tornou no Ministério dos Recursos Agrícolas] é encarregado de reconhecer, através de decreto, as zonas protegidas com base em indicações comunitárias...»

17 O artigo 9.° do mesmo decreto prevê que qualquer pessoa que introduza no território italiano vegetais cuja introdução seja proibida é passível de uma coima de 10 milhões a 60 milhões de LIT.

18 O Decreto do Ministério da Agricultura e Florestas, de 18 de Junho de 1993, dispõe, no seu artigo 10.°:

«É proibido introduzir, nas zonas protegidas correspondentes, vegetais, produtos vegetais e outros produtos enunciados no anexo III, parte B.»

19 O anexo III, parte B, ponto 3, proíbe a introdução de «frutos de *Citrus*, *Fortunella* Swingle, *Poncirus* Raf. e seus híbridos, com excepção dos frutos *Citrus*

Paradisi Macf. Merr, originários de países terceiros». Como zona protegida, esta parte do anexo III menciona a «Itália».

20 O Decreto do Ministério dos Recursos Agrícolas italiano, de 31 de Janeiro de 1996, dispõe, no seu artigo 10.°:

«É proibido introduzir, comercializar e deter, nas zonas protegidas correspondentes, vegetais, produtos vegetais e outros produtos enunciados no anexo III, parte B.»

21 Nos termos de um aviso da Direcção-Geral da Política Agrícola e Agro-Industrial do Ministério dos Recursos Agrícolas, e até que sejam adoptadas novas disposições comunitárias pela Comissão, o direito italiano continuou a proibir, por remessa para o Decreto de 31 de Janeiro 1996, a introdução e a comercialização, em Itália, dos vegetais e produtos vegetais em litígio.

22 O anexo VI do Decreto de 31 de Janeiro de 1996 corresponde ao anexo da Directiva 92/76 e designa as zonas que são protegidas em relação a organismos prejudiciais específicos. Os pontos a) 17, b) 3, c) 5 e d) 3, que mencionavam a Itália como zona protegida em relação a organismos prejudiciais, foram revogados, com efeitos a partir de 4 de Janeiro de 1998, pelo Decreto ministerial de 27 de Novembro de 1997, que transpõe as Directivas 96/14 e 96/15.

O litígio no processo principal

23 Em 4 de Outubro de 1996, a polícia judiciária de Turim levantou, no mercado de frutas e produtos hortícolas de Turim, um auto de que consta ter a Battital

cometido uma infracção administrativa, por deter para venda, no território italiano, zona protegida no que diz respeito à importação proveniente de países terceiros, produtos vegetais do género *Citrus*, 250 kg de laranjas provenientes da África do Sul e 680 kg de limões provenientes da Argentina. Seguidamente, estes citrinos foram confiscados e destruídos e o presidente da Regione Piemonte aplicou à Battital uma coima de 20 milhões de LIT.

24 A Battital pediu a anulação desta decisão ao órgão jurisdicional de reenvio, alegando que resulta das Directivas 95/40, 96/14 e 96/15 que, após 1 de Abril de 1996, as zonas protegidas da importação de citrinos provenientes de países terceiros tinham sido suprimidas, de modo que as laranjas e os limões em causa no processo principal podiam ser importados e vendidos em Itália.

25 A Regione Piemonte, em contrapartida, alegou que, segundo a regulamentação comunitária, a Itália tinha permanecido uma zona protegida em relação aos referidos citrinos.

As questões prejudiciais

26 Nestas condições, o Pretore di Torino decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as três questões prejudiciais seguintes:

«1) Na acepção do artigo 1.° da Directiva de 19 de Julho de 1995, n.° 40, do artigo 2.° da Directiva CE de 12 Março de 1996, n.° 14, e do artigo 1.° da Directiva CE de 14 de Março de 1996, n.° 15, encontra-se ainda em vigor em Itália (ou em que região italiana) a proibição de introdução de organismos do tipo *Citrus*?

2) Tal proibição cessou a partir de 1 de Abril de 1996?

3) O Decreto ministerial de 31 de Janeiro de 1996, do Ministero delle Risorse Agricole italiano, que transpôs a Directiva 95/40/CE, é incompatível, *'in parte qua'*, com a cessação da proibição das importações no território italiano, 'ou numa das suas parcelas', de organismos vegetais do tipo *Citrus*, tal como parece resultar da conjugação da Directiva CE de 19 de Julho de 1995, n.° 40, do artigo 2.° da Directiva CE de 12 de Março de 1996, n.° 14, e do artigo 1.° da Directiva CE de 14 de Março de 1996, n.° 15?»

27 A título preliminar, deve dizer-se, como justamente salientou a Comissão, que a terceira questão incide sobre a compatibilidade com o direito comunitário da regulamentação italiana destinada a transpor as directivas em causa no processo principal.

28 Ora, segundo uma jurisprudência constante (v., nomeadamente, acórdãos de 15 de Julho de 1964, Costa, 6/64, Colect., p. 549; de 12 de Outubro de 1978, Eggers, 13/78, Recueil, p. 1935, n.° 19, Colect., p. 661; e de 1 de Abril de 1982, Holdijk e o., 141/81 a 143/81, Recueil, p. 1299, n.° 8), não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se, no âmbito de um pedido apresentado ao abrigo do artigo 177.° do Tratado, sobre a compatibilidade de normas de direito interno com as disposições de direito comunitário. O Tribunal é, no entanto, competente para fornecer ao tribunal nacional todos os elementos de interpretação, do âmbito do direito comunitário, que lhe permitam apreciar a compatibilidade das normas nacionais com a regulamentação comunitária.

29 Para responder às questões prejudiciais, há que examinar até que data a Directiva 77/93, com as alterações nela introduzidas pela Directiva 96/14, e a Directiva 92/76, com as alterações nela introduzidas pelas Directivas 95/40 e 96/15, proibiram a introdução de citrinos (*Citrus* L., *Poncirus* Raf., *Fortunella* Swingle e seus híbridos) em Itália e determinar se o direito comunitário se opõe a que as autoridades nacionais mantenham em vigor a proibição de importar esses frutos após essa data.

30 O desacordo entre as partes no processo principal incide essencialmente sobre as relações que existem entre, por um lado, a Directiva 77/93, que impôs a proibição inicial de importar citrinos em Itália, e, por outro, a Directiva 92/76, que atribuiu à Itália o estatuto de zona protegida em relação a certos organismos prejudiciais, até 1 de Abril de 1996.

31 Assim, a Regione Piemonte pretende que estas duas directivas, e suas alterações respectivas, têm âmbitos distintos, de modo que a Directiva 92/76 não fez qualquer alteração à Directiva 77/93. Em consequência, a proibição de introduzir citrinos provenientes de países terceiros permaneceu em vigor mesmo após 1 de Abril de 1996, data em que, à Itália, deixou de ser reconhecido o estatuto de zona protegida nos termos da Directiva 92/76, tal como alterada pelas Directivas 95/40 e 96/15.

32 A Battital e a Comissão consideram, em contrapartida, que, uma vez que a proibição de importar um fruto vector potencial de um organismo prejudicial é apenas acessório em relação à proibição de importar esse próprio organismo, a expiração da segunda das proibições provoca necessariamente o termo da primeira. Nestas condições, a partir do momento em que a Itália deixou de ser uma zona protegida contra os organismos prejudiciais, este Estado-Membro deixou de ter o direito de proibir a importação de citrinos.

33 Tal como o advogado-geral salientou nos n.^{os} 28 a 35 das suas conclusões, as alterações sucessivas das Directivas 77/93 e 92/76 mostram que as suas disposições respectivas estão estreitamente ligadas, na medida em que a Directiva 92/76 se destinava a completar a Directiva 77/93.

34 Com efeito, o conceito de zona protegida foi introduzido na Directiva 77/93 pela Directiva 91/683 e foi na sequência desta alteração que a Directiva 92/76 fixou uma lista de zonas reconhecidas como protegidas na acepção do artigo 2.°, n.° 1, alínea h), da Directiva 77/93. A proibição de importação referida no anexo III, parte B da Directiva 77/93 depende directamente, por conseguinte, do reconhecimento de uma zona protegida nos termos da Directiva 92/76.

35 Além disso, resulta da própria redacção da Directiva 77/93 que uma zona protegida deve ser reconhecida de acordo com um processo determinado, previsto no artigo 16.°-A desta directiva, tal como inserido pela Directiva 89/439, de modo que esse reconhecimento não pode ser implicitamente deduzido de outras disposições.

36 Nestas condições, a partir da data em que o reconhecimento de uma zona protegida nos termos do anexo da Directiva 92/76 chegou ao fim por aplicação das Directivas 95/40 e 96/15, a proibição de importação resultante do artigo 4.°, n.° 2, alínea a), e do anexo III, parte B, da Directiva 77/93 ficou sem objecto, mesmo que, nesse momento, esta última não tivesse ainda sido alterada.

37 Mais ainda, resulta do objectivo prosseguido pela Directiva 77/93 que o legislador comunitário se centrou na protecção contra a introdução ou a difusão, nas zonas protegidas, de organismos prejudiciais, quando os frutos e vegetais só são visados na medida em que podem constituir os vectores desses organismos prejudiciais.

38 Por conseguinte, tal como a Battital e a Comissão justamente sublinharam, as proibições de importação de vegetais constituem proibições acessórias que perdem toda e qualquer razão de ser quando o reconhecimento temporário de zona protegida contra os organismos prejudiciais susceptíveis de afectar os vegetais chega ao fim.

39 Segue-se que o desaparecimento do estatuto de zona protegida contra a introdução de organismos prejudiciais implica necessariamente a expiração da proibição de importar frutos do género *Citrus*.

40 Mais especialmente num caso como o do processo principal, as disposições conjugadas das Directivas 77/93 e 92/76, alteradas, implicam que a proibição de importar citrinos em Itália acabou em 1 de Abril de 1996.

41 Resulta do que precede que uma regulamentação nacional que mantém para além dessa data a proibição de importar citrinos não pode ter qualquer justificação na regulamentação fitossanitária comunitária.

42 Além disso, para além da hipótese excepcional visada no artigo 15.° da Directiva 77/93, tal como alterado pela Directiva 90/168/CEE do Conselho, de 26 de Março de 1990 (JO L 92, p. 49), e pela Directiva 91/683, mas que não é pertinente no processo principal, os Estados-Membros não têm competência para adoptar unilateralmente medidas de proibição de importação de citrinos no seu território.

43 Finalmente, as disposições das Directivas 77/93 e 92/76, tal como alteradas, em causa no processo principal, criam direitos que os particulares podem invocar directamente perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Com efeito, estas disposições estão formuladas em termos suficientemente precisos e incondicionais para poderem ser invocadas pelos particulares contra toda e qualquer disposição de direito nacional que não esteja em conformidade com estas directivas.

44 Tendo em conta o conjunto destas considerações, há que responder às questões apresentadas da seguinte maneira:

A proibição de importar frutos do género *Citrus* na zona protegida que é a Itália, estabelecida no artigo 4.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 77/93, deixou de se aplicar neste Estado-Membro a partir de 1 de Abril de 1996, data em que o reconhecimento da Itália como zona protegida nos termos da Directiva 92/76 terminou por efeito das Directivas 95/40 e 96/15.

Estas directivas opõem-se à aplicação de uma regulamentação nacional que mantenha em vigor essa proibição para além dessa data.

Quanto às despesas

45 As despesas efectuadas pela Comissão, que apresentou observações ao Tribunal de Justiça, 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 (Segunda Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Pretore di Torino, por despacho de 18 de Dezembro de 1997, declara:

A proibição de importar frutos do género *Citrus* na zona protegida que é a Itália, estabelecida no artigo 4.°, n.° 2, alínea a), 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, deixou de se aplicar neste Estado-Membro a partir de 1 de Abril de 1996, data em que o reconhecimento da Itália como zona protegida nos termos da Directiva 92/76/CEE da Comissão, de 6 de Outubro de 1992, que

reconhece zonas protegidas na Comunidade, expostas a riscos fitossanitários específicos, terminou por efeito das Directivas 95/40/CE da Comissão, de 19 de Julho de 1995, e 96/15/CE da Comissão, de 14 de Março de 1996.

Estas directivas opõem-se à aplicação de uma regulamentação nacional que mantenha em vigor essa proibição para além dessa data.

Hirsch Mancini Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 1 de Julho de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Segunda Secção

G. Hirsch