Processo 35/84

Comissão das Comunidades Europeias
contra
República Italiana

«Controlo sanitário efectuado sobre coalho importado»

Sumário

Livre circulação de mercadorias — Restrições quantitativas — Medidas de efeito equivalente — Controlos sanitários na importação de coalho — Imobilização dos transportes na fronteira, duração excessiva do processo de admissão e negligência na notificação das decisões de não admissão — Tendência ou prática generalizada — Ausência de prova — Casos isolados justificados por razões de protecção da saúde

(Tratado CEE, artigos 30.° e 36.°; Regulamento do Conselho n.° 804/68, n.° 1, artigo 22.°)

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
CARL OTTO LENZ
apresentadas em 8 de Maio de 1985 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A. O presente processo versa sobre pretensas restrições à importação de coalho da República Federal da Alemanha para a Itália e sobre o pedido de declaração de que a República Italiana violou, com isso, o artigo 30.° do Tratado CEE (segundo o qual são proibidas as restrições quantitativas à importação bem como todas as medidas de efeito equivalente) e o artigo 22.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68 «que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos» (JO 1968, L 148, p. 13 e seguintes; EE 3, fasc. 02, p. 46), que tem uma redacção correspondente.

* Tradução do alemão.

O processo remonta a uma série de protestos de empresas alemãs relativas a morosos controlos nas fronteiras, com base nos quais a Comissão se convenceu de que, aquando da importação de determinados produtos, seriam levados a cabo em Itália *sistemáticos* controlos sanitários (o que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, como se sabe, já não é admissível).

Em primeiro lugar, o director-geral da Agricultura, em telex de 21 de Junho de 1982, referiu-se a dois casos em que camiões que transportavam produtos lácteos foram retidos nas fronteiras durante vários dias, por motivo de controlo. Observou ainda, criticamente, que as decisões sobre a admissão das importações apenas teriam sido tomadas uma semana (ou mais tarde ainda) após a publicação dos resultados da análise e que a confirmação por escrito da recusa de admissão dos produtos não teria sido remetida ou tê-lo-ia sido apenas meses depois.

Solicitada a pronunciar-se sobre estas acusações, a *representação permanente de Itália* esclareceu que, na falta de disposições comunitárias relativas às exigências de carácter higiénico a estabelecer para o coalho, seriam levados a cabo em Itália, a este respeito, controlos *por amostragem*, mas não controlos sistemáticos. Nesta ocasião, teriam sido detectados teores de «escherichia coli» em fornecimentos provenientes de diversas leitarias alemãs (cujas remessas também teriam sido, por isso, controladas mais tarde) os quais seriam incompatíveis com as normas da Organização Mundial de Saúde. Tais controlos, aos quais não se poderia renunciar completamente pelas razões apontadas, trariam consigo inevitáveis demoras nas importações, dado que as análises exigiam, normalmente, quatro dias úteis. A permanência na fronteira provocada por isso poderia, porém, ser encurtada, se os importadores interessados se obrigassem a observar as disposições do Ministério da Saúde italiano relativas ao transporte das mercadorias examinadas para o lugar de destino (sob controlo sanitário). Além disso, os controlos poderiam ser substancialmente reduzidos se — como foi exigido do lado italiano — as autoridades alemãs determinassem que o coalho — como é prescrito em Itália (veja-se a circular ministerial de 15 de Dezembro de 1978) — passasse a ser produzido apenas a partir de leite termicamente tratado e se isto fosse comprovado por um atestado médico-veterinário, bem como, aliás, o facto de as empresas produtoras serem oficialmente autorizadas e o de, na produção de coalhos (em conformidade com a proibição contida na lei italiana de 11 de Abril de 1974) não ter sido utilizado leite em pó ou caseína.

Não satisfeita com estas respostas, a Comissão, por carta de 7 de Março de 1983, instaurou um processo nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE. Nele foram deduzidas quatro acusações:

1) não seriam necessários controlos (que, de acordo com a jurisprudência, devem ser, em princípio, considerados como medidas, na acepção do artigo 30.° do Tratado CEE) em relação ao produto em causa e, por isso, também não justificáveis com base no artigo 36.° do Tratado CEE, uma vez que o coalho importado se destina à produção de queijo, sofrendo um tratamento térmico que elimina todas as bactérias nele ainda existentes. Os controlos criticados deveriam, também por isso, ser caracterizados como discriminatórios, porque em relação ao coalho italiano não estão previstos semelhantes controlos;

2) além disso, era feito reparo ao facto de, ao proceder-se a controlos, terem sido retidos nas fronteiras camiões durante vários dias e de não se lhes ter permitido o prosseguimento do transporte até ao lugar de destino — para evitar a deterioração das mercadorias;

3) mais adiante criticava-se a duração do processo de admissão; as análises eventualmente necessárias não poderiam durar mais de quatro dias (em que também seriam de incluir os fins-de-semana) e criticava-se o facto de, na sequência disto, não ter sido adoptada imediatamente uma decisão sobre a admissão de importações;

4) por fim, fazia-se ainda reparo ao facto de a não admissão de importações não ter sido seguida de qualquer confirmação correspondente, *por escrito*, ou de esta ter ocorrido com grande atraso, num caso em que a favor de uma confirmação imediata por escrito militava a constatação de que só desse modo poderiam ser adoptadas as medidas necessárias (no que diz respeito, por exemplo, à melhoria das técnicas de produção, ou à instauração de um processo judicial).

Como não obteve *qualquer resposta* a esta carta, em que eram ainda exigidas, igualmente, diversas informações (entre outras, sobre recolha de amostras e análises e sobre as conclusões a tirar dos resultados das análises), a Comissão emitiu, em 26 de Outubro de 1983, um parecer fundamentado contendo as referidas acusações.

Finalmente — uma vez que o seu convite no sentido de que se adoptassem as medidas necessárias, no prazo de um mês a contar da data da notificação do parecer fundamentado, não surtiu qualquer efeito — a Comissão recorreu em 9 de Fevereiro de 1984 ao Tribunal de Justiça pedindo-lhe a declaração de que a República Italiana violou as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CEE e do n.° 1 do artigo 22.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68, ao ter imposto restrições à importação de coalho proveniente de outro Estado-membro.

B. Sobre este pedido, em relação ao qual a República Italiana pede o seu indeferimento e a condenação da Comissão nas despesas, convém, em minha opinião, tomar a seguinte posição.

1. Antes de mais há que assentar em que, das *quatro* acusações deduzidas no processo, que resultam do exposto na fase pré-contenciosa, a Comissão renunciou na sua segunda réplica à que dizia respeito à inadmissibilidade de controlos *sistemáticos* no acto de importação de coalho.

Isto aconteceu — e, na verdade, manifestamente a justo título — por um lado, em atenção ao reconhecimento do facto de nada haver a objectar contra controlos *esporádicos* para determinados fins e, por outro lado, tendo em consideração afirmações irrefutáveis feitas pela Itália, segundo as quais várias vezes teria havido ensejo para a verificação de que o coalho importado da República Federal da Alemanha não se encontrava em estado impecável, tendo sido, por conseguinte, controlados por *amostragem* fornecimentos das leitarias em causa. A este propósito revestiu especial importância o facto de, segundo as indicações do Governo italiano em 1982, em mais de 10 000 lotes de queijo importado (incluindo fornecimentos de coalho) apenas 84 terem sido submetidos a controlo.

A questão de saber se pode ser imputada à República Italiana uma violação do Tratado, à luz das disposições indicadas a princípio, deve, por isso, ser examinada apenas em relação aos três outros aspectos em discussão dos quais irei falar a seguir.

2. A questão de saber quais os critérios a utilizar para este efeito está resolvida, desde há muito, pela jurisprudência. Já no acórdão proferido no processo 8/74 ficou assente dever considerar-se como medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa «toda a regulamentação comercial dos Estados-membros susceptível de criar, directa ou indirectamente, real ou potencialmente, entraves ao comércio intracomunitário» (Re-

cueil 1976, p. 852, n.° 5). Digno de menção é também o acórdão proferido no processo 35/76 (Recueil 1976, p. 1871 e seguintes), segundo o qual os controlos sanitários — sistemáticos ou não — efectuados no momento da importação constituem medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas e apenas podem justificar-se em conformidade com o disposto no artigo 36.° (o que significa que têm de limitar-se ao estritamente necessário, não podendo arrastar consigo qualquer entrave desproporcionado. Além disso, é de interesse o acórdão proferido no processo 42/82 [1] (versa sobre controlos no acto de importação de vinho). Aqui foi particularmente sublinhado que semelhantes controlos — em virtude da perda de tempo que implicam e dos custos de armazenagem daí resultantes para os importadores — poderiam ser susceptíveis de dificultar as importações, tendo-se, também, acentuado — atendendo aos controlos por amostragem — que constitui um *entrave desproporcionado* à importação o facto de os transportes serem retidos nas fronteiras até serem conhecidos os resultados da análise.

3. De acordo com isto, em relação à acusação segundo a qual teriam sido retidos camiões na fronteira durante vários dias, por ocasião da importação de coalho, tendo aí sido levados a cabo controlos esporádicos em vez de se autorizar o prosseguimento do transporte sob controlo aduaneiro — para evitar a deterioração das mercadorias — há que declarar que tal comportamento constituiria uma violação do artigo 30.° do Tratado CEE, dado que é manifestamente susceptível de demover as empresas de efectuar importações. O reduzido número de casos indicados pela Comissão tão-pouco permitiria concluir pela insustentabilidade da acusação, de modo algum sendo importante para efeitos do artigo 30.° o carácter *sensível* de um entrave à importação — como a jurisprudência já esclareceu repetidas vezes.

Questionável é, todavia, se a existência de uma tal violação do Tratado está efectiva e suficientemente comprovada.

O Governo italiano entendeu, a propósito disto, que, se em alguns casos se verificaram, realmente, longas permanências na fronteira devido à recolha de amostras, tal decorria unicamente da decisão dos importadores em causa, não devendo imputar-se às autoridades aduaneiras competentes. Em relação a isto, remete para uma nota do Ministério da Saúde italiano de 31 de Outubro de 1975, da qual resulta, que, no caso de recolha de amostras, o transporte pode prosseguir até ao local de destino sob controlo aduaneiro se o importador o desejar. Se se examinar, porém, a nota mais de perto (ela foi apresentada a pedido do Tribunal) chega-se à conclusão de que, de modo algum é inequívoco o sentido que lhe foi dado pelo Governo italiano, uma vez que — em terceiro lugar — se diz simplesmente que os lotes em que se procedeu a uma recolha de amostras são retidos na fronteira ou encaminhados para o lugar de destino — sob controlo sanitário. Nestes termos o veterinário competente parece, por isso, dispor de um poder discricionário para cujo exercício se não estabelecem quaisquer critérios. Esta nota não garante, portanto, de forma alguma, que, a pedido dos importadores, o transporte possa, em cada caso, prosseguir, pelo que a improcedência da acusação deduzida pela Comissão dificilmente pode ser demonstrada apenas por remissão para a referida nota.

A Comissão, por seu lado, invoca, no presente contexto, dois casos que referia no seu telex de 21 de Junho de 1982 (anexo 1 ao requerimento de recurso), nomeadamente o

1 — Acórdão de 22 de Março de 1983 proferido no processo 42/82, Comissão das Comunidades Europeias/República Francesa, Recueil 1983, p. 1013.

de um camião da Molkereizentrale Süd, de Nuremberga, que teria estado retido na fronteira durante o período compreendido entre 27 de Maio a 3 de Junho de 1982, portanto durante sete dias, e um outro em que quatro camiões da Milchwerke Jäger, de Haag, teriam sido retidos na fronteira em 7 de Junho de 1982, apenas tendo prosseguido viagem para o depósito frigorífico três dias depois. Refere, além disso, já ter chamado a atenção, numa carta de 26 de Março de 1982, para o bloqueamento de um transporte de *queijo* francês em Aoste — como se pode, também, deduzir do citado telex. Refere-se ainda a uma carta da Molkereizentrale Süd, de 17 de Novembro de 1983, (anexo 2 ao requerimento de recurso) da qual se poderia concluir que um fornecimento de *queijo* teria sido reconduzido para a Alemanha em virtude da longa duração do controlo.

Se se partir do princípio — e isto impõe-se sem dúvida — de que cabe à Comissão o ónus da prova em relação às acusações por ela deduzidas, dificilmente se pode aceitar, perante as afirmações do Governo italiano, o qual contesta vivamente a existência de um comportamento irregular por parte dos seus serviços, que a Comissão tenha conseguido, pela forma indicada, provar a violação do Tratado.

A este respeito, por um lado, é importante notar que ambos os casos mencionados em último lugar diziam respeito ao transporte de *queijo* e, por isso, não podem ser considerados como prova adequada num processo, cujo objecto é apenas a importação de *coalho,* um produto intermédio facilmente deteriorável. Por outro lado, impõe-se o reconhecimento — e isto vale para todos os quatro casos citados — de que dos documentos referidos no processo não pode deduzir-se, com segurança, que a permanência na fronteira tenha sido devida a uma ordem dos serviços italianos e não, por exemplo, à própria iniciativa dos importadores. É certo que a este respeito, não pode afastar-se completamente a observação da Comissão segundo a qual seria dificilmente concebível que fossem os próprios importadores — face aos custos inerentes à permanência na fronteira, ao perigo de deterioração de um carregamento e à incerteza em relação à duração do controlo — a renunciar à possibilidade de prosseguir o transporte para o lugar de destino em conformidade com a nota mencionada. Mas isto não é, seguramente, de excluir, uma vez que para uma tal decisão também podem ter importância as expectativas quanto ao resultado das análises, assim como a distância entre o lugar de destino e a fronteira pode tornar aconselhável a desistência do prosseguimento do transporte. Além disso é, em todo o caso, interessante — como foi demonstrado pelo Governo italiano — que em 16 outros casos dos quais se falará a seguir, depois da recolha de amostras, se tenha, efectivamente, prosseguido o transporte para o lugar de destino.

Há, por conseguinte, que dar por assente que a acusação segundo a qual teriam sido injustamente *retidos* na fronteira fornecimentos de coalho, durante muito tempo, *não resulta suficientemente provada* e que, neste ponto, não deve ser dado provimento ao pedido da Comissão, a qual, perante a viva contestação do Governo italiano deveria ter procurado obter junto dos interessados provas inequívocas.

4. A seguir é deduzida a acusação de que os controlos levados a cabo por amostragem teriam, nalguns casos, durado demasiado tempo (dado que poderia admitir-se, quando muito, que a realização de análises exige quatro dias incluindo o fim-de-semana) e, por conseguinte, as decisões sobre a admissão ou a recusa dos lotes em causa apenas teriam sido conhecidas às vezes semanas depois.

É, de facto, claro que uma tal prática, uma vez que lhe é inerente uma insegurança jurídica e, também, custos consideráveis para os importadores pode ter um efeito inibidor so-

bre as importações e, por isso, ser considerada como violação das disposições mencionadas a princípio; contrariamente ao ponto de vista do Governo italiano, a *intenção* de restringir as importações não importa aqui.

Quanto a este ponto, de resto, também não se detectam quaisquer problemas de prova. Por um lado, pode remeter-se a este propósito para documentos apresentados em anexo ao requerimento de recurso (anexo II), dos quais resulta que foram recolhidas amostras em 7 de Setembro de 1983, que foram enviadas para análise em 12 de Setembro de 1983 e que, após a comunicação do resultado da análise aos serviços aduaneiros (24 de Setembro de 1983) foi adoptada uma decisão pelo veterinário competente no início do mês seguinte. A este propósito pode remeter-se ainda para um documento apresentado juntamente com a réplica (segundo o qual foi recolhida uma amostra em 29 de Setembro de 1982, que em 15 de Outubro de 1982 foi emitida uma comunicação em conformidade com a qual o veterinário competente teria de consultar os serviços de Roma antes de tomar uma decisão sobre a entrega das mercadorias e o desalfandegamento só ocorreu em 30 de Outubro de 1982). Também tem interesse neste contexto uma lista relativa a 16 análises semelhantes, apresentadas pelo Governo italiano, segundo a qual as recolhas de amostras foram efectuadas entre 3 e 16 de Junho de 1982 e as decisões a elas relativas apenas foram tomadas entre 23 e 25 de Junho de 1982.

Se o Governo italiano observa a este propósito que os casos que figuram na lista mencionada constituíam situações especiais (em que, por causa da falta de valores-limite exactos, o veterinário não podia decidir ele próprio, mas — em conformidade com a nota de 31 de Outubro de 1975 — tinha que recorrer ao Ministério da Saúde em Roma), isso dificilmente se pode considerar como justificação idónea. É que, se não se quiser considerar já a omissão de uma determinação atempada dos valores máximos admissíveis como uma infracção, fica de pé, em todo o caso, a constatação de que é indispensável um processo da decisão mais curto para evitar entraves às importações. Além disso, demonstrou-se que a situação criticada subsistia ainda no Outono de 1982 e até no ano seguinte, isto é, numa época em que, depois de terem sido feitas as precisões necessárias, os processos da decisão poderiam ter sido encurtados há muito tempo.

Quanto a este ponto é, portanto, de dar razão à Comissão e reconhecer que se verifica uma violação do artigo 30.° do Tratado CEE e do artigo 22.° do Regulamento n.° 804/68. De resto, também não pode afastar-se uma constatação neste sentido perante a afirmação do Governo italiano, segundo a qual através de conversações entre os serviços italianos e alemães (sobre os critérios a aplicar, métodos de análise e processos de controlo) tal problemática teria sido, entretanto, regulada de maneira satisfatória, de forma que não haveria que contar com posteriores restrições à importação do tipo descrito. Até agora, não são, efectivamente, conhecidos pormenores desta regulamentação — nem mesmo pela Comissão — e em relação a isto apenas se disse na audiência que seria levada a efeito uma formalização dos acordos ainda antes do fim do mês de Abril de 1985.

5. Finalmente, a Comissão entendeu poder deduzir ainda uma acusação no sentido de que, a não admissão das importações de coalho não teria sido objecto de uma comunicação *por escrito* aos importadores em causa, ou apenas o teria sido demasiado tarde. A este respeito, referiu-se, na sua notificação de incumprimento, ao caso da Molkereizentrale Süd, de Nuremberga, a qual, depois de a não admissão da importação lhe ter sido comunicada verbalmente, em *Novembro de 1979*, apenas recebeu uma confirmação por escrito em *Junho de 1980*, bem como ainda ao caso da Milchwerke Jäger, a qual, após a não admissão da im-

portação ocorrida em Junho de 1982, esteve sem receber qualquer confirmação por escrito até Janeiro de 1983.

Neste contexto é, certamente, de reconhecer que no caso da não admissão de uma importação, portanto, da negação do importante direito à livre circulação das mercadorias, parece indispensável a imediata informação, por escrito e fundamentada, do interessado. Mesmo que isto não esteja expressamente previsto nestes termos pelo direito comunitário, subsiste, ainda assim, o reconhecimento de que corresponde a um princípio geral de direito administrativo aplicável à prática de actos administrativos negativos. Deve admitir-se também que a não observância deste princípio, portanto, a omissão de indicar de forma fidedigna os fundamentos determinantes da proibição da importação que possibilitem ao interessado decidir sobre a oportunidade de recorrer aos meios legais, bem como adoptar outras medidas adequadas (por exemplo, em relação à melhoria da produção em ordem à observância das exigências em vigor em Itália que não estão estabelecidas em termos gerais) provoca uma insegurança jurídica — que tem por efeito entravar as importações — ou também um encarecimento das importações (uma vez que os produtores estrangeiros, desconhecedores das exactas exigências de higiene vigentes, farão, possivelmente, esforços exagerados para melhoria dos seus produtos).

Perante a sua viva contestação, parece, de um modo geral, duvidoso que seja imputável à recorrida o facto de ter *omitido em princípio* a emissão de três comunicações por escrito no caso de não admissão de importações. É certo que, a este respeito, a sua referência às comunicações feitas a outros Estados-membros e à Comissão (as quais, de resto, apenas tiveram lugar meses mais tarde) não parece absolutamente convincente, dado que não pode ser delas deduzido — como a Comissão assegurou — que as correspondentes informações tenham sido enviadas, igualmente, aos importadores em causa. Mas tem razão o Governo italiano quando entende que, a este respeito, incumbe à Comissão o ónus da prova e que esta dificilmente se pode considerar produzida mediante as duas referências mencionadas, não muito precisas (e, por isso, insusceptíveis de verificação), constantes da notificação de incumprimento. Além disso pode deduzir-se de outros documentos apresentados que os autos relativos à recolha de amostras também continham fundamentos para a recusa de importações. Ora, isto poderia satisfazer as exigências de forma escrita que se colocam no interesse da livre circulação de mercadorias, desde que — como o assegurou o Governo italiano — tais autos fossem comunicados às empresas interessadas (compare-se, por exemplo, os autos de 7 de Setembro de 1983 e a carta da Molkereizentrale Süd de 17 de Novembro de 1983). Perante isto não subsiste qualquer motivo para a declaração de uma violação do Tratado devido à *falta* de decisões de recusa fundamentadas por escrito.

Em contrapartida, dificilmente se pode deixar de considerar como pertinente a acusação da Comissão no que diz respeito à *tempestividade* de tal comunicação. Neste contexto, não subsiste qualquer razão para duvidar da justeza dos protestos apresentados pela Comissão na sua carta de 7 de Março de 1983. Além disso pode, neste aspecto, remeter-se para os dados obtidos no quadro da acusação anterior. De resto, inclinar-me-ia também a pensar que não pode considerar-se aqui como justificação a referência às dificuldades práticas que estão ligadas ao facto de umas vezes os transportes permanecerem na fronteira até ao fim das análises, de outras vezes seguirem para o lugar de destino ou, então, serem reconduzidos para

o lugar de partida. É que tais circunstâncias não excluem, por certo, que as decisões de recusa da importação sejam comunicadas aos interessados em prazos mais curtos do que os prazos de que se teve conhecimento neste processo.

6. Para terminar pode, por isso, assentar-se que a crítica formulada pela Comissão parece fundada na medida em que, aquando da importação de coalho em Itália e na sequência de controlos levados a cabo por amostragem, as decisões sobre a admissão ou recusa das importações foram, repetidas vezes, comunicadas com atrasos inadmissíveis e — no caso de conteúdo negativo — não foram imediatamente notificadas decisões fundamentadas por escrito. Nesta perspectiva deve imputar-se à República Italiana uma violação do artigo 30.° do Tratado CEE e do artigo 22.° do Regulamento n.° 804/68.

7. Quanto às despesas deve, ainda, dizer-se o seguinte: a Comissão retirou a sua primeira acusação — controlos sistemáticos — após a República Italiana ter refutado ponto por ponto a acusação na sua resposta. Todavia, na fase pré-contenciosa a recorrida não apresentou observações correspondentes às acusações, nos termos do artigo 169.° Em consequência disso, a República Italiana deu causa à acção da Comissão devendo, nessa medida, suportar também as despesas do processo.

A Comissão não chegou a provar que os camiões que transportavam coalho tivessem sido retidos na fronteira pelos serviços italianos. Também não conseguiu provar que os serviços italianos não tivessem comunicado aos importadores interessados confirmações das suas decisões, por escrito.

Em contrapartida, a Comissão conseguiu provar que a decisão sobre a admissão ou não admissão dos fornecimentos de coalho demora demasiado tempo e que a confirmação, por escrito, é comunicada com demasiado atraso.

Perante esta situação parece-me justo que as despesas fiquem a cargo de cada uma das partes (n.° 3 do artigo 69.° do Regulamento Processual).