CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 12 de Junho de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo, a Comissão solicita ao Tribunal que declare verificado que, ao proibir a importação através de postos fronteiriços terrestres de toranjas provenientes de outros Estados-membros, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por virtude do artigo 30.° do Tratado CEE e da Directiva 77/93/CEE do Conselho (JO L 26, p. 20). Nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1, a Directiva 77/93 diz respeito «às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-membros de organismos prejudiciais às plantas ou produtos vegetais, provenientes de outros Estados-membros ou de países terceiros». No que agora interessa, o artigo 4.°, n.° 2, dispõe:

«Os Estados-membros podem:

a) determinar que as plantas, produtos vegetais ou outros objectos enumerados no anexo III, parte B, respectivamente, não podem ser introduzidos no seu território...»

No anexo III. B aparece — com respeito à palavra «Itália» — a designação «plantas de citrinos». É pacífico que esta expressão inclui as toranjas.

2. No início dos anos 80, as toranjas podiam ser importadas para Itália através de um certo número de vias de acesso rodoviárias, ferroviárias, aéreas e marítimas. A legislação italiana em causa foi seguidamente alterada por diversas vezes; assim, em 18 de Janeiro de 1985, foi aprovado um decreto ministerial (ver GURI n.° 17, de 21.1.1985, p. 425), determinando que as importações de toranjas para Itália se efectuassem, a partir de então, através de cinco portos marítimos especificadamente designados. Todos os outros pontos de entrada — existia um considerável número deles em 1980 — foram daí em diante fechados às ditas importações. O número de portos marítimos através dos quais as toranjas podiam ser importadas para Itália foi, seguidamente, ligeiramente aumentado, mas nem por isso outros pontos de entrada deixaram de continuar fechados às importações.

3. A redução do número de pontos de passagem através dos quais as toranjas podiam ser importadas para Itália ocorreu num contexto de crescimento exponencial das quantidades importadas para Itália de toranjas provenientes de outros Estados-membros. Os números fornecidos pela Comissão, em resposta a uma questão do Tribunal, mostram que, se bem que a grande maioria das toranjas que entraram na Itália entre 1980 e 1989 tenha sido importada de países terceiros, as quantidades importadas de outros Estados-membros — incluindo as toranjas produzidas em países não membros da Comunidade — passaram de 85 000 kg em 1980 para 6 184 000 kg em 1983. Deve notar-se, a este respeito, que, em 8 de Março

* Língua original: inglês.

de 1984, foi aprovado um decreto ministerial (ver GURI n.° 83, de 23.3.1984, p. 2505), que prescrevia, pela primeira vez, um regime especial para as toranjas e modificava sensivelmente o número de pontos autorizados de entrada em Itália. No ano de 1988, as importações provenientes de outros Estados-membros caíram para 167 000 kg. No ano seguinte, nenhuma toranja proveniente dos outros Estados-membros foi importada para Itália.

4. A Comissão declarou — sem, sobre este ponto, ter sido contraditada pelo Governo italiano — que as importações de toranjas provenientes de outros Estados-membros costumavam ser feitas principalmente por via terrestre, enquanto as importações a partir de países terceiros sempre tiveram lugar principalmente por mar. O Governo italiano admite que a sua produção nacional de toranjas é limitada e não é suficiente para satisfazer a procura.

5. Na audiência, o agente do Governo italiano sublinhou que, de acordo com os números apresentados pela Comissão, as importações de toranjas para Itália, provenientes doutros Estados-membros, foram mais substanciais em 1986 do que em 1985. Sustentou igualmente que a falta de importações, em 1989, a partir de outros Estados-membros, se devia à adopção, em 30 de Março de 1988, de um decreto ministerial (ver GURI n.° 107, de 9.5.1988, p. 11), que, embora elevando a sete o número de portos marítimos através dos quais as toranjas podiam ser importadas para Itália, colocou como condição suplementar que as importações de toranjas fossem objecto de um transporte directo para Itália, sem passar por países terceiros.

6. Esta proibição visando as importações indirectas não é contestada pela Comissão no âmbito do presente processo, mas a sua existência parece dever privar a acção da Comissão de uma boa parte do seu objecto. Na hipótese de a medida contestada no caso concreto — ou seja, a proibição de importar toranjas originárias de outros Estados-membros através dos portos fronteiriços terrestres — ser julgada ilegal, a supressão desta proibição poderia não ter qualquer efeito se a proibição que visa as importações indirectas subsistisse. Atendendo a que o único Estado-membro com uma fronteira comum com a Itália é a França, o resultado poderia ser simplesmente o de abrir a fronteira às importações de toranjas produzidas em França; ora, ainda que a França seja aparentemente um produtor de citrinos, não é evidente — com base nas informações de que o Tribunal dispõe — que a França produza toranjas. Podem, pois, ter-se algumas dúvidas sobre o efeito prático da presente acção.

7. Consideramos, no entanto, que o Tribunal deve pronunciar-se sobre a violação do direito comunitário alegada pela Comissão, visto que o Governo italiano não fez qualquer sugestão em contrário. O alcance preciso e os efeitos da proibição das importações indirectas não se vêem claramente, face aos elementos de informação fornecidos ao Tribunal. Não se pode excluir a possibilidade de as importações de toranjas poderem ser afectadas pela proibição incidente sobre as importações por via terrestre, independentemente da proibição relativa às importações indirectas. Além disso, o acórdão que o Tribunal é chamado a proferir neste caso concreto pode servir de ponto de referência quanto à legalidade da proibição de importações indirectas e, através disso, prevenir a necessidade de intentar uma nova acção relativa a tal proibição. Eis porque voltamos à questão de saber se a República Italiana agiu legalmente ao exigir que as importações de toranjas se façam por via marítima.

8. As restrições que são objecto da presente acção foram aparentemente determinadas com o fim de impedir a introdução em Itália de organismos nocivos, uma vez que os citrinos italianos têm, diz-se, a reputação de estarem actualmente entre os mais sãos do mundo. O Governo italiano sustenta que a determinação de tais restrições foi feita ao abrigo do artigo 4.°, n.° 2, alínea a), e do anexo III. B.1 da Directiva 77/93. A exigência de que as importações de toranjas se façam através dos portos marítimos constitui, segundo o Governo italiano, o único meio de proceder a controlos fitossanitários adequados. Tais controlos devem, segundo ele, ser efectuados no momento em que a mercadoria chega ao porto e é descarregada. Não se pode, em princípio, efectuá-los na passagem das fronteiras terrestres, por falta de pessoal qualificado e por as mercadorias não poderem ser facilmente descarregadas e examinadas em condições de isolamento físico, isolamento que é necessário para a detecção de organismos prejudiciais. Além disso, segundo o Governo italiano, o facto de o descarregamento se fazer em portos marítimos facilita a detecção de citrinos escondidos no meio de outras espécies de frutos. O risco de contaminação através de frutos introduzidos fraudulentamente é julgado particularmente alto pelo Governo italiano.

9. No momento da adopção do artigo 4.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 77/93, o Conselho reconheceu a existência de riscos fitossanitários particulares resultantes das importações de citrinos. A Comissão não contesta a necessidade de um controlo atento, com vista a garantir que as toranjas importadas não abriguem organismos prejudiciais, mas sustenta que as medidas tomadas pelo Governo italiano com o fim de atingir este objectivo são desproporcionadas e discriminatórias: desproporcionadas, na medida em que a saúde das culturas italianas de citrinos poderia ser protegida por outros meios, que afectassem de maneira menos sensível o comércio intracomunitário; discriminatórias, na medida em que pesam mais sobre as importações provenientes doutros Estados-membros que sobre as efectuadas a partir de países terceiros. A Comissão conclui que o encerramento de todos os postos fronteiriços terrestres às importações de toranjas para Itália é contrário tanto à Directiva 77/93 como ao artigo 30.° do Tratado.

10. Na sua carta de notificação, bem como no parecer fundamentado, a Comissão levanta um certo número de objecções que, na aparência, se opõem a uma tal conclusão. Em primeiro lugar, mesmo que as toranjas sejam geralmente originárias de países terceiros, a Comissão sublinha que o artigo 30.° se aplica desde que elas sejam postas em livre prática nos Estados-membros: ver artigo 9.°, n.° 2, do Tratado e processo 41/76, Donckerwolcke, n.os 17 e 18 (Recueil 1976, p. 1921). O Tribunal decidiu, no processo 8/74, Dassonville (Recueil 1974, p. 837), que os Estados-membros não podem, sem justificação válida, fazer discriminações entre os produtos postos em livre prática no interior da Comunidade e os produtos importados directamente de países terceiros. As toranjas estão, é certo, submetidas à organização comum de mercado no sector dos frutos e produtos hortícolas, estabelecida pelo Regulamento (CEE) n.° 1035/72 (JO L 118, p. 1; EE 03 F5 p. 258), com as alterações nele incluídas, mas o artigo 30.° faz parte integrante desta organização. Estes argumentos não são contestados pelo Governo italiano.

11. Tendo em consideração o facto de que a legislação italiana em litígio tem por efeito tornar mais difíceis as importações de toranjas para Itália, pelo menos quando feitas a partir de certos outros Estados-membros, esta legislação cai, portanto, no âmbito do artigo 30.° do Tratado, a menos que possa

ser justificada ao abrigo do artigo 36.° O Governo italiano sustenta que, independentemente do artigo 36.°, o artigo 4.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 77/93 confere aos Estados-membros em causa uma competência geral e ilimitada em matéria de proibição de importação de toranjas. Em nossa opinião, este argumento é de rejeitar. Os poderes conferidos aos Estados-membros pela directiva devem ser exercidos em conformidade com o Tratado. No caso concreto, isto significa que as restrições às importações provenientes de outros Estados-membros devem encontrar justificação no artigo 36.° do Tratado, na medida em que sejam necessárias à preservação das plantas. Se assim não fosse e se o artigo 4.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 77/93 tivesse por fim derrogar o artigo 30.° do Tratado, em circunstâncias não abrangidas pelo artigo 36.°, então a validade do artigo 4.°, n.° 2, alínea a), deveria ser apreciada à luz da obrigação que recai sobre as instituições comunitárias, que são «obrigadas a respeitar a liberdade de comércio intracomunitário, princípio fundamental do mercado comum» (ver processo 37/83, Rewe-Zentrale/Landwirtschaftskammer Rheinland, n.° 18, Recueil 1984, p. 1229).

12. Não consideramos necessário, no âmbito do presente processo, examinar a validade do artigo 4.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 77/93, pois tal disposição — correctamente interpretada — não está de modo algum em contradição com o Tratado. Na medida em que confere a certos Estados-membros o poder de derrogar o princípio fundamental da livre circulação das mercadorias, o artigo 4.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 77/93 deve ser interpretado estritamente. Isto significa, em especial, que esta disposição deve entender-se como só autorizando restrições às importações provenientes doutros Estados-membros quando os princípios gerais de direito — nomeadamente os princípios da proporcionalidade e da não discriminação — forem respeitados. Não pode, pois, ser interpretada no sentido de permitir criar restrições às importações que vão para além do que é necessário para impedir a introdução de organismos prejudiciais ou operar uma discriminação arbitrária entre as importações provenientes de outros Estados-membros e as efectuadas a partir de países terceiros. Daqui se deduz, no entanto, que, ao autorizar, sob reserva das referidas condições, uma proibição completa de importação de citrinos, o artigo 4.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 77/93 deve ser interpretado no sentido de permitir a criação de restrições menos severas, desde que estas sejam suficientes para impedir a introdução de organismos prejudiciais no Estado-membro em causa.

13. O artigo 4.°, n.° 2, alínea a), constitui simplesmente o reconhecimento, pelo legislador comunitário, de que os citrinos estão sujeitos a doenças contra as quais uma protecção especial pode mostrar-se necessária. Ele contribui, também, para conferir um carácter exaustivo à directiva já citada, entendida como um código que rege as medidas de protecção que podem ser tomadas contra a introdução de organismos prejudiciais às plantas. Esta disposição não pretende, na nossa opinião, derrogar regras do Tratado relativas à livre circulação das mercadorias, no caso de tais derrogações não existirem anteriormente.

14. A problemática gira, pois, à volta da questão de saber se a Itália teria podido proteger as suas culturas de citrinos, contra a introdução de organismos prejudiciais provenientes do estrangeiro, através de medidas que tivessem um efeito menos prejudicial sobre o comércio intracomunitário. A resposta a esta questão depende de saber se,

no caso das toranjas importadas, é possível proceder, na prática, às verificações necessárias nos diversos pontos de entrada que não sejam portos marítimos. O Governo italiano tem o ónus de demonstrar que tais questões implicam uma resposta negativa: ver processo 251/78, Denkavit Futtermittel, n.° 24 (Recueil 1979, p. 3369).

15. Abordaremos, pois, de seguida, a questão de saber se o Governo italiano fez prova de que não é possível, na prática, sujeitar as toranjas que entram em Itália por via terrestre a um controlo que permita assegurar que elas não têm doenças. Na sua notificação e no seu parecer fundamentado, a Comissão sugere um certo número de vias susceptíveis de permitir uma tal operação. Tais sugestões não foram retomadas nem no requerimento inicial nem na réplica, mas é pertinente examiná-las, uma vez que se trata de apreciar se o Governo italiano demonstrou que a legislação italiana em litígio está em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

16. A Comissão admite que é necessário descarregar as mercadorias para se poder proceder, em correctas condições, às inspecções desejadas e concede mesmo que isso pode ser mais difícil nos postos fronteiriços terrestres do que nos portos marítimos. Sugere, no entanto, que as mercadorias poderiam ser seladas no momento da passagem da fronteira, e depois inspeccionadas, no interior do território da República Italiana, num local mais apropriado, talvez mesmo num porto costeiro, no caso de haver algum nas proximidades.

17. A esse respeito, a Comissão remete, na sua réplica, para o artigo 11.°, n.° 3, da Directiva 77/93, alterado pelo artigo 1.°, n.° 7, da Directiva 88/572/CEE (JO L 313, p. 39), que os Estados-membros tinham a obrigação de aplicar a partir de 1 de Janeiro de 1989. Segundo esta última disposição, os Estados-membros devem tomar as medidas adequadas para garantir que a execução dos controlos na fronteira, destinados a assegurar o cumprimento do artigo 4.° da directiva, seja progressivamente reduzida. Segundo o artigo 11.°, n.° 3, tais controlos «são efectuados quer no local de destino das plantas, produtos vegetais ou outros objectos quer num outro local designado, na condição de o itinerário de tais plantas, produtos vegetais ou outros objectos ser perturbado o menos possível». Em qualquer caso, mesmo que as autoridades italianas tivessem o direito de exigir que as mercadorias importadas por via terrestre fossem descarregadas na fronteira, a Comissão sustenta que incumbiria às empresas de transporte encaminhar as mercadorias de modo que tivesse em conta tal possibilidade. Isso não se traduziria, necessariamente, por demoras injustificadas.

18. A Comissão também não está convencida de que a Itália não disponha de suficientes pessoas qualificadas para proceder a controlos nos postos fronteiriços terrestres. Considera que a Itália poderia, com um custo razoável, assegurar a presença de controladores em momentos determinados, talvez por meio de uma prévia notificação — ao cuidado das empresas de transporte — de que os seus serviços seriam exigidos, do mesmo modo que a chegada dos navios é aparentemente objecto de uma notificação prévia. A Comissão sublinha que os peritos fitossanitários têm já a obrigação, segundo a lei italiana, de estar presentes num certo número de postos fronteiriços terrestres e sustenta que não seria difícil dar a tais peritos formação para examinar as toranjas.

19. O Governo italiano, na nossa opinião, não conseguiu demonstrar que estas posições não são razoáveis. Afirma simplesmente que isso acarretaria uma complexidade excessiva, dificuldades de organização e despesas, tanto para os importadores como para as autoridades encarregadas de efectuar os necessários controlos. E acrescenta que a Comissão ultrapassa a sua competência ao procurar imiscuir-se no modo de organização da administração interna da Itália.

20. Também não consideramos convincentes estas objecções. A Comissão não procura imiscuir-se no modo de organização interna da Itália, mas simplesmente mostrar que as restrições impostas pelas autoridades italianas relativamente à importação das toranjas são desproporcionadas, sendo certo que o seu confesso objectivo poderia ser atingido por outras medidas menos prejudiciais para o comércio intracomunitário.

21. Sobre a questão das despesas e das dificuldades administrativas, o Tribunal esclareceu, de modo claro, no processo 104/75, de Peijper, n.° 18 (Recueil 1976, p. 613), que o artigo 36.° do Tratado não pode servir de justificação para as regras ou práticas que impliquem restrições à livre circulação das mercadorias:

«(que) se explicam essencialmente pelo desejo de reduzir a carga administrativa ou as despesas públicas, salvo se, na falta dessas regras ou práticas, tal carga ou tais despesas ultrapassassem manifestamente os limites do que pode ser razoavelmente exigido».

22. Na nossa opinião, o Governo italiano não conseguiu demonstrar que a autorização para importar toranjas para Itália, por via terrestre, acarretaria um encargo administrativo não razoável ou uma despesa pública excessiva. Observar-se-á que, até ao início do ano de 1985, alguns postos fronteiriços terrestres se mantiveram abertos por causa da necessidade de tais importações. Apesar de convidado pelo Tribunal, o Governo italiano não conseguiu identificar um factor específico, tal como — por exemplo — um forte aumento da quantidade de produtos contaminados ou entrados fraudulentamente no território italiano, provenientes do estrangeiro, que pudesse explicar a decisão tomada em 1985 de restringir as importações de toranjas através da redução do número de pontos de entrada a alguns portos marítimos especificadamente designados.

23. No que respeita ao custo das importações de toranjas para Itália por via terrestre, em vez da via marítima, trata-se aí, manifestamente, de um problema específico dos importadores em causa. A Comissão não sugere que as importações de toranjas provenientes de outros Estados-membros e efectuadas por mar devam ser proibidas.

24. Em conclusão, consideramos que o Governo italiano não conseguiu demonstrar que o facto de fechar os postos fronteiriços terrestres às importações de toranjas provenientes de outros Estados-membros era necessário para impedir a introdução em Itália de organismos nocivos presentes em certas plantas. Propomos, pois, ao Tribunal que:

1) declare que, ao proibir as importações através dos postos fronteiriços terrestres de toranjas provenientes de outros Estados-membros, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por virtude do artigo 30.° do Tratado CEE;

2) condene a República Italiana nas despesas.