Por um lado, com efeito, o citado artigo 10.°, que substituiu o referido artigo 9.°, confere à Comissão poderes para adoptar as medidas necessárias para fazer face a qualquer perigo grave para os animais ou para a saúde humana deixando apenas, a partir daí, aos Estados-membros a possibilidade de, caso se tenha verificado a existência de uma doença por ocasião de um controlo, tomarem as medidas de prevenção previstas na regulamentação comunitária ou, por razões graves de protecção da saúde pública, as medidas cautelares estritamente necessárias, que apenas vigoram até que a Comissão adopte as medidas que lhe incumbem. Por outro, não tem relevância a circunstância de o artigo 10.° se referir a medidas de controlo previstas em outras disposições da directiva, para as quais o prazo de transposição terminou posteriormente, dado que um Estado-membro que não tenha ainda levado a cabo essa transposição pode implementar essas medidas com base em disposições da Directiva 64/432, que se mantém em vigor até à completa transposição da Directiva 90/425.

Tendo as Directivas 64/432 e 90/424, nos domínios por elas abrangidos, realizado a harmonização completa das medidas de polícia sanitária que os Estados-membros podem adoptar, não podem estes invocar o artigo 36.° do Tratado para justificar medidas de proibição ou de restrição de importações nas trocas intracomunitárias.

Não cumpre, por isso, as obrigações que lhe incumbem o Estado-membro que decide encerrar, até nova ordem, as suas fronteiras às importações de determinados Estados-membros, quando a Comissão, face ao perigo criado pela aparição de uma nova doença dos suínos, e por decisão baseada no artigo 10.° da Directiva 90/425, adoptou medidas que incluem a obrigação de os Estados-membros onde a doença se verifica destruírem os produtos provenientes de explorações infectadas e se absterem de exportar animais provenientes de municípios de alto risco sanitário.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-52/92 *

I — Enquadramento do litígio e procedimento administrativo

A — *A regulamentação comunitária*

Nos termos do artigo 9.° da Directiva 64/432/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1964, relativa a problemas de fiscalização sanitária em matéria de comércio intracomunitário de animais das espécies bovina e suína (JO 1964, 121, p. 1977; EE 03 F1 p. 77), um Estado-membro pode adoptar medidas temporárias de proibição ou restrição da importação de bovinos ou de suínos provenientes de Estados-membros afectados por uma doença epizoótica ou por uma nova doença grave e contagiosa.

* Língua do processo: português.

Formalmente, este artigo 9.° foi substituído pelas disposições contidas no artigo 14.° da Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 224, p. 29). Segundo estas disposições, um Estado-membro que disponha de um programa nacional de luta contra determinadas doenças contagiosas pode apresentá-lo à Comissão para aprovação, devendo respeitar certos critérios.

A mesma directiva inclui um artigo 10.° que define as obrigações que cabem, respectivamente, aos Estados-membros de expedição e de destino e à Comissão em matéria de prevenção e de luta contra as zoonoses e outras doenças. Este artigo prevê, designadamente, que é a Comissão quem, após a análise da situação pelo comité veterinário permanente, toma as medidas necessárias, apenas podendo o Estado-membro de destino adoptar as medidas de prevenção previstas na regulamentação comunitária e, sob certas condições, medidas cautelares que apenas vigoram até a Comissão adoptar as medidas que normalmente lhe incumbem.

O artigo 26.° da Directiva 90/425 fixou dois prazos distintos para que os Estados-membros pusessem em vigor as disposições internas necessárias ao cumprimento das diversas normas desta directiva:

— apenas em relação ao citado artigo 10.°, dois meses após a data da notificação da directiva;

— em relação às restantes disposições, até 31 de Dezembro de 1991 (data posteriormente alterada para 1 de Julho de 1992).

Em aplicação do disposto no artigo 10.° da mesma directiva, a Comissão adoptou em 1991 medidas de protecção contra a nova doença dos suínos. Deste modo, a Decisão 91/237/CEE de 25 de Abril de 1991 (JO L 106, p. 67), que revogou e substituiu uma decisão anteriormente adoptada sobre este assunto em 1 de Março de 1991, enumera uma lista de medidas destinadas a lutar contra a propagação desta doença e que, designadamente, criam obrigações para os Estados-membros de expedição. Concretamente, e em conformidade com os artigos 2.° a 6.° desta decisão, esses Estados-membros devem destruir todos os produtos originários das explorações infectadas e não expedir para outros Estados-membros suínos provenientes destas explorações, esclarecendo-se que a Bélgica, a Alemanha e os Países Baixos não expedirão suínos de reprodução provenientes de municípios de alto risco sanitário.

B — *A medida nacional litigiosa*

Por despacho de 9 de Maio de 1991 do director-geral da pecuária, com base no artigo 9.° da citada Directiva 64/432/CEE, e, nos termos do próprio despacho, «com base no artigo 36.° e no n.° 4 do artigo 100.°-A do Tratado CEE», a República Portuguesa encerrou as suas fronteiras «à importação de suínos vivos de qualquer tipo e provenientes da Alemanha, Países Baixos, Bélgica e Espanha até que nova matéria de facto permita alterar a decisão agora assumida».

Os fundamentos deste despacho referem, designadamente, a insuficiência das medidas comunitárias para a protecção contra a nova doença dos suínos e os riscos de infecção em Espanha, que é o principal fornecedor de suínos a Portugal.

C — *Procedimento administrativo*

Considerando que a medida adoptada em 9 de Maio de 1991 pela República Portuguesa é contrária à citada Decisão 91/237, a Comissão enviou ao Governo português, em 7 de Junho de 1991, uma notificação de incumprimento, solicitando-lhe que apresentasse as suas observações sobre este assunto, nos termos do artigo 169.° do Tratado.

Por carta de 20 de Junho de 1991, as autoridades portuguesas responderam, no essencial, que o artigo 9.° da Directiva 64/432 podia servir de base legal para a medida de salvaguarda, suscitada pela ineficácia das medidas comunitárias, uma vez que a data-limite da entrada em vigor da Directiva 90/425 ainda não tinha ocorrido.

Considerando esta resposta infundada, a Comissão dirigiu à República Portuguesa, em 12 de Setembro de 1991, um parecer fundamentado, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, no qual concluía que Portugal não cumprira as obrigações que lhe incumbiam por força do Tratado CEE e lhe sugeria que adoptasse as medidas necessárias para se conformar com tal parecer.

Em 25 de Setembro de 1991, as autoridades portuguesas responderam que mantinham a sua posição sobre este assunto, recordando que a medida litigiosa se baseava igualmente nos artigos 36.° e 100.°-A do Tratado CEE.

II — Tramitação escrita e pedidos das partes

A acção da Comissão foi registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Fevereiro de 1992.

Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que a República Portuguesa, tendo decidido encerrar as suas fronteiras à importação de suínos provenientes de outros Estados-membros, infringiu a Decisão 91/237/CEE da Comissão, de 25 de Abril de 1991, relativa a medidas de protecção contra a nova doença dos suínos, e não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE;

— condenar a República Portuguesa no pagamento das despesas do presente processo.

A *República Portuguesa* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar improcedente a acção instaurada;

— condenar a Comissão no pagamento das despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — *Acusações da Comissão*

A Comissão considera que a medida adoptada pelas autoridades portuguesas viola directamente a Decisão 91/237, uma vez que proíbe importações permitidas nos termos desta decisão.

Uma medida desse tipo não pode ter fundamento legal no artigo 100.°-A, n.° 4, do Tratado, que se refere às importantes exigências referidas no artigo 36.°, dado que o artigo 100.°-A não é aplicável às medidas necessárias à realização da política agrícola comum. Também não se pode basear no artigo 9.° da Directiva 64/432, uma vez que este artigo já não está em vigor.

Pelo contrário, a Decisão 91/237 foi adoptada com base no n.° 4 do artigo 10.° da Directiva 90/425, o qual, nos termos da alínea i) do artigo 26.° desta directiva, entrou em vigor dois meses após a data da sua notificação, ou seja, em 27 de Setembro de 1990.

B — *Argumentos da República Portuguesa*

A *República Portuguesa* sustenta, em primeiro lugar, que a decisão por si tomada não é uma medida de protecção do mercado nacional mas sim uma medida objectiva de protecção sanitária da espécie porcina contra a nova doença.

Em seguida, afirma que esta medida tem como base jurídica a cláusula de salvaguarda prevista no artigo 9.° da Directiva 64/432.

É indiscutível que o Governo português reconhece que o disposto no artigo 10.° da Directiva 90/425 visa substituir o mecanismo de salvaguarda instituído no citado artigo 9.° da Directiva 64/432, e que deveria, por força do artigo 26.° da Directiva 90/425, entrar em vigor dois meses após a data da notificação da directiva. Afirma, porém, que os Estados-membros de destino não podem dar execução ao artigo 10.° antes da implementação efectiva das medidas de controlo previstas no artigo 5.° da mesma directiva, cujo prazo de transposição para o direito interno não tinha terminado à data da decisão litigiosa.

Na medida em que as autoridades portuguesas não tinham ainda garantido a implementação dos mecanismos de controlo no destino, o que não eram obrigadas a fazer antes da data-limite para a transposição da totalidade da directiva, o artigo 9.° da Directiva 64/432 mantinha-se em vigor como cláusula de salvaguarda.

Por último, a República Portuguesa considera que, mesmo admitindo que o artigo 9.° da Directiva 64/432 já não poderia, em 9 de Maio de 1991, fundamentar a medida litigiosa, esta podia ser adoptada com base no artigo 36.° do Tratado CEE. Sem pôr em causa a validade formal da Decisão 91/237,

afirma, com efeito, que numa situação que se caracteriza pela harmonização incompleta dos sistemas nacionais de controlo da circulação intracomunitária dos animais vivos, as medidas adoptadas pela Comissão são insuficientes. A decisão das autoridades portuguesas constitui, por isso, uma medida adequada, indispensável e proporcional, destinada a proteger interesses imperativos da saúde animal.

C — *Respostas da Comissão a estes argumentos*

Em primeiro lugar, a *Comissão* considera que, enquanto Estado-membro da Comunidade Europeia, Portugal não pode adoptar, unilateralmente e à margem do direito comunitário, medidas de protecção.

Em segundo lugar, recorda que, embora o artigo 9.° da Directiva 64/432 tenha sido formalmente substituído pelo artigo 14.° da Directiva 90/425, que regula matéria diversa, foram na realidade as medidas de salvaguarda previstas no artigo 10.° desta última directiva que substituíram as do citado artigo 9.°, não tendo sido contestado que estas medidas deviam ser postas em prática pelos Estados-membros no prazo de dois meses a contar da notificação da directiva. A República Portuguesa era, portanto, obrigada a pôr em vigor todas as disposições necessárias ao pleno funcionamento da nova cláusula de salvaguarda, incluindo, caso o considerasse necessário, disposições relativas à organização de controlos previstas no artigo 5.° da mesma directiva.

Por último, a Comissão afirma que o artigo 36.° do Tratado não pode ser invocado numa situação que tem a ver com medidas de salvaguarda, totalmente harmonizadas, por força do disposto no artigo 10.° da Directiva 90/425.

F. Grévisse

Juiz-relator