portação ou de qualquer outro procedimento similar. Quando existam disposições comunitárias que adoptem processos de controlo harmonizado, a excepção prevista no artigo 36.° do Tratado por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas e animais não pode ser invocada para justificar, mesmo provisoriamente, a manutenção dessa legislação, e é unicamente no âmbito traçado pelas disposições comunitárias que devem ser efectuados os controlos adequados.

2. A incompatibilidade de uma legislação nacional com disposições comunitárias, mesmo directamente aplicáveis, só pode ser definitivamente eliminada através de disposições internas de carácter coercivo com o mesmo valor jurídico que as que devem ser modificadas. As simples práticas administrativas, por natureza modificáveis ao sabor da administração e desprovidas de publicidade adequada, não podem ser consideradas como constituindo uma execução válida das obrigações impostas pelo Tratado.

RELATÓRIO DO JUIZ-RELATOR
apresentado no processo C-235/91 *

I — Enquadramento do litígio e fase pré-contenciosa

A — *A regulamentação comunitária*

Nos termos do artigo 30.° do Tratado CEE, o Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157), prevê no seu artigo 22.°, n.° 1, a proibição, no comércio intracomunitário, de toda e qualquer restrição quantitativa ou medida de efeito equivalente. Essa proibição foi também retomada no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 827/68 do Conselho, de 28 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado para certos produtos enumerados no Anexo II do Tratado (JO L 151, p. 16; EE 03 F2 p. 170). O sémen animal, que releva da subposição pautal 05.15 ex B, mencionada no anexo deste último regulamento, tal como actualizada pelo artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 2560/77 do Conselho, de 7 de Novembro de 1977, que altera a nomenclatura para certos produtos agrícolas, vários regulamentos respeitantes a estes produtos e a pauta aduaneira comum (JO L 303, p. 1; EE 03 F13 p. 122), está sujeito a essa proibição.

As razões zootécnicas que podem justificar as restrições às importações foram progressivamente regulamentadas à escala comunitária, em primeiro lugar pela Directiva

* Língua do processo: inglês.

77/504/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1977, que diz respeito aos animais da espécie bovina reprodutores de raça pura (JO L 206, p. 8; EE 03 F13 p. 24). O artigo 2.° desta directiva impõe, nomeadamente, aos Estados-membros que velem por que não sejam proibidas, restringidas ou entravadas por razões zootécnicas as trocas intracomunitárias de esperma e de óvulos fecundados provenientes de bovinos reprodutores de raça pura. Além disso, o artigo 3.° previa disposições a adoptar pelo Conselho para a admissão à reprodução dos bovinos reprodutores de raça pura e o seu artigo 6.° previa a adopção de medidas permitindo a apreciação do valor genético dos animais da espécie bovina.

Estas últimas medidas foram objecto de várias decisões da Comissão:

— Decisão 86/130/CEE, de 11 de Março de 1986, que fixa os métodos de controlo do rendimento e de apreciação do valor genético dos reprodutores de raça pura da espécie bovina (JO L 101, p. 37);

— Decisão 86/404/CEE, de 29 de Julho de 1986, que estabelece o modelo e os dados a inscrever no certificado genealógico dos animais da espécie bovina reprodutores de raça pura (JO L 233, p. 19);

— Decisão 88/124/CEE, de 21 de Janeiro de 1988, que estabelece os modelos dos certificados genealógicos do esperma e dos óvulos fecundados dos animais reprodutores de raça pura da espécie bovina e as menções que deles devem constar (JO L 62, p. 32).

Quanto às disposições previstas no artigo 3.° da Directiva 77/504, as mesmas foram adoptadas pela Directiva 87/328/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1987, relativa à admissão à reprodução de bovinos reprodutores de raça pura (JO L 167, p. 54). Essa directiva prevê, nomeadamente, no seu artigo 2.°, n.° 1, que nenhum Estado-membro pode proibir, restringir ou entravar:

— a admissão para efeitos de testagem oficial de touros de raça pura ou a utilização do seu sémen dentro dos limites quantitativos necessários para a execução daqueles testes oficiais por parte de organismos ou associações acreditadas;

— a admissão à inseminação artificial de touros de raça pura no seu território ou a utilização do respectivo sémen quando tais touros tenham sido admitidos à inseminação artificial num Estado-membro com base em testes efectuados nos termos da Decisão 86/130.

Por último, as restrições às importações ligadas a razões veterinárias e de polícia sanitária são regidas pelo artigo 15.° da Directiva 88/407/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1988, que fixa as exigências de polícia sanitária aplicáveis às trocas comerciais intracomunitárias e às importações de sémen congelado de animais da espécie bovina (JO L 194, p. 10). Este artigo prevê, nomeadamente, a possibilidade de um Estado-membro, em caso de perigo de propagação de uma doença dos animais devido à introdução no seu território de sémen proveniente de um outro Estado-membro, proibir temporariamente ou restringir a introdução do sémen proveniente das regiões do território onde a doença epizoótica surgiu e, no caso da doença assumir um carácter extensivo, a

partir da totalidade do território do outro Estado-membro.

B — *A regulamentação nacional*

Na Irlanda, o «Live Stock (Artificial Insemination) (n.° 32) Act» de 1947, autoriza, no seu artigo 3.°(1), o ministro da Agricultura a adoptar regulamentos controlando a prática da inseminação artificial de animais das espécies bovina, ovina, caprina, suína e equina. Este diploma especifica, por outro lado, nos seus artigos 5.° e 7.°, que toda e qualquer importação de sémen animal está sujeita à concessão de uma licença emitida pelo ministro, que pode sujeitar essa concessão às condições que lhe parecerem adequadas.

O Act de 1947 foi completado por diferentes diplomas, entre os quais figuram:

— relativamente aos bovinos, as «Live Stock (Artificial Insemination) (SI n.° 55) Regulations» de 1948;

— relativamente aos suínos, as «Live Stock (Artificial Insemination) (Pigs) (SI n.° 255) Regulations» de 1965.

Estes diplomas prevêem, nomeadamente, nos seus artigos 4.° e 7.°, que a distribuição ou a venda de sémen de touro e de varrasco está sujeita à concessão de uma licença e que, salvo autorização ministerial, é proibida a inseminação artificial com sémen importado.

Por último, convém esclarecer que, na prática, são observadas condições restritivas para a concessão das licenças de importação, como o visa do certificado de exportação que acompanha o sémen importado por um agente habilitado para esse efeito e a obrigação de colocação em quarentena, durante um mês, do sémen importado.

C — *Fase pré-contenciosa*

Considerando que as restrições impostas pelo Act de 1947 e pelas Regulations de 1948 e 1965, bem como pela prática administrativa, eram contrárias às disposições comunitárias relevantes atrás referidas, a Comissão dirigiu ao Governo irlandês, em 28 de Dezembro de 1988, uma carta de notificação de incumprimento solicitando-lhe que apresentasse as suas observações a este respeito, nas condições previstas no artigo 169.° do Tratado.

Não tendo recebido resposta a essa carta, a Comissão notificou à Irlanda, em 12 de Outubro de 1989, um parecer fundamentado, formulado nos termos do artigo 169.° do Tratado, concluindo no sentido de um incumprimento desse Estado às suas obrigações e convidando-o a tomar as medidas necessárias para lhes dar cumprimento.

As autoridades irlandesas responderam, em 14 de Fevereiro de 1990, que tinham a intenção de substituir o regime de licenças à importação por um novo sistema de autorizações gerais conforme às Directivas 87/328 e 88/407 e que, na pendência da adopção da legislação necessária, todos os pedidos de importação de sémen de bovinos eram examinados com base no respeito das disposições comunitárias.

Em 31 de Maio de 1991, as mesmas autoridades comunicaram os progressos feitos no sentido da adopção de uma legislação adequada e asseguraram à Comissão que, na prática, as suas preocupações eram já respeitadas.

Por último, depois de uma reunião efectuada em 8 de Julho de 1991 entre funcionários da Comissão e do Governo irlandês, este comunicou, por carta de 24 de Julho de 1991, a sua intenção de preparar a nova legislação adequada antes do final do mês de Outubro de 1991.

II — Fase escrita do processo e pedidos das partes

A acção da Comissão foi registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Setembro de 1991.

Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu com o acordo expresso das partes, nos termos do artigo 44.° A do Regulamento de Processo, que o processo não teria fase oral.

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

— declarar que, ao sujeitar todas as importações de sémen a uma licença, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CEE, do Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino, e do Regulamento (CEE) n.° 827/68 do Conselho, de 28 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado para certos produtos enumerados no Anexo II do Tratado;

— declarar que, ao impor condições restritivas à importação de sémen animal, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 77/504/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1977, que diz respeito aos animais da espécie bovina reprodutores de raça pura, e da Decisão 88/124/CEE da Comissão, de 21 de Janeiro de 1988, que estabelece os modelos dos certificados genealógicos do esperma e dos óvulos fecundados dos animais reprodutores de raça pura da espécie bovina e as menções que deles devem constar;

— condenar a Irlanda nas despesas.

A *Irlanda,* ao mesmo tempo que solicita a suspensão da instância na pendência da adopção de uma nova regulamentação, conclui pedindo «se assim for necessário e de qualquer modo» que o Tribunal se digne:

— considerar a acção improcedente;

— condenar a Comissão nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — *As acusações da Comissão*

A *Comissão* considera, em primeiro lugar, que a exigência de uma licença de importação é incompatível com os artigos 30.° do Tratado, 22.°, n.° 1, do Regulamento n.° 805/68 e 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 827/68.

Como o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão de 8 de Fevereiro de 1983, Comissão/Reino Unido (124/81, Recueil, p. 203), tal licença, que constitui um entrave às trocas intracomunitárias, só pode ser justificada em casos excepcionais em que seja impossível, na prática, substitui-la por uma medida menos restritiva.

No caso em apreço, o regime litigioso é tanto mais contrário às disposições comunitárias quanto contém condições restritivas que não são do conhecimento do público.

Por outro lado, estas restrições não podem ser justificadas por razões veterinárias. Uma regra geral que impõe a colocação em quarentena de todas as importações de sémen animal não pode corresponder às medidas veterinárias temporárias admitidas tanto pela jurisprudência do Tribunal de Justiça como pela Directiva 88/407.

Por último, convém relembrar que embora nos termos da Directiva 77/504 a utilização de sémen continuasse sujeita às legislações nacionais até à entrada em vigor das disposições comunitárias de admissão à reprodução dos bovinos reprodutores de raça pura, os Estados-membros não podiam aplicar normas zootécnicas mais restritivas do que as aplicáveis ao sémen produzido e utilizado no seu próprio território. Ora, por um lado, a regulamentação litigiosa manifestamente não respeita esta última exigência. Por outro lado, as disposições comunitárias de admissão à reprodução dos bovinos reprodutores de raça pura foram adoptadas pela Directiva 87/328.

B — *Os argumentos do Governo irlandês*

A *Irlanda* sustenta, de modo geral, que na pendência da adopção dos textos actualmente em preparação foram satisfeitas na prática através de medidas administrativas todas as preocupações expressas pela Comissão no seu parecer fundamentado. Precisa nomeadamente, a este respeito, que os pedidos de importação de sémen bovino e suíno são tratados em alguns dias, não estando já as importações sujeitas à quarentena ou a normas zootécnicas mais restritivas que as previstas pelas disposições comunitárias.

As autoridades irlandesas assinalam que o regime de licença, que deve ser substituído por um processo de homologação, funciona, de facto, em conformidade com as directivas aplicáveis na matéria, que exigem necessariamente um certo grau de controlo [v., por exemplo, o artigo 5.°, n.° 2, da Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio in-

tracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 224, p. 29)]. As condições em que as importações são autorizadas são comunicadas a qualquer interessado a seu pedido e, assim, contrariamente às alegações da Comissão, levadas ao conhecimento do público. A Irlanda refere-se, para justificar a manutenção provisória deste sistema, à jurisprudência do Tribunal de Justiça que admitiu que as medidas nacionais relativas à saúde dos animais podem, em certas condições, incluir um regime de licenças de importação (v. os acórdãos de 31 de Janeiro de 1984, Comissão/Reino Unido, 40/82, Recueil, p. 283, e Comissão/ /Irlanda, 74/82, Recueil, p. 317).

Embora o Governo irlandês reconheça que devem ser adoptadas medidas legislativas para dar cumprimento às disposições administrativas já adoptadas, observa que a Comissão foi sempre plenamente informada das diferentes fases de elaboração desses textos e que não compreende a propositura da presente acção por incumprimento.

C — *As respostas da Comissão a estes argumentos*

A *Comissão* alega, em primeiro lugar, que a Irlanda não pode apoiar-se na jurisprudência que admite a justificação de uma licença com fundamento no artigo 36.° do Tratado, quando foram já adoptadas as referidas disposições comunitárias em matéria de controlos fitossanitários e zootécnicos (v., quanto a este ponto, o acórdão de 8 de Dezembro de 1979, Denkavit, 251/78, Recueil, p. 3369).

Em seguida, recorda que, segundo jurisprudência constante, simples práticas administrativas, por natureza susceptíveis de alterações discricionárias e desprovidas de publicidade adequada, não podem ser consideradas como constituindo uma execução válida das obrigações que incumbem a um Estado-membro por força do direito comunitário. Aliás, a Irlanda reconhece expressamente que devem ser adoptadas medidas legislativas a fim de dar força de lei às soluções práticas evocadas.

Por último, a Comissão sustenta que as autoridades irlandesas, que se tinham comprometido a preparar essas novas medidas antes do final do mês de Outubro de 1991, ainda não apresentaram qualquer data precisa para a adopção dos textos necessários. Foi esta a razão por que propôs e manteve a presente acção por incumprimento.

F. Grévisse
Juiz-relator