ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

30 de Junho de 2011 *

No processo C-485/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Finanzgericht Hamburg (Alemanha), por decisão de 27 de Outubro de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 1 de Dezembro de 2009, no processo

Viamex Agrar Handels GmbH

contra

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: A. Rosas, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, U. Lõhmus (relator) e P. Lindh, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: P. Mengozzi,
secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 30 de Novembro de 2010,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Viamex Agrar Handels GmbH, por K. Landry, Rechtsanwalt,

— em representação da Comissão Europeia, por F. Wilman e B. Schima, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do capítulo VII, ponto 48, n.º 5, do anexo da Directiva 91/628/CEE do Conselho, de 19 de Novembro de 1991, relativa à protecção dos animais durante o transporte e que altera as Directivas

90/425/CEE e 91/496/CEE (JO L 340, p. 17), conforme alterada pela Directiva 95/29/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1995 (JO L 148, p. 52, a seguir «Directiva 91/628»), e do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 615/98 da Comissão, de 18 de Março de 1998, que estabelece normas especiais de execução do regime das restituições à exportação no que respeita ao bem-estar dos animais vivos da espécie bovina durante o transporte (JO L 82, p. 19).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Viamex Agrar Handels GmbH (a seguir «Viamex») ao Hauptzollamt Hamburg-Jonas (autoridade aduaneira de Hamburg-Jonas) a respeito de restituições à exportação de bovinos vivos para o Egipto.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 13.º, n.º 9, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 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), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2634/97 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1997 (JO L 356, p. 13, a seguir «Regulamento n.º 805/68»), dispõe que o pagamento da restituição à exportação de animais vivos está sujeito ao cumprimento da legislação comunitária relativa ao bem-estar dos animais, nomeadamente à protecção dos animais durante o transporte.

4 As normas de execução do Regulamento n.º 805/68 foram precisadas pelo Regulamento n.º 615/98.

5 O artigo 1.º do Regulamento n.º 615/98 dispõe que o pagamento das restituições à exportação de animais vivos da espécie bovina está sujeito, durante o transporte dos animais até ao primeiro local de descarregamento no país terceiro de destino final, ao respeito do disposto na Directiva 91/628 e do disposto no referido regulamento.

6 Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 615/98, a restituição à exportação não será paga no que respeita aos animais que tenham morrido durante o transporte ou relativamente aos quais a autoridade competente considere, atendendo aos documentos referidos no n.º 2 do mesmo artigo 5.º, aos relatórios de controlo referidos no artigo 4.º deste regulamento e/ou a qualquer outro elemento de que disponha relativamente à observância do disposto no artigo 1.º do referido regulamento, que a Directiva 91/628 não foi respeitada.

7 O nono considerando da Directiva 91/628 enuncia que «as regras propostas devem assegurar uma protecção mais eficaz dos animais durante o transporte».

8 O artigo 2.º, n.º 2, da Directiva 91/628 contém as seguintes definições:

«a) "Meio de transporte": as partes de veículos automóveis, veículos sobre carris, navios e aeronaves, utilizadas para o carregamento e transporte de animais, bem como os contentores para o transporte por terra, mar ou ar;

b) "Transporte": qualquer movimento de animais, efectuado com o auxílio de um meio de transporte, incluindo a carga e a descarga dos animais;

[…]

g) "Viagem": a deslocação do local de partida para o local de destino.

h) "Período de repouso": um período contínuo no decurso da viagem durante o qual os animais não são deslocados por um meio de transporte;

[…]»

9 O capítulo VII do anexo da Directiva 91/628, intitulado «Intervalos de abeberamento e alimentação, duração da viagem e período de repouso», dispõe no seu ponto 48:

«1. Os requisitos estabelecidos no presente capítulo aplicam-se ao transporte das espécies animais referidas no n.º 1, alínea a), do artigo 1.º, com excepção do transporte aéreo cujas condições constam do capítulo I, E, pontos 27 a 29.

2. A duração de viagem dos animais das espécies referidas no [n.º 1] não poderá exceder 8 horas.

3. A duração máxima de viagem prevista no [n.º 2] pode ser prolongada se o veículo de transporte preencher os seguintes requisitos suplementares:

[…]

— existência de alimentos no veículo em quantidade adequada em função das espécies de animais transportadas e da duração da viagem,

[…]

4. Quando o transporte é efectuado em veículos rodoviários que preencham os requisitos enumerados no [n.º 3], os intervalos de alimentação e abeberamento, a duração da viagem e o período de repouso são estabelecidos do seguinte modo:

   a) Os novilhos, os borregos, os cabritos e os potros […] bem como os leitões […]

   b) Os suínos […]

   c) Os solípedes domésticos […]

   d) Todos os outros animais das espécies referidas no [n.º 1] devem ter um período de repouso suficiente de pelo menos uma hora, após catorze horas de viagem, nomeadamente para serem abeberados e, se necessário, alimentados. Depois deste período de repouso, poderão ser transportados por mais um período de catorze horas.

5. Após a duração de viagem estabelecida, os animais devem ser descarregados, alimentados e abeberados e devem ter um período de repouso de 24 horas, no mínimo.

6. Se a duração máxima da viagem ultrapassar o previsto no [n.º 2], os animais não devem ser transportados de comboio. Todavia, caso sejam observadas as condições previstas nos [n.ºs 3 e 4], com excepção dos períodos de repouso, aplica-se a duração de viagem prevista no [n.º 4].

7. a) Se a duração máxima da viagem ultrapassar o previsto no [n.º 2], os animais não devem ser transportados por mar, a não ser que sejam observadas as condições previstas nos [n.os 3 e 4], com excepção da duração da viagem e dos períodos de repouso;

b) No caso de transporte marítimo, regular e directo, entre dois pontos diferentes da Comunidade, por meio de veículos transportados em barcos, sem que os animais sejam descarregados, estes devem ter um período de repouso de doze horas depois de serem desembarcados no porto de destino, ou na sua proximidade imediata, excepto se a duração da viagem por mar fizer parte do plano geral enunciado nos [n.os 2 a 4].

8. A duração de viagem prevista nos [n.os 3, 4 e 7 b)] pode ser prolongada por duas horas, no interesse dos animais em causa, atendendo, especialmente, à proximidade do local de destino.

[…]»

Direito nacional

10 O Regulamento da protecção dos animais durante o transporte (Tierschutztransportverordnung), de 25 de Fevereiro de 1997 (BGBl. I, p. 348), em vigor à data dos factos do processo principal, dispunha, no seu § 24, a respeito da limitação dos transportes:

«1. Se o lugar de expedição e o lugar de destino se situarem no território nacional, a duração do transporte de animais domésticos destinados a abate não pode exceder 8 horas. [...]

2. No transporte de animais domésticos não previsto no n.º 1, o transportador e o responsável pelo transporte devem, após, no máximo, 8 horas de transporte, garantir que os animais são descarregados, alimentados e abeberados num período de repouso de 24 horas num ponto de paragem autorizado pela autoridade competente [...]

[...]

5. Os n.os 2 e 3, conjugados com o anexo 2 relativo à descarga e ao período de repouso, não são aplicáveis aos transportes ferroviário e marítimo de [animais].»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

11 Em 12 de Outubro de 2000, a Viamex declarou ao Hauptzollamt de Itzehoe a exportação de 20 bovinos vivos para o Egipto, tendo pedido ao Hauptzollamt Hamburg-Jonas (a seguir «Hauptzollamt»), em 26 de Outubro de 2000, a concessão de restituições à exportação. Os animais eram transportados por via férrea de Husum (Alemanha) para Rasa (Croácia) e posteriormente embarcados num navio.

12 Resulta da decisão de reenvio que, segundo a folha de transporte, o transbordo dos animais em Husum ocorreu em 12 de Outubro de 2000 entre as 11 h 30 m e as 18 horas. O comboio saiu de Husum cerca das 20 h 10 m. Depois de uma paragem, em 13 de Outubro de 2000, em Jesenice (Eslovénia), onde os animais foram abeberados e alimentados entre as 21 horas e as 22 h 30 m, o transporte ferroviário chegou a Rasa em 14 de Outubro de 2000 pelas 5 h 30 m.

13 Por decisão de 9 de Agosto de 2005, o Hauptzollamt, tendo analisado a referida folha de transporte, indeferiu o pedido de restituições pelo facto de esse transporte ter durado 33 horas e 20 minutos e ter assim excedido a duração máxima de transporte de 28 horas prevista no capítulo VII, ponto 48, do anexo da Directiva 91/628.

14 Em reclamação dessa decisão, a Viamex alegou nomeadamente que, uma vez que a duração do transporte ferroviário estava em conformidade com as disposições nacionais, era desleal recusar-lhe a restituição à exportação.

15 Por decisão de 24 de Maio de 2006, o Hauptzollamt indeferiu a reclamação com base no facto de, num controlo dos transportes ferroviários, a Comissão Europeia ter observado que a duração média de transporte de Husum a Rasa era de 36 horas e 35 minutos, ao passo que, segundo os horários dos transportes de animais fornecidos às autoridades veterinárias pelo departamento «carga» dos caminhos-de-ferro alemães, a duração do transporte em causa na lide principal era de 34 horas e 41 minutos. Verifica-se, pois, que esse transporte não só excedeu a duração máxima de transporte prevista na Directiva 91/628 mas que, além disso, não foi respeitado o período de repouso de 24 horas imposto por esta directiva uma vez atingida a duração máxima de transporte.

16 No seu recurso interposto em 26 de Junho de 2006, a Viamex voltou a salientar que, de acordo com as disposições nacionais que transpõem a Directiva 91/628 para o ordenamento jurídico alemão, as disposições relativas aos períodos de repouso e à duração de transporte não são aplicáveis aos transportes ferroviários.

17 Segundo o Finanzgericht Hamburg, a decisão da causa principal depende da questão de saber se a Viamex violou as normas do capítulo VII, ponto 48, n.º 5, do anexo

da Directiva 91/628, segundo as quais, após a duração de viagem fixada, os animais devem ser descarregados, alimentados, abeberados e beneficiar de um período de repouso mínimo de 24 horas. Esse órgão jurisdicional pergunta se é possível inferir da posição sistemática dessa disposição que esta só é aplicável ao transporte rodoviário.

18 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, em casos como o da lide principal, deve fiscalizar se a autoridade nacional competente aplicou o disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 615/98 respeitando o princípio da proporcionalidade. A este respeito, entende que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que certas violações, nomeadamente as que não acarretam a morte dos animais, não levam automaticamente à perda do direito à restituição à exportação, pelo que a autoridade competente deve decidir da manutenção, redução ou recusa dessa restituição dentro do respeito desse princípio.

19 Nestas condições, o Finanzgericht Hamburg decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O [ponto 48], [n.º 5], do [c]apítulo VII do anexo da Directiva 91/628[...] é aplicável ao transporte ferroviário?

2) Nos casos em que a violação da Directiva 91/628[...] não acarretou a morte dos animais, o órgão jurisdicional está, em geral, obrigado a apreciar se a autoridade competente do Estado-Membro aplicou o disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento [n.º 615/98], em conformidade com o princípio da proporcionalidade?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

20 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, no essencial, se o capítulo VII, ponto 48, n.º 5, do anexo da Directiva 91/628 é aplicável aos transportes ferroviários.

21 A Viamex baseia-se numa interpretação sistemática do referido capítulo para considerar que o n.º 5 do seu ponto 48 não é aplicável a esse tipo de transportes. Entende que, seguindo esse método de interpretação, esse ponto visa, nos seus n.os 2 a 5, o transporte por camião, nos seus n.os 6 e 7, respectivamente, os transportes ferroviário e marítimo, bem como, nos seus n.os 8 e 9, qualquer meio de transporte.

22 A este respeito, não se pode deixar de observar que o capítulo VII, ponto 48, n.º 5, do anexo da Directiva 91/628 dispõe em termos gerais que, depois do período de viagem fixado, os animais devem ser descarregados, alimentados, abeberados e beneficiar de um período de repouso de pelo menos 24 horas.

23 Nada nesse n.º 5 nem em qualquer outra disposição da Directiva 91/628 dá a entender que o legislador da União tivesse querido limitar o âmbito de aplicação desse número ao transporte rodoviário.

24 Com efeito, resulta da redacção de diversos números do capítulo VII, ponto 48, do anexo da Directiva 91/628 que aqueles cujo âmbito de aplicação é limitado a um meio de transporte concreto contêm uma precisão a esse respeito. Assim, resulta da sua própria redacção que os n.os 4, 6 e 7 desse ponto 48 são aplicáveis, respectivamente, aos transportes rodoviário, ferroviário e marítimo. Uma vez que o n.º 5 desse ponto não contém essa precisão, há que considerar que se refere a todos os meios de transporte.

25 Nestas condições, há que considerar que o capítulo VII, ponto 48, n.º 5, do anexo da dita directiva se aplica igualmente ao transporte ferroviário.

26 Por um lado, esta interpretação é confirmada pela sistemática das disposições da Directiva 91/628. Com efeito, resulta das definições dadas aos conceitos de «transporte» e de «período de repouso» no artigo 2.º, n.º 2, desta directiva que os períodos entre o carregamento dos animais num meio de transporte e a sua descarga pertencem necessariamente quer ao transporte quer ao repouso. Ora, na medida em que está assente que as normas relativas à duração máxima da viagem, que constam dos n.os 2 e 3 do ponto 48 do capítulo VII do anexo da Directiva 91/628, se aplicam, nomeadamente, ao transporte ferroviário, há que considerar que as normas relativas ao período de repouso posterior ao período de transporte também se aplicam a esse meio de transporte.

27 Por outro lado, esta interpretação é corroborada pelo objectivo da Directiva 91/628 que é, segundo o seu nono considerando, garantir uma protecção mais eficaz dos animais durante o transporte.

28 Em face do exposto, há que responder à primeira questão que o capítulo VII, ponto 48, n.º 5, do anexo da Directiva 91/628 é aplicável, nomeadamente, aos transportes ferroviários.

Quanto à segunda questão

29 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, no caso de a violação da Directiva 91/628 não ter levado à morte dos animais transportados, as autoridades competentes e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, no exercício da sua fiscalização, têm de aplicar o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 615/98 respeitando o princípio da proporcionalidade.

30 A título preliminar, há que recordar que, no n.º 38 do acórdão de 17 de Janeiro de 2008, Viamex Agrar Handel e ZVK (C-37/06 e C-58/06, Colect., p. I-69), o Tribunal de Justiça considerou, num processo que opôs as mesmas partes, que as autoridades competentes dos Estados-Membros só podem decidir quanto ao montante da restituição à exportação quando se verifiquem dois tipos de casos bem distintos previstos no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 615/98. No primeiro caso, se a morte dos animais for devida ao incumprimento do disposto na Directiva 91/628, o legislador da União não atribui nenhuma margem de apreciação à autoridade competente, uma vez que prevê expressamente que a restituição não será paga. Em contrapartida, no segundo caso, se a referida autoridade considerar que essa directiva não foi respeitada, sem que, no entanto, esse incumprimento tenha levado à morte dos animais, o legislador da União concede uma certa margem de apreciação à autoridade competente para decidir se o incumprimento de uma disposição da referida directiva é susceptível de levar à perda, à redução ou à manutenção da restituição à exportação.

31 Quanto ao segundo caso, o Tribunal de Justiça precisou que cabe à autoridade competente apreciar se a violação de uma disposição da Directiva 91/628 teve um impacto no bem-estar dos animais (v., neste sentido, acórdãos Viamex Agrar Handel e ZVK, já referido, n.º 44, e de 13 de Março de 2008, Viamex Agrar Handel, C-96/06, Colect., p. I-1413, n.º 51).

32 A este respeito, o Tribunal de Justiça considerou que a inobservância da Directiva 91/628, susceptível de levar a uma redução ou a uma perda da restituição à exportação, se refere apenas às disposições dessa directiva que tenham um impacto no bem-estar dos animais, ou seja, no seu estado físico e/ou na sua saúde, e não às que não tenham, em princípio, esse impacto (acórdão Viamex Agrar Handel e ZVK, já referido, n.º 42).

33 Por outro lado, o Tribunal de Justiça considerou que cabe à autoridade competente apreciar se a violação de uma disposição da Directiva 91/628 pode ser sanada e se deve levar à perda, à redução ou à manutenção da restituição à exportação. Incumbe igualmente a essa mesma autoridade decidir se a restituição à exportação deve ser reduzida na proporção do número de animais que considera terem sido afectados pela inobservância da Directiva 91/628 ou se não deve ser paga essa restituição na medida em que a inobservância de uma disposição da referida directiva tenha tido impacto no bem-estar de todos os animais (v., neste sentido, acórdãos Viamex Agrar Handel e ZVK, já referido, n.º 44, e Viamex Agrar Handel, já referido, n.º 51).

34 A Viamex entende que resulta da jurisprudência acima referida que a aplicação do princípio da proporcionalidade tem o efeito de as autoridades competentes e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros deverem pôr em prática um sistema de sanções escalonadas, fazendo a concessão da restituição à exportação depender da inexistência de lesões reais do bem-estar dos animais no transporte.

35 Esta argumentação não pode proceder.

36 Com efeito, no n.º 47 do acórdão Viamex Agrar Handel, já referido, o Tribunal de Justiça considerou que resulta claramente da redacção do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 615/98 que o legislador da União sujeitou o pagamento das restituições à exportação ao respeito do disposto na Directiva 91/628, independentemente de se apurar um dano concreto sofrido pelos animais durante o transporte.

37 Neste sentido, o bem-estar dos animais pode ser posto em perigo e deixar de estar garantido a partir do momento em que o disposto na Directiva 91/628 relativamente à sua saúde deixar de ser respeitado. Do mesmo modo, na prática, nem sempre é possível a autoridade competente verificar se, em concreto, os animais sofreram ou ficaram feridos devido à inobservância dessas disposições (v., neste sentido, acórdão Viamex Agrar Handel, já referido, n.os 48 e 49).

38 Resulta da jurisprudência referida nos n.os 32, 33, 36 e 37 do presente acórdão que a análise da autoridade competente deve, em primeiro lugar, estender-se à questão de saber se a disposição da Directiva 91/628 que não foi respeitada diz respeito ao bem-estar dos animais. Se for esse o caso, há que determinar, em segundo lugar, se essa inobservância diz respeito ao bem-estar de todos os animais transportados ou unicamente a um número limitado daqueles relativamente aos quais é pedida a restituição à exportação. Em terceiro lugar, a autoridade competente deve verificar se a inobservância pode ser rectificada. É com base nestes elementos que essa autoridade decide se a inobservância de uma disposição da Directiva 91/628 deve levar à perda, à redução ou à manutenção da restituição à exportação.

39 No caso de essa autoridade chegar à conclusão de que a violação das disposições da Directiva 91/628 diz respeito ao bem-estar de todos os animais transportados, deve recusar a restituição à exportação, sem que se tenha de demonstrar especialmente que os animais sofreram um dano concreto no seu transporte.

40 Em contrapartida, se a violação das disposições da Directiva 91/628 apenas respeitar a uma parte desses animais, cabe à autoridade competente decidir se a restituição à exportação deve ser reduzida na proporção do número de animais que possam ter sido afectados por ela. De qualquer forma, a restituição não será concedida pelos animais relativamente aos quais não tenham sido respeitadas as disposições da Directiva 91/628.

41 Há que responder, portanto, à segunda questão no sentido de que, no caso de a violação da Directiva 91/628 não ter levado à morte dos animais transportados, as autoridades competentes e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, no exercício da sua fiscalização, têm de aplicar o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 615/98 em conformidade com o princípio da proporcionalidade, recusando o pagamento da restituição à exportação respeitante a animais relativamente aos quais não tenham sido respeitadas as disposições da dita directiva relativas ao seu bem-estar.

Quanto às despesas

42 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sexta Secção) declara:

1) O capítulo VII, ponto 48, n.º 5, do anexo da Directiva 91/628/CEE do Conselho, de 19 de Novembro de 1991, relativa à protecção dos animais durante o transporte e que altera as Directivas 90/425/CEE e 91/496/CEE, conforme alterada pela Directiva 95/29/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1995, é aplicável, nomeadamente, aos transportes ferroviários.

2) No caso de a violação da Directiva 91/628, conforme alterada pela Directiva 95/29, não ter levado à morte dos animais transportados, as autoridades competentes e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, no exercício da sua fiscalização, têm de aplicar o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento (CE)

n.º 615/98 da Comissão, de 18 de Março de 1998, que estabelece normas especiais de execução do regime das restituições à exportação no que respeita ao bem-estar dos animais vivos da espécie bovina durante o transporte, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, recusando o pagamento da restituição à exportação respeitante a animais relativamente aos quais não tenham sido respeitadas as disposições da dita directiva relativas ao seu bem-estar.

Assinaturas