CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL L. A. GEELHOED

apresentadas em 5 de Abril de 2001 [1]

I — Introdução

1. O presente processo dá seguimento a um pedido da Comissão, ao abrigo do artigo 226.° CE (revogado pelo Tratado de Amesterdão), no sentido de obter uma declaração de que, ao não tomar todas as medidas necessárias para dar cumprimento à Directiva 86/609/CEE do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos animais utilizados para fins experimentais e outros fins científicos [2], a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva, nomeadamente do seu artigo 25.°, e por força do Tratado CE, nomeadamente do seu artigo 10.° CE.

II — Enquadramento jurídico

A — *Regulamentação comunitária*

2. O artigo 1.° define o objecto da directiva do seguinte modo:

«A presente directiva tem por objectivo garantir que, quando forem utilizados animais para fins experimentais ou outros fins científicos, as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor nos Estados-Membros destinadas à sua protecção sejam aproximadas, de modo a não prejudicar o estabelecimento ou o funcionamento do mercado comum, nomeadamente, por meio de distorções de concorrência ou entraves de ordem comercial.»

3. O caso em apreço diz respeito às disposições de transposição dos artigos 11.° e 12.° da directiva, bem como ao conceito de «experiência», tal como é definido no artigo 2.° desta mesma directiva. O litígio abrange também o regime das sanções.

4. O conceito de «experiência» é definido no artigo 2.° como «utilização de um animal para fins experimentais ou científicos que possam causar-lhe dor, sofrimento, aflição ou dano duradouro, incluindo qual-

1 — Língua original: neerlandês.

2 — JO L 358, p. 1 (a seguir «directiva»).

quer acção que tenha em vista ou que possa resultar no nascimento de um animal em tais condições, à excepção dos métodos menos dolorosos de matar ou marcar um animal aceites pela prática moderna (métodos 'humanos'); a experiência começa no momento em que um animal é preparado pela primeira vez para ser utilizado e acaba quando já não há mais observações a fazer para tal experiência; a eliminação da dor, sofrimento, aflição ou dano duradouro graças à utilização eficaz de anestéticos, analgésicos ou outros métodos não exclui a utilização dos animais do âmbito desta definição. Excluem-se as práticas não experimentais, agrícolas ou de clínica veterinária».

5. O artigo 3.° dispõe que a directiva é aplicável à utilização de animais em experiências realizadas com um dos seguintes objectivos:

«a) O desenvolvimento, a produção, o controlo de qualidade, da eficácia e da segurança de medicamentos, alimentos e outras substâncias ou produtos:

i) Destinados a evitar, prevenir, diagnosticar ou tratar doenças, estados precários de saúde ou outras situações anormais ou os seus efeitos no homem, nos animais ou nas plantas;

ii) Destinados à avaliação, detecção, regulação ou modificação de condições fisiológicas no homem, nos animais ou nas plantas.

b) A protecção do ambiente natural, no interesse da saúde ou do bem-estar do homem ou dos animais.»

6. O artigo 11.° tem a seguinte redacção:

«Sem prejuízo das outras disposições da presente directiva, quando tal for necessário para os objectivos legítimos de uma

experiência, a autoridade pode permitir que o animal em questão seja posto em liberdade, desde que esteja certa de que serão tomadas todas as medidas necessárias para salvaguardar o seu bem-estar e desde que o seu estado de saúde o permita e não constitua perigo para a saúde pública e para o ambiente.»

7. O artigo 12.° dispõe:

«1. Os Estados-Membros estabelecerão mecanismos pelos quais as experiências ou os dados relativos às pessoas que procedem a tais experiências sejam previamente notificadas à autoridade.

2. Quando estiver previsto submeter um animal a uma experiência que lhe provoque ou possa provocar dores violentas susceptíveis de se prolongarem, tal experiência deve ser especificamente declarada e justificada junto da autoridade ou expressamente autorizada por ela. A autoridade tomará as medidas judiciais e administrativas adequadas se não puder provar que a experiência é suficientemente importante para as necessidades essenciais do homem e do animal.»

8. O artigo 25.° dispõe:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para, o mais tardar em 24 de Novembro de 1989, darem cumprimento à presente directiva. Informarão imediatamente a Comissão das medidas tomadas.

2. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão as medidas legislativas nacionais que adoptarem no sector abrangido pela presente directiva.»

B — *A legislação nacional*

9. A legislação irlandesa consagrada à matéria abrangida pela directiva consta do Cruelty to Animals Act 1876 e dos European Communities (Amendment of Cruelty to Animals Act 1876) Regulations de 1994 (a seguir, conjuntamente, «lei irlandesa»). Esta última alteração contém um novo artigo 12.°-A, através do qual o Governo irlandês procura dar pleno cumprimento à directiva.

10. A lei irlandesa indica, nomeadamente, os casos e as condições em que podem ou não ser realizadas experiências com animais. O seu artigo 2.° dispõe, assim, que não pode ser realizada qualquer experiência susceptível de causar dor a animais vivos, sem prejuízo das excepções que constam dessa lei.

11. O artigo 12.°-A, n.° 9, da lei irlandesa tem uma redacção praticamente idêntica à do artigo 11.° da directiva:

«Sem prejuízo das demais disposições da presente lei, quando tal for necessário para os objectivos legítimos de uma experiência, o animal em causa pode ser colocado em liberdade, desde que tenha sido feito todo o possível para salvaguardar o seu bem-estar, que o seu estado de saúde o permita e que não exista perigo para a saúde pública e para o ambiente.»

12. O artigo 12.°-A, n.° 10, ponto 1, da lei irlandesa prevê que o ministro criará os mecanismos que permitam a notificação prévia à autoridade das experiências ou dos dados relativos às pessoas que as realizarão. Especifica-se, além disso, que «quando estiver previsto submeter um animal a uma experiência que lhe provoque ou possa provocar dores violentas susceptíveis de se prolongarem, tal experiência deve ser especificamente declarada ao Ministro da Saúde e justificada ou ser por ele expressamente autorizada. O ministro tomará as medidas judiciais e administrativas adequadas se entender que a experiência não é suficientemente importante para as necessidades essenciais do homem ou do animal».

13. A lei irlandesa de 1876 prevê determinadas sanções. O seu artigo 2.° dispõe que podem ser impostas sanções a pessoas que realizem uma experiência ou nela colaborem. A pena aplicável, para a primeira infracção, é de multa até 50,00 IEP e, para uma segunda infracção, de multa até 100,00 IEP ou de prisão até três meses.

O artigo. 13.° prevê a possibilidade de aplicar uma sanção em caso de obstrução a certas investigações. A pena aplicável neste caso é de multa até 5,00 IEP.

III — Argumentação das partes

14. No caso em apreço, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare o incumprimento por parte da Irlanda, porquanto considera que as medidas adoptadas pelo Governo irlandês são insuficientes e não constituem uma transposição correcta da directiva.

15. O primeiro fundamento da Comissão diz respeito ao conceito de «experiência». Este conceito é definido pela directiva e delimita, deste modo, o âmbito de aplicação da directiva em razão da matéria. A Comissão sustenta que é preciso, assim, que a definição que consta da legislação nacional tenha o mesmo teor que a da directiva. A lei irlandesa utiliza, todavia, esta expressão sem a definir. Acresce que a lei irlandesa de 1876 abrange apenas as experiências que provoquem dores; a versão alterada de 1994 não introduziu modificações a este respeito. Em contrapartida, a directiva não abrange apenas as experiências

que possam provocar dores, mas também as que seja susceptíveis de causar sofrimento, aflição ou danos duradouros, quando tais experiências sejam realizadas em animais com um dos objectivos previstos no artigo 3.° da directiva. Por outras palavras, a directiva abrange as situações em que é objectivamente possível causar dores, sofrimento, aflição ou danos duradouros, enquanto que a legislação irlandesa, segundo o seu texto, só abrange os casos em que a experiência prevista seja susceptível de causar dores.

A Comissão afirma, além disso, que a definição de experiência contém vários aspectos importantes que, na falta de uma definição equivalente na ordem jurídica irlandesa, podem gerar uma situação de insegurança jurídica. A Comissão salienta que, segundo a legislação irlandesa, o âmbito de aplicação se restringe às experiências com animais vivos, enquanto a directiva abrange também as experiências no decurso do período pré-natal (sofrendo o animal as consequências depois da nascença), e que, além disso, essa legislação não indica com clareza o momento em que uma experiência começa e termina.

16. O segundo fundamento invocado pela Comissão diz respeito à disposição da legislação irlandesa que corresponde ao artigo 11.° da directiva. O trecho relativo à autoridade competente não consta do artigo 12.°-A, n.° 9, da lei irlandesa. Consequentemente, não se prevê que, antes de o animal ser posto em liberdade, a autoridade competente se deve assegurar de que se verificam determinadas condições específicas, o que é contrário ao artigo 11.° da directiva.

17. O terceiro fundamento baseia-se no facto de que, embora a lei irlandesa preveja que o ministro estabeleça os mecanismos referidos no artigo 12.°, n.° 1, da directiva, a Irlanda nunca estabeleceu tais mecanismos, ou, pelo menos, nunca os comunicou à Comissão.

18. Por fim, a Comissão entende que o regime sancionatório da legislação irlandesa é ineficaz. Em primeiro lugar, as sanções abrangem apenas a um número limitado de infracções e, em segundo lugar, as que podem ser aplicadas não são suficientemente dissuasivas. O montante das multas não foi revisto desde 1876. Acresce que a legislação irlandesa não penaliza as infracções à directiva do mesmo modo que as infracções às disposições nacionais de natureza e importância semelhantes. A Comissão alega que transpor uma directiva para a ordem jurídica nacional sem prever uma protecção eficaz das suas normas, acompanhando-as de sanções adequadas, contraria o artigo 10.° CE.

19. O Governo irlandês reconhece que a definição do conceito de experiência levanta problemas e que a legislação irlandesa não responde a todas as exigências, como a Comissão sublinha. Tenciona, portanto, inserir as modificações pretendidas através de uma alteração legislativa. Embora reconheça certas eventuais imprecisões quanto ao âmbito da legislação aplicável, considera que o uso actual, incluindo a aplicação do conceito de «experiência» na lei irlandesa, responde, na prática, às exigências da directiva quanto ao sofrimento e aos danos duradouros. Além disso, afirma que as experiências que causem sofrimento, aflição ou danos duradouros são também abrangidas pelo conceito de «experiências susceptíveis de causar dor», segundo a legislação irlandesa.

20. O Governo irlandês anunciou que iria introduzir alterações na sua legislação no sentido de responder às preocupações expressas pela Comissão quanto à aplicação dos artigos 11.° e 12.° da directiva. Sublinhou, porém, que o regime irlandês actual aplicável às pessoas que pretendam realizar investigações científicas com utilização de animais é estrito. Segundo a sua legislação, afirma o Governo irlandês, é proibida qualquer experiência susceptível de causar dores, salvo se o ministro considerar que tal tipo de experiência é necessário no interesse da ciência médica. Sublinha, além disso, que o pedido de autorização para realizar experiências deve indicar de modo pormenorizado o destino que será dado aos animais utilizados com fins experimentais. Se um animal é posto em liberdade ou reintegrado num grupo, tal deve constar do pedido. O Governo irlandês alega também que a autorização é sujeita a condições. Indica, por fim, que a maioria dos animais é sujeita a eutanásia no fim das experiências.

21. Quanto aos mecanismos, o Governo irlandês indicou que, na Irlanda, o requerente deve notificar previamente ao ministro, detalhadamente, a experiência e os procedimentos em questão. Tal resulta das regras gerais aplicáveis aos mecanismo de autorização. Assim, segundo o governo irlandês, um pedido de autorização deve incluir informações relativas à natureza e ao objectivo das experiências, devendo ser apresentado um protocolo detalhado. Além disso, é preciso indicar o local onde serão realizadas as experiências, as qualificações dos requerentes e a sua posição no instituto de investigação por conta do qual realizam tais experiências.

22. No que respeita às sanções, o Governo irlandês declarou reconhecer o mérito das críticas da Comissão, e que iria também incluir este aspecto no seu projecto de alteração legislativa. Continua, porém, a entender que um sistema de autorizações que preveja a possibilidade de retirar uma autorização já concedida tem também um efeito preventivo suficiente.

IV — Análise jurídica

23. Note-se, antes de mais, que os Estados-Membros já deviam ter tomado todas as medidas necessárias para dar cumprimento à directiva, o mais tardar até 24 de Novembro de 1989. Depois desta data, a Irlanda beneficiou de várias ocasiões para lhe dar pleno cumprimento. Uma primeira carta da Comissão data já de 1990. O Governo irlandês anunciou, em seguida, que iria dar cumprimento à directiva através de uma revisão do processo de autorização e de registo. A Comissão considerou que tal não bastava e notificou a Irlanda, antes de emitir um parecer fundamentado. O Governo irlandês respondeu comunicando-lhe a lei alterada através dos European Communities (Amendment of Cruelty to Animals Act 1876) Regulations 1994. Após a análise desta alteração legislativa, a Comissão chegou à conclusão de que a directiva não tinha, ainda, sido correctamente transposta. Mais uma vez, notificou a Irlanda, e convidou o Governo irlandês a apresentar as suas observações num prazo de dois meses. Tal acabou por resultar num parecer fundamentado complementar. Estava-se a 17 de Dezembro de 1998. Nesse parecer fundamentado complementar a Comissão expôs novamente a sua posição quanto aos pontos que ainda apresentavam lacunas, convidando o Governo irlandês a tomar as medidas necessárias num prazo de dois meses. Na resposta escrita que apresentou em 16 de Março de 1999, o Governo irlandês aceitou a opinião da Comissão, declarando, porém, que estava a ser preparada uma legislação de alteração, que seria submetida à apreciação da Comissão em finais de Junho de 1999. Não tendo, todavia, recebido notícias desde essa data, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

24. Trata-se, no caso em apreço, de alguns aspectos da directiva. Segundo a jurisprudência constante, as obrigações dos Estados-Membros no âmbito da transposição de directivas devem ser interpretadas restritamente. Sendo certo que os Estados-Membros são livres de escolher os meios e os métodos de transposição de uma directiva, também é um facto que são obrigados a adoptar todas as medidas necessárias na sua ordem jurídica nacional para assegurar a plena eficácia da directiva, em conformidade com os objectivos prosseguidos. Compete-lhes, para tanto, estabelecer, na área em questão, um quadro legislativo claro, de modo a que o direito nacional corresponda às disposições da directiva, em termos que não permitam ambiguidades nem equívocos.

25. Na minha opinião, a Comissão demonstrou de modo convincente o interesse de uma correcta transposição para a legislação nacional do conceito de «experiência». Trata-se, com efeito, de um conceito central que delimita o âmbito de aplicação material da directiva. Por conseguinte, é fundamental que este conceito seja fielmente reproduzido na legislação nacional. O Governo irlandês acabou por reconhecer também o mérito desta acusação da Comissão.

26. Admitiu também o mérito das questões levantadas pela Comissão quanto aos artigos 11.° e 12.° da directiva. Note-se que o Governo irlandês tinha prometido adaptar a sua legislação no sentido pretendido pela Comissão. Porém, há que referir que a Irlanda se encontra em situação de incumprimento e que a acção da Comissão deve ser julgada procedente quanto a estes aspectos.

27. Serei breve no que respeita ao regime das sanções. Tal como a Comissão, entendo que o nível das penas de multa aplicáveis na Irlanda é completamente inadequado. As multas máximas ainda talvez tivessem algum efeito dissuasor há 150 anos, mas tendo em conta a desvalorização monetária, são meramente simbólicas. E isto é tanto mais certo quanto as experiências com animais são também realizadas em escala industrial. O Governo irlandês não contestou, aliás, este aspecto e prometeu uma alteração.

28. Acresce que, segundo jurisprudência constante, mesmo nos casos em que uma regulamentação comunitária não contenha qualquer disposição específica que preveja uma sanção para a sua violação, e a directiva ora em apreço não a prevê, o artigo 10.° CE impõe aos Estados-Membros uma obrigação geral de serem tomadas todas as medidas adequadas para assegurar o alcance e a eficácia do direito comunitário. Para tanto, os Estados-Membros devem designadamente velar por que as violações do direito comunitário sejam punidas em condições substantivas e processuais análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes. Embora os Estados-Membros sejam livres de escolher as sanções aplicáveis, estas devem, de qualquer modo, ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas [3]. Por conseguinte, entendo, tal como a Comissão, que, no caso em apreço, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.° CE.

29. O argumento do Governo irlandês segundo o qual a possibilidade de uma autorização ser retirada exerce um efeito preventivo não é de modo algum convincente. Um sistema de autorizações só pode funcionar se for possível assegurar o perfeito respeito da proibição subjacente. É indiscutível que a gravidade da sanção prevista é também relevante para fazer respeitar tal proibição.

30. No seu conjunto, os argumentos do Governo irlandês não conseguem rebater validamente as acusações da Comissão. Acresce que o presente processo já dura há muito tempo; a Irlanda foi, várias vezes, notificada para transpor correctamente a directiva para a sua ordem jurídica nacional. Por conseguinte, sou de opinião de que a acção da Comissão deve ser julgada procedente.

3 — V., nomeadamente, os acórdãos de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, Colect., p. 2965), e de 10 de Julho de 1990, Hansen (C-326/88, Colect., p. I-2911).

31. Por força da disposição do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão apresentado um pedido nesse sentido, a Irlanda deve ser condenada nas despesas.

Conclusão

À luz das considerações anteriores, sugiro ao Tribunal de Justiça que declare que:

«1) Ao não tomar todas as medidas necessárias para garantir a correcta transposição para o direito nacional dos artigos 2.° (conceito de 'experiência'), 11.° e 12.° da Directiva 86/609/CEE do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos animais utilizados para fins experimentais e outros fins científicos, e ao não prever sanções eficazes para o não cumprimento das exigências da Directiva 86/609, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva, nomeadamente do seu artigo 25.°, e por força do Tratado CE, nomeadamente do seu artigo 10.° CE.

2) A Irlanda é condenada nas despesas.»