CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL L. A. GEELHOED

apresentadas em 14 de Novembro de 2002 [1]

1. No presente processo, a Comissão das Comunidades Europeias solicita ao Tribunal de Justiça que declare que a República Federal da Alemanha não adoptou nem notificou no prazo fixado as medidas legislativas e regulamentares necessárias à plena execução da Directiva 98/56/CE do Conselho, de 20 de Julho de 1998, relativa à comercialização de materiais de propagação de plantas ornamentais [2] (a seguir «directiva»). O prazo de transposição previsto no artigo 19.º da directiva expirou em 1 de Julho de 1999.

2. A directiva respeita à comercialização na Comunidade de materiais de propagação de plantas ornamentais. Impõe medidas respeitantes à qualidade e ao estado sanitário dos materiais utilizados para a propagação das plantas ornamentais.

3. O artigo 2.º, parte inicial e n.º 1, dispõe que:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

1) 'Materiais de propagação': materiais provenientes de plantas destinados a:

— propagação de plantas ornamentais, ou

— produção de plantas ornamentais; todavia, em caso de produção a partir de plantas completas, esta definição é aplicável apenas na medida em que a planta ornamental resultante se destine a ser comercializada posteriormente.

'Propagação': reprodução vegetativa ou por outros meios.»

1 — Língua original: neerlandês.
2 — JO L 226, p. 16.

4. Por ofício de 16 de Novembro de 1999, a Comissão enviou à República Federal da Alemanha uma notificação para cumprimento por não ter recebido notificação das medidas tomadas pelo Governo alemão para a transposição da directiva. O Governo alemão respondeu a este em 18 de Janeiro de 2000. Na sua resposta, informou à Comissão que seria dada execução à directiva através da alteração da Saatgutverkehrsgesetz (lei sobre o comércio das sementes) e do Anbaumaterialverordnung (regulamento referente à comercialização dos produtos hortícolas, das frutas e das plantas ornamentais). As alterações estavam a ser preparadas. O atraso na execução explicava-se pelas dificuldades com que se viu confrontado o governo no que toca à definição do conceito de «material de propagação».

5. A Comissão reagiu dirigindo-lhe um parecer fundamentado em 19 de Julho de 2000, no qual convidava o Governo alemão a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento ao referido parecer no prazo de dois meses a contar da sua notificação. O Governo alemão respondeu-lhe por ofício de 10 de Outubro de 2000, no qual mencionava de novo as dificuldades de interpretação. Por ofício de 15 de Dezembro de 2000, o Governo alemão transmitiu à Comissão informações complementares e anunciou a transposição num futuro próximo.

6. A Comissão conclui na sua petição que a República Federal da Alemanha ainda não adoptou todas as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento às obrigações decorrentes da directiva.

7. Na contestação, a República Federal da Alemanha não põe em causa o atraso na transposição da directiva. Todavia, considera que a acção é inadmissível por vício no procedimento pré-contencioso. Com efeito, o governo tinha já, na resposta à notificação para cumprimento, invocado o conceito fundamental de «material de propagação», cujo conteúdo era obscuro. Esta falta de clareza resulta igualmente das variações existentes nas versões linguísticas da directiva. O comité permanente referido no artigo 17.º da directiva também não remediou, na sua reunião de 25 de Novembro de 1999, esta falta de interpretação uniforme. Na medida em que a Comissão não mencionou, em momento algum do procedimento pré-contencioso, estas dificuldades de interpretação, há falta de fundamentação que vicia o procedimento pré-contencioso. Na sua tréplica, a República Federal da Alemanha avança mais detalhes sobre as incertezas alegadas e a reunião do comité permanente. Remete também para o acórdão Comissão/Alemanha [3], no qual o Tribunal de Justiça se debruçou sobre as dificuldades de interpretação alegadas pelo Governo alemão. Nesse processo, o Tribunal de Justiça não as tinha tomado em consideração por terem sido invocadas após o termo do prazo fixado para a transposição das directivas em causa. No presente caso, pelo contrário, a Comissão foi informada antes de expirado esse prazo.

3 — Acórdão de 12 de Março de 1998 (C-344/96, Colect., p. I-1165).

8. Não vejo o motivo pelo qual as dificuldades de interpretação invocadas pela República Federal da Alemanha poderiam conduzir à inadmissibilidade da acção.

9. Em primeiro lugar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, o procedimento pré-contencioso tem por objectivo dar ao Estado-Membro em causa a possibilidade de, por um lado, dar cumprimento às obrigações decorrentes do direito comunitário e, por outro, apresentar utilmente os seus fundamentos de defesa a respeito das acusações formuladas pela Comissão. Além disso, o procedimento pré-contencioso permite definir o objecto do processo contencioso. A este respeito, o procedimento pré-contencioso deve cumprir duas condições: deverá ter sido dada ao Estado-Membro a oportunidade de se defender e o objecto do litígio deverá estar claramente definido. Em meu entender, não há qualquer dúvida de que estas duas condições estão satisfeitas no caso em apreço. O que a República Federal da Alemanha critica à Comissão não é tanto não a ter colocado na posição de se poder defender, mas sim o facto de não ter sido convencida pela sua argumentação.

10. Nesta medida, há que distinguir o presente caso concreto dos que conduziram a duas acções por incumprimento intentadas contra a Irlanda [4] e nas quais os advogados-gerais J. Mischo e D. Ruiz-Jarabo concluíram pela respectiva inadmissibilidade devido à Comissão não ter, no decurso do procedimento pré-contencioso, respondido aos argumentos que o Governo irlandês tinha invocado após a notificação de incumprimento. Nos dois processos, os advogados-gerais salientaram que incumbia à Comissão — enquanto guardiã dos Tratados — examinar de forma aprofundada os argumentos que lhe foram contrapostos. Partilho do seu ponto de vista no que respeita ao dever de exame que incumbe à Comissão. Contudo, o não cumprimento deste dever pela Comissão é, no caso em apreço, sem importância.

11. Em meu entender, não tem qualquer relevância o facto do Governo alemão ter — segundo afirma — informado a Comissão antes de expirado o prazo para a transposição. Com efeito, nessa época, o conteúdo da directiva estava já definido. O mesmo se diga da obrigação que incumbe aos Estados-Membros de lhe dar execução em direito interno antes de 1 de Julho de 1999. Não se trata de uma obrigação assumida perante a Comissão, mas sim de um dever que decorre directamente do Tratado CE. Por conseguinte, um Estado-Membro não se pode escudar com os pontos de vista expostos pela Comissão no que respeita ao conteúdo de uma directiva ou, como no caso em apreço, com o facto de a Comissão não ter exprimido o seu ponto de vista a esse respeito. As opiniões da Comissão não são de natureza a justificar a prorrogação do prazo dentro do qual os Estados-Membros estão obrigados a proceder à transposição das directivas.

4 — Conclusões do advogado-geral J. Mischo de 28 de Maio de 2002 no processo Comissão/Irlanda (C-120/01, cancelado por despacho de 9 de Setembro de 2002 Colect., pp. I-6739, I-6740), e do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo de 17 de Setembro de 2002 no processo Comissão/Irlanda (C-362/01), acórdão de 10 de Dezembro de 2002, Colect., pp. I-11433, I-11435.

12. Os termos do acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 7, não levam a conclusão diferente. Este processo não respeitava de forma alguma à hipótese de um Estado-Membro comunicar à Comissão as dificuldades encontradas para dar execução à directiva antes do termo do prazo fixado para esse efeito. Como também não incumbe ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre esse caso específico.

13. Em resumo, se um Estado-Membro encontrar dificuldades que se prendem com a falta de clareza de uma directiva, pode, antes da sua adopção, actuar enquanto membro do Conselho, a fim de obter a alteração do texto da directiva.

14. O artigo 10.º CE também não impõe que a Comissão se abstenha de intentar uma acção por incumprimento no caso de um Estado-Membro encontrar problemas de interpretação no momento de proceder à transposição de uma directiva. A admitir-se ponto de vista diferente, a Comissão não poderia desempenhar correctamente a sua missão de zelar pela transposição correcta, dentro do prazo fixado, por parte de todos os Estados-Membros. Teria, além disso, por consequência uma diferença de tratamento injustificada entre os Estados-Membros que se confrontem com problemas de interpretação e os demais.

15. Demonstrada a admissibilidade da acção, importa verificar a sua procedência.

16. Segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado. No caso vertente, o parecer fundamentado foi formulado em 19 de Julho de 2000 e convidava o Governo alemão a informar a Comissão das medidas que projectava tomar no prazo de dois meses. Por conseguinte, o Tribunal não pode tomar em consideração as eventuais alterações ocorridas após 19 de Setembro de 2000.

17. As dificuldades de interpretação que surjam a um Estado-Membro não o dispensam do dever de proceder à transposição da directiva para o direito interno dentro do prazo previsto. Com efeito, por força do artigo 249.º CE, a directiva vincula todos os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar. Está, portanto, demonstrado o incumprimento.

Conclusão

18. Proponho, pois, que o Tribunal de Justiça julgue a presente acção procedente, isto é, que:

«— declare que, ao não ter adoptado nem notificado no prazo fixado as medidas legislativas e regulamentares necessárias à plena execução da Directiva 98/56/CE do Conselho, de 20 de Julho de 1998, relativa à comercialização de materiais de propagação de plantas ornamentais, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva;

— condene a República Federal da Alemanha nas despesas.»