CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 17 de Outubro de 2002 [1]

I — Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial diz respeito, por um lado, à questão de saber se um certificado sanitário, emitido nos termos da Directiva 91/68/CEE para animais de engorda, também é suficiente para animais de abate, para os quais existe um certificado sanitário específico. Por outro lado, pretende-se apurar a compatibilidade das medidas nacionais de protecção contra os riscos que advêm da Encefalopatia Espongiforme Transmissível (a seguir «EET») com o direito comunitário, em especial com as disposições sobre a livre circulação de mercadorias.

II — Enquadramento jurídico

1. *Direito comunitário*

a) Directiva 90/425/CEE

2. O comércio intracomunitário de animais vivos é o objecto 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 [2] (a seguir «Directiva 90/425»). De acordo com a mesma, são essenciais, no caso do comércio transfronteiriço, os controlos veterinários no local de partida no Estado-Membro de expedição, podendo os Estados-Membros de destino limitar-se a controlos veterinários no local de destino efectuados por amostragem.

3. O artigo 10.° regula, enquanto cláusula de emergência, a adopção de medidas de protecção em caso de aparecimento de doenças que possam constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana. Nos termos do n.° 1, primeiro parágrafo, os Estados-Membros são obrigados a comunicar aos outros Estados-Membros e à Comissão o aparecimento de doenças desse género. Contudo, o segundo parágrafo autoriza nestes casos os Estados-Membros de expedição, sobretudo, a adoptar medidas de prevenção. O terceiro parágrafo autoriza os Estados-Membros de destino ou de trânsito a adoptar medidas de prevenção quando, por ocasião de um

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 224, p. 29.

controlo, verificarem a existência de uma das doenças referidas no primeiro parágrafo. Nos termos do quarto parágrafo, os Estados-Membros de destino poderão tomar medidas cautelares em relação às explorações, centros, organismos ou zonas de protecção enquanto a Comissão não tiver tomado medidas nos termos do n.º 4. Por fim, o quinto parágrafo estabelece a obrigação de comunicar à Comissão e aos outros Estados-Membros as medidas tomadas.

b) Directiva 91/68/CEE

4. As trocas comerciais, em especial, de ovinos, são, além disso, reguladas pela Directiva 91/68/CEE do Conselho, de 28 de Janeiro de 1991, relativa às condições de polícia sanitária que regem as trocas comerciais intracomunitárias de ovinos e caprinos [3] (a seguir «Directiva 91/68»). De acordo com o artigo 3.º, os ovinos para abate deverão satisfazer as condições previstas no artigo 4.º, enquanto os ovinos de reprodução e engorda deverão satisfazer as previstas nos artigos 4.º, 5.º e 6.º

5. O artigo 4.º estabelece algumas condições básicas para as trocas comerciais (identificação e registo dos ovinos, inexistência de determinadas doenças). O artigo 5.º enuncia condições suplementares para os ovinos de reprodução e engorda no que diz respeito à prevenção da brucelose. O artigo 6.º impõe para o comércio de ovinos de reprodução outras exigências relativas à prevenção de doenças. No que diz respeito ao tremor epizoótico, o artigo 6.º, alínea b), subalínea i), terceiro travessão, exige que os ovinos provenham de uma exploração na qual não se tenha verificado nenhum caso de tremor epizoótico há, pelo menos, *dois* anos [4].

6. O artigo 9.º determina que os animais devem ser acompanhados, no decurso do seu transporte, de um certificado assinado por um veterinário oficial, em conformidade com o anexo E. O anexo E contém três modelos de certificados sanitários: o modelo I para ovinos de abate, o modelo II para ovinos de engorda e o modelo III para ovinos de reprodução. O modelo I e o modelo II apenas se diferenciam pelo facto de este último conter, além disso, um certificado que refere que os ovinos são admissíveis numa exploração de ovinos oficialmente livre de brucelose.

7. O artigo 10.º, n.º 1, remete, no que respeita aos controlos na origem, à organização e ao seguimento a dar aos controlos a efectuar pelo Estado-Membro de destino e às medidas de salvaguarda a aplicar, para o já referido artigo 10.º da Directiva 90/425.

3 — JO L 46, p. 19.

4 — O sublinhado é meu.

2. *Direito italiano*

8. O despacho italiano («ordinanza») n.º 600.3/VET/340/2/8920, de 24 de Dezembro de 1996, entretanto revogado mas relevante para o presente caso, fazia depender a importação para Itália de ovinos vivos para criação ou para engorda, provenientes de França, Portugal, Irlanda e Reino Unido da condição de o certificado sanitário incluir a seguinte declaração: «Os animais referidos neste certificado nasceram e foram criados em explorações onde não se registou qualquer caso de Encefalopatia Espongiforme Transmissível (EET) nos últimos *seis* anos» (a seguir «declaração EET») [5].

9. A comunicação interpretativa n.º 6003/340/8/73, de 3 de Janeiro de 1997, esclarecia que esta exigência também era válida para os certificados de importação de animais para abate.

10. Os considerandos do despacho de Dezembro de 1996 referem que o mesmo foi aprovado tendo em conta o número preocupante de casos de BSE no Reino Unido, em França, em Portugal e na Irlanda. Foi ainda declarado que, tendo em conta a situação sanitária diferente, a Itália não considerou necessário tomar, em relação ao seu efectivo pecuário, medidas semelhantes às adoptadas nos referidos países. Por último, esclareceu-se que as medidas foram adoptadas enquanto se aguardava a adopção de eventuais medidas comunitárias.

11. O despacho e a comunicação interpretativa foram notificados à Comissão, via telecópia de 10 de Janeiro de 1997. A Comissão confirma que as medidas lhe foram notificadas, avisando, porém, que devido aos seus recursos de pessoal não pode controlar se as medidas também foram comunicadas aos Estados-Membros. Segundo uma carta do Governo italiano, datada de 24 de Julho de 1997, este notificou as medidas aos Estados-Membros em causa, ou seja à França, Irlanda, Portugal e Reino Unido. O Governo do Reino Unido confirmou que as medidas lhe foram notificadas. Na sequência da adopção da Decisão 98/272/CE da Comissão relativa à vigilância epidemiológica das encefalopatias espongiformes transmissíveis (EET) o despacho italiano de Dezembro de 1996 foi revogado.

III — Matéria de facto

12. Em Junho de 1997, as partes do litígio no processo celebraram um contrato, regulado pelo direito inglês, relativo à exporta-

5 — O sublinhado é meu.

ção de três carregamentos em camião de ovinos vivos da Inglaterra para a Itália. Segundo averiguado pelo órgão jurisdicional de reenvio, Joseph Lennox (a seguir «Lennox») sabia que a demandada no processo inicial, Industria Lavorazione Carni Ovine (a seguir «ILCO») explorava um matadouro. As partes não discutiram se os ovinos eram para abate imediato ou para acabamento da engorda antes do abate. Os ovinos deveriam ser entregues na sede da ILCO.

13. Na data de chegada dos ovinos, a ILCO informou o demandante no processo principal de que os certificados sanitários apresentados não estavam correctos na medida em que referiam que os ovinos se destinavam à engorda. A empresa solicitou a Lennox que enviasse certificados relativos aos ovinos para abate, dado que, na falta destes, os ovinos teriam que ser reenviados para o Reino Unido.

14. Subsequentemente, o serviço veterinário competente procedeu à apreensão dos ovinos. O Ministério da Saúde italiano dirigiu-se à Embaixada do Reino Unido em Roma pedindo autorização de reenvio dos ovinos para o Reino Unido, alegando que os certificados sanitários utilizados se destinavam a animais de engorda, para os quais é necessária a declaração EET, nos termos do despacho n.° 6003/vet/340/8990 de 24 de Dezembro de 1996.

15. O pedido foi indeferido com o fundamento de que a exigência da declaração EET constituía uma restrição ilegal às trocas comerciais. Lennox intentou contra a ILCO uma acção para pagamento de 57 254,40 GBP alegando que tinha cumprido a sua obrigação contratual de entrega dos ovinos e a ILCO deduziu reconvenção para reparação dos danos e perdas cujo montante não foi calculado.

IV — Questões prejudiciais

16. No âmbito do processo nela pendente, a High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, solicitou ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«1) a) Se uma partida de ovinos for exportada de um Estado-Membro para outro Estado-Membro, sendo os ovinos para abate no destino, está cumprida a exigência do artigo 9.° da Directiva 91/68/CEE se o certificado sanitário que a acompanha não for um certificado modelo I, nos termos do anexo E da mesma directiva, mas sim um certificado modelo II?

b) No caso de resposta negativa à questão 1, alínea a), a partida de ovinos apenas puder ser acompa-

nhada de um certificado modelo I, a responsabilidade pela identificação do certificado correcto antes da exportação cabe ao exportador ou ao destinatário dos ovinos, ou é a lei nacional aplicável ao contrato que determina a qual das partes cabe essa responsabilidade?

c) Se uma partida de ovinos for exportada de um Estado-Membro para outro Estado-Membro e os ovinos forem para abate no destino e o certificado que os acompanha for um certificado modelo II, pode a legislação nacional do Estado de destino considerar a importação ilegal com base no facto de o certificado não ser um certificado modelo I?

2) a) Em Julho de 1997, era compatível com o direito comunitário, em particular com os artigos 28.° CE a 30.° CE (ex-artigos 30.° a 36.° do Tratado CE) e/ou com o artigo 152.° CE (ex-artigo 129.° do Tratado CE) e/ou com os artigos 6.° CE e 174.° CE (ex-artigo 130.° R do Tratado CE), e com as Directivas 89/662/CEE [do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 395, p. 13)], 90/425/CEE e 91/68/CEE do Conselho a exigência de um Estado-Membro de os certificados sanitários previstos no artigo 9.° da Directiva 91/68/CEE incluírem a seguinte declaração: 'Os animais referidos neste certificado nasceram e foram criados em explorações em que não se registou qualquer caso de encefalopatia espongiforme transmissível (EET) nos últimos seis anos'?

b) No caso de resposta negativa à segunda questão, alínea a), se, nos termos da lei aplicável ao contrato, o exportador tiver cumprido quanto ao resto as suas obrigações de entrega dos ovinos na sede do destinatário, deve o tribunal nacional, numa acção cível entre o exportador e o destinatário relativa aos respectivos direitos e obrigações contratuais emergentes da importação dos ovinos, deixar de aplicar qualquer obrigação prevista na lei nacional do Estado-Membro de destino de o certificado sanitário que os acompanha conter essa declaração?»

V — Argumentos das partes e apreciação dos factos

A — *Quanto à primeira questão*

1. Certificado sanitário correcto

17. A primeira parte da questão diz respeito à relação entre os diferentes modelos

de certificados sanitários enunciados no anexo E da Directiva 91/68. A questão que se coloca é a de saber se um certificado sanitário emitido para ovinos de engorda também é suficiente para ovinos de abate.

a) Argumentos das partes

18. Lennox, a Comissão e o Governo irlandês são de opinião que a apresentação de um certificado modelo II é igualmente suficiente para animais de abate, dado entenderem que a Directiva 91/68 pretende assegurar que os animais comercializados estão em conformidade com os padrões sanitários. Os pressupostos para a emissão de um certificado sanitário para os animais de engorda (modelo II) são mais estritos do que para os animais de abate (modelo I) e contêm todas as informações exigidas para os animais de abate. A razão para tal é o facto de estes deixarem de estar em contacto com outros animais.

19. A ILCO alega, pelo contrário, que as directivas 89/662, 90/425 e 91/68 exigiam que os animais fossem acompanhados dos certificados sanitários respectivos, no presente caso, portanto, de um certificado sanitário para animais de abate, modelo I, apoiando a sua opinião jurídica no texto do artigo 9.° da Directiva 91/68, segundo o qual os animais «devem» ser acompanhados de um certificado, em conformidade com o anexo E. A opinião contrária torna supérflua existência de diferentes certificados. Aliás, a razão para o comércio com os animais pode ser dissimulada. Desde que existam normas comunitárias harmonizadas, tal como a Directiva 91/68, estas devem ser cumpridas na íntegra pelo expedidor dos animais.

b) Apreciação

20. Os diferentes modelos de certificados sanitários correspondem ao diferente destino dos animais nas trocas comerciais intracomunitárias, tal como decorre do quarto considerando e do artigo 3.°, n.os 1 e 2, da Directiva 91/68. Por conseguinte, devem ser efectuados pelo veterinário, nos termos dos artigos 4.° a 6.° da directiva, diversos exames e certificadas diferentes características. Estes factos indiciam que se deverá operar uma distinção rigorosa entre os três modelos de certificados sanitários e que um certificado sanitário emitido para ovinos de engorda não deverá ser considerado suficiente para o comércio com ovinos de abate.

21. Este modo formal de entendimento não tem, porém, em conta que as diferentes exigências relativas tanto aos exames a efectuar como aos certificados a emitir se sobrepõem em termos de conteúdo, rela-

cionando-se a vários níveis. As exigências para os ovinos de abate são as menos estritas. De acordo com o artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 91/68, devem preencher apenas as condições previstas no artigo 4.° da directiva para que possa ser emitido um certificado sanitário modelo I. Porém, as exigências para os ovinos de engorda e de reprodução, são mais estritas. Estes devem, não só preencher as condições previstas no artigo 4.°, e, no caso dos ovinos de engorda, preencher, além destas, as condições previstas no artigo 5.°, e no caso dos ovinos de reprodução, as condições previstas nos artigos 5.° e 6.°, a fim de poder ser emitido um certificado modelo II (ovinos de engorda) ou modelo III (ovinos de reprodução). O facto de todos os animais terem que satisfazer as exigências estabelecidas para os ovinos de abate, indicia que um certificado sanitário para ovinos de engorda de modelo II deverá ser suficiente para os ovinos de abate.

22. Igualmente na óptica do sentido e da finalidade da directiva de velar por um comércio intracomunitário de ovinos sem reservas jurídicas do ponto de vista epidemiológico, não parece indicado insistir num certificado sanitário modelo I, dado que as exigências para ovinos de engorda incluem todas as exigências de polícia sanitária para os ovinos de abate, garantindo-se, assim, que todos os exames necessários para ovinos de abate foram efectuados.

23. É, porém, questionável, se esta interpretação é defensável à luz dos aspectos comerciais. Em relação à reserva suscitada pela ILCO relativamente à dissimulação da finalidade para a qual são comercializados os animais, há que declarar que a receada diluição dos padrões de protecção sanitária não é perceptível, pelo menos no âmbito do presente caso. Os animais em questão satisfazem afinal exigências mais rigorosas do que as necessárias para ovinos de abate. Nesse sentido, não existe uma diluição, mas, quando muito, perante um reforço dos padrões sanitários. Não deverá resultar daqui, portanto, qualquer entrave à comercialização dos animais.

24. A Directiva 91/68 destina-se, de acordo com o seu primeiro considerando, a incentivar as trocas comerciais de ovinos e caprinos. Trata-se da definição de exigências de polícia sanitária uniformes, a fim de evitar a propagação de doenças contagiosas (v. o terceiro considerando). O destino dos animais, ou seja, a razão porque são comercializados, apenas é importante na medida em que define o nível dos exames sanitários que devem ser efectuados. A lealdade das trocas comerciais, invocada pela ILCO, não é a finalidade protegida pela directiva.

25. Uma vez que a interpretação aqui defendida não se opõe, em definitivo, aos aspectos comerciais, à primeira parte da questão deverá responder-se que a exigência do artigo 9.° da Directiva 91/68/CEE está cumprida quando um lote de ovinos é exportado de um Estado-Membro para outro devendo os ovinos ser abatidos no destino, se o certificado que a acompanha não for um certificado modelo I nos termos do anexo E da mesma directiva, mas sim um certificado modelo II.

2. Responsabilidade pela escolha do certificado sanitário

26. A segunda parte da questão apenas é colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio em caso de resposta negativa à primeira questão. Tendo sido considerado neste caso que um certificado sanitário modelo II também é suficiente para o comércio com ovinos de abate, as seguintes considerações apenas serão apresentadas a título subsidiário para o caso de o Tribunal de Justiça não seguir a interpretação acima exposta.

27. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber em que medida resulta do direito comunitário se cabe ao exportador ou ao importador a responsabilidade pela determinação do certificado sanitário exigido ou se esta questão deverá ser resolvida pela lei aplicável ao contrato.

a) Argumentos das partes

28. A ILCO deduz das directivas 89/662, 90/425 e 91/68 que existe uma obrigação do expedidor dos animais de fazer tudo o que está ao seu alcance para identificar o objectivo do envio e obter os correspondentes certificados sanitários exigidos. As directivas instituíram um sistema por força do qual os controlos veterinários necessários são efectuados no Estado-Membro de expedição. Os eventuais controlos efectuados no Estado-Membro de destino poderão, quando muito, verificar se o envio está de acordo com o certificado sanitário que o acompanha, mas não poderão em caso algum influenciar a escolha do certificado exigido. A lei nacional aplicável ao contrato poderá decidir a quem cabe a responsabilidade pela utilização de um certificado incorrecto.

29. O Governo irlandês é de opinião que a responsabilidade pela determinação do certificado exigido deverá ser apurada nos termos da lei nacional aplicável ao contrato. Ao interpretar o contrato deverá ser tido em conta o objectivo das directivas de manter reduzido o número de documentos de controlo e de concentrar os controlos no Estado-Membro de expedição, que são reconhecidos em todos os Estados-Membros de destino.

b) Apreciação

30. A Directiva 89/662 regula os controlos veterinários de produtos animais e de produtos de origem animal. O presente caso diz respeito, porém, ao comércio de ovinos vivos, razão pela qual esta directiva não se aplica a este caso.

31. As directivas 90/425 e 91/68 fixam os exames veterinários e os certificados sani-

tários a emitir, exigidos para o comércio intracomunitário, consoante o fim a que os animais em questão se destinam. Relativamente à questão de saber quem determina esse fim, as directivas não contêm uma regulamentação expressa.

32. Ao contrário da opinião da ILCO também não é evidente que o legislador comunitário tenha pretendido, com a definição do local de realização dos controlos, adoptar uma regulamentação que definisse a quem cabe a responsabilidade pela determinação dos necessários certificados sanitários exigidos para os animais. Tal como se depreende do quinto considerando da Directiva 90/425, os controlos veterinários concentram-se no local de partida, de modo a eliminar a realização dos controlos referidos nas fronteiras internas. Deste modo, serão evitados procedimentos de importação morosos, incluindo eventuais controlos sanitários nas fronteiras internas da Comunidade.

33. A favor deste entendimento das disposições da Directiva 90/425 milita também a circunstância de nem a referida directiva, nem a Directiva 91/68 determinarem a quem cabe a responsabilidade da realização dos controlos veterinários. Nenhuma das directivas prevê, por exemplo, que o correspondente certificado nos termos do anexo E da Directiva 91/68 seja requerido pelo exportador. O facto de os controlos serem efectuados no local de partida indica, é certo, que deverá ser o exportador a requerê-los, mas isso não é obrigatório por força das disposições comunitárias, dado que estas não excluem a hipótese de o importador requerer no Estado-Membro expedidor a realização dos controlos veterinários e a entrega dos certificados sanitários requeridos para o envio.

34. À segunda parte da primeira questão prejudicial deverá ser respondido que o direito comunitário, em especial as Directivas 90/435 e 91/68, não define se cabe ao exportador ou ao importador a responsabilidade pela determinação, antes da exportação, dos certificados conformes. A questão deve ser resolvida através da interpretação do contrato celebrado entre as partes, tendo em conta a lei nacional aplicável.

3. Qualificação jurídica da importação pela legislação nacional

35. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, através da terceira parte da primeira questão, se a legislação nacional pode considerar ilegal uma importação com base no facto de os animais destinados a abate serem acompanhados de um certificado sanitário modelo II.

a) Argumentos das partes

36. Lennox entende que um Estado-Membro não pode adoptar medidas com base

nas quais a importação de animais para abate, para os quais foi emitido um certificado sanitário modelo II, é considerada ilegal. As disposições da Directiva 91/68 são imediatamente aplicáveis. Remetendo para a jurisprudência relativa à adopção de disposições legais em áreas para as quais existem regulamentos, Lennox defende que os Estados-Membros só podem adoptar disposições que assegurem a eficácia plena do direito comunitário. Não são admissíveis quaisquer medidas que comprometam a aplicação uniforme do direito comunitário.

37. A Comissão também é de opinião que uma disposição nacional não pode ter por resultado considerar ilegal que a importação de ovinos de abate acompanhados do certificado sanitário nos termos do modelo I, sendo o Governo irlandês da mesma opinião. Segundo a Comissão, a solução deste problema depende do facto de se conceber ou não a existência de uma harmonização exaustiva nas disposições comunitárias. A Comissão conclui que as Directivas 91/68 e 90/425 regulam as trocas comerciais com ovinos de modo definitivo. Isto resulta dos dois primeiros considerandos da Directiva 91/68, que se referem às disposições divergentes nos Estados-Membros e à necessidade da sua uniformização. Além disso, resulta do sétimo considerando que os Estados-Membros deixaram de poder adoptar medidas sem a participação da Comissão. A Comissão remete, a propósito, para o regime pormenorizado constante dos artigos 3.°, 4.°, 5.° e 6.° da directiva, que especificam de forma precisa as exigências respectivas que deverão ser cumpridas. A Comissão fundamenta a sua posição, argumentando que as disposições da Directiva 90/425 são aplicáveis ao comércio intracomunitário de ovinos com base no artigo 10.° da Directiva 91/68. É, em particular, o caso, tratando-se dos controlos veterinários no Estado-Membro de expedição, dos controlos por amostragem no Estado-Membro de destino e das medidas de protecção que eventualmente devem ser aplicadas. Por fim, a Comissão baseia-se ainda na consideração de que a cláusula de emergência do artigo 10.° só faz sentido se se partir do pressuposto de uma completa harmonização do comércio. De outro modo, os Estados-Membros seriam, de qualquer maneira, livres de adoptar medidas de salvaguarda com base no artigo 30.° CE.

38. Em oposição a este entendimento, a ILCO é de opinião que os Estados-Membros têm o direito de adoptar medidas através das quais impõem o cumprimento do direito comunitário. É permitido impor sanções e qualificar de ilegais as entregas de animais que, em seu entender, no presente caso, não eram acompanhadas dos documentos devidos. Isto é compatível com o direito comunitário quando foram se tomadas providências para que a entrega pudesse, se necessário, ser devolvida ao Estado-Membro de expedição.

b) Apreciação

39. A resposta a esta questão resulta da resposta à primeira parte da questão. Caso

não se considere que um certificado sanitário modelo II é suficiente para o comércio de ovinos de engorda e se insista na utilização de um certificado modelo I, não há qualquer razão para que a legislação nacional não deva declarar ilegal um certificado que não é suficiente para o direito comunitário e com base no qual foram efectuadas trocas comerciais. Neste caso, a legislação nacional limita-se a executar a regulamentação comunitária. Nesse sentido, não se coloca a questão, levantada pela Comissão, de saber se a regulamentação comunitária é definitiva. Não existe qualquer contradição entre a legislação nacional e a comunitária.

40. Pelo contrário, se se partilhar da opinião aqui defendida, segundo a qual, nos termos do direito comunitário, um certificado modelo II também é suficiente para o comércio de ovinos de abate, tal procedimento não poderá ser considerado ilegal pela legislação nacional. Em caso contrário, a legislação nacional estaria em contradição com o direito comunitário, sendo isto inadmissível de acordo com o princípio do primado do direito comunitário. Este princípio exige que o direito nacional não seja aplicado, se for incompatível com o direito comunitário [6]. Se o direito comunitário considerar o comércio de ovinos de abate, para os quais foi emitido um certificado sanitário modelo II, regular na acepção do artigo 9.° da Directiva 91/68, a legislação nacional que declare ilegal este procedimento não poderá ser aplicada por força do princípio do primado do direito comunitário.

41. À luz da opinião defendida relativamente à primeira parte da questão, proponho que à terceira parte da mesma se deva responder que, quando um lote de ovinos é exportado de um Estado-Membro para outro Estado-Membro, devendo os ovinos ser abatidos no destino e o certificado sanitário que os acompanha é um certificado modelo II, a legislação nacional que declare a importação ilegal com base no facto de o certificado não ser um certificado modelo I não poderá ser aplicada.

B — *Quanto à segunda questão*

1. Compatibilidade da medida italiana com a livre circulação de mercadorias

42. Na primeira parte da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os artigos 28.° a 30.°, 152.°, 6.° e 174.° CE, assim como as Directivas 89/662, 90/425 e 91/68 devem ser interpretados no sentido de se oporem a uma regulamentação nacional que exige que os certificados sanitários emitidos nos termos da Directiva 91/68 incluam adicionalmente a declaração de que os animais provêem de uma exploração onde não se registou qualquer caso de EET nos últimos seis anos.

6 — Os exemplos mais célebres desta jurisprudência relativa ao primado do direito comunitário são os acórdãos de 15 de Julho de 1964, Costa/ENEL (6/64, Colect., pp. 1253, 1269 e segs.), e de 9 de Março de 1978, Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal (106/77, Colect., p. 629, n.os 17 e 18). Neste caso, trata-se de primado na aplicação, v. acórdão de 22 de Outubro de 1998, In.Co.Ge.'90 e o. (C-10/97 a C-22/97, Colect., p. I-6307, n.° 21).

a) Argumentos das partes

43. No que respeita à compatibilidade da medida italiana com o artigo 28.° CE, Lennox alega que os Estados-Membros não teriam tido o direito de adoptar medidas unilaterais fora do âmbito dos artigos 7.°, 8.° e 15.° da Directiva 91/68. Remetendo para o acórdão no processo Hedley Lomas [7], Lennox entende que está posto de parte um recurso ao artigo 30.° CE, caso o objectivo pretendido com a adopção da medida nacional já tenha sido atingido através de medidas de harmonização comunitárias. Em 1997 os Estados-Membros já não podiam exigir a apresentação de uma declaração EET, fora do âmbito das disposições já referidas da Directiva 91/68.

44. A ILCO, pelo contrário, é de opinião que as directivas 91/68, 90/425 e 89/662 não constituem uma harmonização exaustiva, pelo que é dada aos Estados-Membros possibilidade de adopção de medidas de protecção através do recurso ao artigo 30.° CE. Não estão regulados nas directivas os casos em que o Estado-Membro de destino não adoptou medidas cautelares em relação ao seu efectivo pecuário, por considerar que este não representa um risco, mas tem um motivo justificado para adoptar medidas de protecção da saúde dos animais e pessoas que vivem no seu território contra riscos existentes em outros Estados-Membros. O facto de que as medidas de protecção, sob forma de uma declaração EET, eram justificadas é confirmado pelo facto de o Reino Unido, no período em causa, ter imposto prescrito que em caso de envio de gado da Grã-Bretanha para Itália, fosse emitido um certificado «pro forma» juntamente com uma declaração EET.

45. As medidas correspondem, de qualquer forma, ao objectivo de protecção previsto nas directivas, sendo, além disso, justificadas para a protecção da saúde das pessoas, de acordo com o artigo 30.° CE. A ILCO remete neste contexto para a extrema importância da protecção da saúde das pessoas, tal como está expressa nos artigos 152.° e 174.° CE e reconhecida na jurisprudência do Tribunal de Justiça.

46. A Comissão e o Governo irlandês consideram a exigência da apresentação de uma declaração EET, igualmente em relação ao seu resultado, conforme com o direito comunitário. Embora a Itália não possa recorrer ao artigo 30.° CE, dado que as Directivas 90/425 e 91/68 conduziram a uma harmonização exaustiva, as exigências da cláusula de emergência nos termos do artigo 10.°, n.° 1, da Directiva 90/425 foram, no entanto, cumpridas. Com base nesta disposição, um Estado-Membro pode adoptar medidas provisórias.

47. A Comissão chama a atenção para o facto de as referidas disposições terem sido originariamente instituídas para combater o aparecimento de epidemias rapidamente propagáveis como a febre aftosa. Tendo em conta o sentido e objectivo da referida

7 — Acórdão de 23 de Maio de 1996 (C-5/94, Colect., p. I-2553).

disposição, o seu âmbito de aplicação deveria ser extensivo a casos em que os novos conhecimentos científicos conduziram a uma reavaliação dos riscos provenientes de doenças já conhecidas, como é o caso do tremor epizoótico. Por um lado, o artigo 152.° CE exige que seja assegurado um elevado nível de protecção da saúde humana na definição e execução de todas as políticas da Comunidade. Por outro lado, poderão, em casos semelhantes, verificar-se, a nível comunitário, atrasos na adopção de medidas de protecção, razão pela qual os Estados-Membros podem adoptar medidas provisórias de protecção desde que observadas as exigências referidas no artigo 10.° da Directiva 90/425.

em explorações nas quais se registaram nos últimos anos casos de tremor epizoótico. A Comissão e o Governo irlandês chamam a atenção para o facto de as medidas nacionais terem sido revogadas na sequência da adopção da Decisão 98/272/CE da Comissão.

b) Apreciação

i) Restrição à livre circulação de mercadorias

48. A Comissão e o Governo irlandês consideram que, no presente caso, estão preenchidos os pressupostos formais e materiais do artigo 10.° da Directiva 90/425. O combate ao tremor epizoótico já está regulado no artigo 6.° da Directiva 91/68. Porém, esta disposição não é aplicável ao presente caso, dado não se tratar da erradicação da doença em Itália. De notar que o comité independente de consultoria científica do Governo do Reino Unido (Spongiform Encephalopathy Advisory Commitee, a seguir «SEAC») publicou em Julho de 1996 um parecer, segundo o qual não se podia excluir que a EET também pode ser transmissível aos ovinos e eventualmente ser diagnosticada erradamente como tremor epizoótico. Nesta situação, e dado não existir uma legislação comunitária adequada, o Governo italiano podia tomar medidas provisórias. Aparentemente, as medidas referidas foram proporcionais, na medida em que não se proibia a importação de todos os ovinos, mas apenas a importação de ovinos criados

49. O artigo 28.° proíbe, entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente. Qualquer medida susceptível de dificultar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário constitui uma medida de efeito equivalente [8]. A obrigação de entregar uma declaração EET, juntamente com a emissão de um certificado sanitário na acepção da Directiva 91/68, dificulta a importação de ovinos para Itália e constitui, por conseguinte, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, proibida por força do artigo 28.° CE.

8 — Acórdãos de 11 de Julho de 1974, Dassonville (8/74, Recueil, p. 837, n.° 5, Colect., p. 423), e de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.° 11).

ii) Justificação

50. Este entendimento levanta a questão de saber em que medida a regulamentação é justificada à luz do artigo 30.° CE. De acordo com os considerandos do despacho de 24 de Dezembro de 1996, este tinha como finalidade a protecção contra a BSE, ou seja, tinha por objectivo a protecção da saúde e da vida das pessoas e animais. O artigo 30.° CE reconhece em princípio este facto justificativo.

51. Segundo jurisprudência assente, quando as directivas comunitárias procedem à harmonização das medidas necessárias à garantia da protecção da saúde dos animais e das pessoas e à instituição de procedimentos comunitários de controlo da sua observância, o recurso ao artigo 30.° CE deixa de ser justificado, devendo ser efectuados os controlos adequados e adoptadas as medidas de protecção no âmbito definido pela directiva de harmonização [9]. A decisão de reenvio considera as Directivas 89/662, 90/425 e 91/68 como directivas de harmonização deste tipo.

52. A Directiva 88/662 não é aplicável ao presente caso, tal como já foi anteriormente exposto, uma vez que regula os controlos veterinários de produtos animais e de produtos de origem animal, mas não o comércio de ovinos vivos.

53. Os controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio de animais vivos são fundamentalmente regulados pela Directiva 90/425. A directiva não prevê a entrega de uma declaração EET, tal como é pretendido pela Itália. Tal como o advogado-geral J. Mischo expôs nas suas conclusões relativas ao processo National Farmers' Union, a Directiva 90/425 apenas define os procedimentos segundo os quais são adoptadas as medidas necessárias à protecção da saúde, mas não dita, ela própria, tais medidas [10]. A adopção de medidas de protecção da saúde por parte dos Estados-Membros não é deste modo excluída pela Directiva 90/425, mas o artigo 10.° da directiva sujeita a adopção de medidas de protecção a determinadas condições.

54. Relativamente ao comércio de ovinos deverá ser tida ainda em consideração a Directiva 91/68. O artigo 6.°, alínea b), subalínea i), terceiro travessão, estabelece relativamente aos animais de reprodução, designadamente, a exigência de que estes provenham de uma exploração na qual não tenha sido confirmado nenhum caso de tremor epizoótico há, pelo menos, dois anos. Neste sentido, é regulada a protecção dos animais de reprodução contra os riscos

9 — Acórdãos de 5 de Outubro de 1977, Tedeschi (5/77, Recueil, p. 1555, n.° 35, Colect., p. 555); de 8 de Novembro de 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Recueil, p. 3369, n.° 14); de 26 de Maio de 1993, Comissão/Portugal (C-52/92, Colect., p. I-2961, n.° 17); e de 25 de Março de 1999, Comissão/Itália (C-112/97, Colect., p. I-1821, n.° 54; EE 03 F1 p. 77).

10 — Conclusões do advogado-geral J. Mischo de 2 de Julho de 2002 no processo National Farmers' Union (C-241/01, acórdão de 22 de Outubro de 2002, Colect., p. I-9079, p. I-9082, n.° 87).

decorrentes do tremor epizoótico. Mas, em relação aos ovinos de abate e de engorda, dos quais trata o presente caso, não existe qualquer disposição comparável. Neste sentido, há que declarar que a Directiva 91/68 também não harmoniza, no caso dos ovinos de abate e de engorda, as medidas necessárias à protecção da saúde contra os riscos decorrentes do tremor epizoótico. Portanto, os Estados-Membros são livres de adoptar, igualmente de acordo com esta directiva, medidas de protecção. No entanto, o artigo 10.° da Directiva 91/68, ao remeter para o artigo 10.° da Directiva 90/425, fixa determinadas condições para a adopção de medidas de protecção.

55. Só com a Decisão 97/534/CE da Comissão, de 30 de Julho de 1997, relativa à proibição de utilização de matérias de risco no que diz respeito às encefalopatias espongiformes transmissíveis [11], é que foram tomadas medidas comunitárias de protecção contra os riscos decorrentes do tremor epizoótico. A entrada em vigor desta decisão tinha sido adiada anteriormente devido a problemas de teor político, tendo acabado por nunca sequer entrar em vigor. Acabou por ser substituída pela Decisão 2000/418/CE da Comissão, de 29 de Junho de 2000, que regula a utilização de matérias de risco no que respeita às encefalopatias espongiformes transmissíveis e altera a Decisão 94/474/CE [12], que entrou em vigor em 30 de Junho de 2000. A Comissão adoptou ainda em 23 de Abril de 1998 a Decisão 98/272/CE, relativa à vigilância epidemiológica das encefalopatias espongiformes transmissíveis e que altera a Decisão 94/474/CE [13], que entrou em vigor em 1 de Maio de 1998.

11 — JO L 216, p. 95.
12 — JO L 158, p. 76.
13 — JO L 122, p. 59.

56. Há que declarar, a título provisório que, na falta de uma harmonização comunitária das medidas de protecção dos ovinos de abate e de engorda contra os riscos decorrentes do tremor epizoótico quando foi adoptada a medida italiana em causa, os Estados-Membros podiam adoptar medidas que restringissem a livre circulação de mercadorias, por razões de protecção da saúde e da vida dos animais e das pessoas, devendo ser observadas as condições constantes do artigo 10.° da Directiva 90/425.

iii) Aplicabilidade do artigo 10.° da Directiva 90/425

57. São apresentadas duas objecções à aplicação do artigo 10.° da Directiva 90/425 ao presente caso. Assim, a ILCO argumenta que o artigo 10.° da Directiva 90/425 não é aplicável aos casos em que um Estado-Membro de destino não toma medidas preventivas de protecção em relação ao seu efectivo pecuário, mas pretende adoptá-las em relação a riscos existentes noutros Estados-Membros. A empresa referida entende também que o artigo 10.° da Directiva 90/425 pressupõe, de acordo com o seu teor, o aparecimento de uma doença. No entanto, o tremor epizoótico não é uma doença nova. Apenas são novas as descobertas sobre os riscos eventualmente decorrentes do tremor epizoótico.

58. O argumento da ILCO está correcto, na medida em que o artigo 10.° da Directiva 90/425, de acordo com o seu teor, não é aplicável ao presente caso. O n.° 1 exige que as doenças se tenham declarado no Estado-Membro de expedição ou que tenham sido declaradas por ocasião do controlo dos animais importados. Nenhuma das duas hipóteses se aplica ao presente caso. A Itália não é o Estado-Membro de expedição mas sim o Estado-Membro de destino do envio dos animais entre Lennox e a ILCO, e a medida não foi adoptada por ocasião de um controlo dos animais importados, antes sendo independente dele enquanto uma mera medida de precaução.

59. Relativamente à disposição paralela do artigo 9.° da Directiva 89/662, o Tribunal de Justiça decidiu que um Estado-Membro pode proibir a importação de cabeças de bovinos que contenham matérias que apresentem riscos de encefalopatia espongiforme bovina, a título de medida cautelar de protecção [14]. Também nesse caso, se tratava de uma acção do Estado-Membro de destino e não do Estado-Membro de expedição, tendo a medida também sido adoptada a título de precaução e não por ocasião de um controlo. A situação decidida pelo Tribunal de Justiça é, deste modo, comparável ao presente caso. De acordo com a jurisprudência, as objecções apresentadas pela ILCO não se opõem, portanto, a uma aplicação do artigo 10.° da Directiva 90/425.

60. Deve ser ainda analisado se a aplicabilidade do artigo 10.° não é gorada devido ao facto de o tremor epizoótico não ser uma doença nova, dado ser conhecida há quase três séculos. O tremor epizoótico pertence, tal como a BSE nos bovinos e a doença de Creutzfeldt-Jakob no homem à família das encefalopatias espongiformes transmissíveis [15]. Desde 1993, existe a obrigação de notificação do tremor epizoótico por força da Directiva 91/68. Apenas é nova a descoberta de que não se pode excluir que a BSE seja transmissível aos ovinos. Além disso, não é possível até ao momento distinguir entre o tremor epizoótico e a BSE através de testes rápidos [16].

61. Porém, o Tribunal de Justiça já decidiu anteriormente que a existência de novas informações sobre os perigos que doenças há muito conhecidas representam, é comparável ao aparecimento de uma nova doença, autorizando assim a adoptar medidas de protecção nos termos da Directiva 90/425 [17]. Deste modo, a aplicação do artigo 10.° da Directiva 90/425 também não é gorada no presente caso face à referida objecção.

62. Este resultado está em sintonia com a prática legislativa e jurisprudencial. A Comissão baseou as suas diferentes medi-

14 — Acórdão de 5 de Dezembro de 2000, Eurostock (C-477/98, Colect., p. I-10695, n.° 79).

15 — V. vade-mécum sobre a BSE, 3.ª edição, 1998, n.° 6, a consultar na página Internet da Direcção-Geral de Saúde e de Protecção dos Consumidores da Comissão: www.europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_pt.htm.

16 — V. a introdução do comunicado à imprensa 01/357 «Perguntas e Respostas sobre as EET em ovinos e caprinos» da Comissão, de 7 de Novembro de 2001, a consultar na página Internet da Direcção-Geral de Saúde e de Protecção dos Consumidores da Comissão www.europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_pt.htm.

17 — Acórdão de 5 de Maio de 1998, Reino Unido/Comissão (C-180/96, Colect., p. I-2265, n.° 53).

das de protecção contra os riscos provenientes da BSE no artigo 10.°, n.° 4, da Directiva 90/425, na falta de uma base jurídica específica, e o Tribunal de Justiça confirmou a legalidade destas medidas [18].

63. Esta prática parece justificada quanto ao resultado. O legislador comunitário pretendia, com a adopção das directivas 64/432/CEE [19], 90/425 assim como 91/68, estabelecer um regime abrangente e exaustivo do comércio intracomunitário de animais vivos assim como dos controlos veterinários e certificados sanitários necessários a esse fim. Este objectivo da regulamentação e simultaneamente a falta de regulamentações específicas relativas ao combate aos perigos decorrentes do tremor epizoótico para a saúde das pessoas e animais militam a favor da aplicação do disposto no artigo 10.° da Directiva 90/425 igualmente a uma medida como a declaração EET exigida no presente caso.

64. Por conseguinte, deve admitir-se a aplicabilidade do artigo 10.° da Directiva 90/425 às medidas nacionais de protecção contra os riscos para a saúde e a vida das pessoas e dos animais, decorrentes de casos de tremor epizoótico surgidos noutros Estados-Membros.

iv) Preenchimento dos pressupostos do artigo 10.° da Directiva 90/425

65. Deve, portanto, ser analisado se as condições fixadas no artigo 10.° da Directiva 90/425 foram cumpridas ao ser adoptada a medida italiana. Sob o aspecto formal, é, antes de mais, necessário que se trate de uma medida provisória.

66. Resulta dos considerandos do despacho de 24 de Dezembro de 1996 que o mesmo foi aprovado enquanto se aguardava a adopção de medidas comunitárias. Na carta do Governo italiano datada de 24 de Julho de 1997, apresentada pela Comissão, é expressamente salientado que a medida apenas foi adoptada por não existir regulamentação comunitária correspondente e que aquela apenas devia ser aplicada a título de medida cautelar até à aprovação de uma regulamentação comunitária. Isto foi respeitado pelo legislador italiano, uma vez que a medida foi revogada em 15 de Junho de 1998, na sequência da adopção da Decisão 98/272/CE da Comissão, aplicável a partir de 1 de Maio de 1998. Por conseguinte, tratava-se de uma medida cautelar.

18 — Acórdãos Reino Unido/Comissão (já referido na nota 17) e de 5 de Maio de 1998, National Farmers' Union e o. (C-157/96, Colect., p. I-2211), relativos à Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de Março de 1996, relativa a determinadas medidas de urgência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos (JO L 78, p. 47), assim como acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 9), relativo à Decisão 91/237/CEE da Comissão, de 25 de Abril de 1991, relativa a medidas de protecção contra a nova doença dos suínos (JO L 106, p. 67).

19 — Directiva 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).

67. Além disso, a medida deve ser imediatamente comunicada à Comissão e aos outros Estados-Membros. A Comissão confirmou que foi informada pela Itália em 10 de Janeiro de 1997 da adopção da medida. Como está provado por ofício datado de 24 de Julho de 1997, que a Comissão apresentou como anexo às suas observações, a Itália notificou a medida também aos Estados-Membros interessados. O Governo do Reino Unido que a medida lhe tinha sido notificada. Por conseguinte, há que declarar que as exigências formais do artigo 10.° da Directiva 90/425 foram cumpridas.

68. Para além disso, a medida apenas é regular caso a sua adopção seja justificada por razões graves de protecção da saúde das pessoas e dos animais. Esta formulação é, sem dúvida, mais restritiva do que a constante do artigo 30.° CE, que exige apenas que a regulamentação proteja a saúde e a vida das pessoas e animais. A razão para esta formulação diferente deverá basear-se no facto de o artigo 10.° constituir uma expressão concreta do artigo 30.° no âmbito da Directiva 90/425. Em princípio, as directivas 90/425 e 91/68 determinam quais os certificados que devem ser preenchidos no comércio intracomunitário de ovinos. Além do mais, medidas de protecção que ultrapassem esse âmbito e que imponham restrições à livre circulação de mercadorias, neste caso de ovinos, necessitam de uma justificação que vai além da regulamentação geral do artigo 30.° CE sob a forma de existência de razões graves de protecção da saúde das pessoas ou dos animais.

69. É discutível se a medida italiana era justificada pela existência de razões graves de protecção da saúde das pessoas ou dos animais. Segundo os seus considerandos, o despacho era justificado não só pelo número crescente de casos de BSE no Reino Unido, França, Portugal e Irlanda, como também pelo plano de luta contra a BSE em França.

70. De acordo com os conhecimentos actuais sobre o tremor epizoótico, deve partir-se do princípio de que esta doença não é transmissível ao homem. Se a transmissão fosse possível já há muito tempo que se teria manifestado, tendo em conta que a doença apareceu há já muito tempo [20]. Porém, a declaração da SEAC de 20 de Março de 1996, segundo a qual não pode ser excluída a hipótese da BSE ser transmissível ao homem, e a declaração da SEAC de 10 de Julho de 1996, segundo a qual também não pode ser excluída a hipótese da BSE ser transmissível aos ovinos, justificam que se suponha que o tremor epizoótico constitui um risco para a saúde humana, sendo portanto justificada a adopção de medidas de precaução [21]. Por conseguinte, a adopção de medidas, no período de finais de 1996 até princípios de 1997, por razões graves de protecção da saúde das pessoas ou dos animais contra os riscos provenientes do tremor epizoótico deve ser considerada justificada.

71. A medida italiana só era considerada regular se respeitasse os princípios gerais de

20 — Vade-mécum sobre a BSE, já referido na nota 15, n.° 14.

21 — V. comunicado de imprensa da Comissão, de 7 de Novembro de 2001, já referido na nota 16, ponto B.

direito, ou seja, em especial, se fosse proporcionada. A exigência de um certificado que garanta que os animais provêm de uma exploração em que nos últimos seis anos não se registou qualquer caso de EET, é adequada à protecção da saúde humana contra os riscos provenientes do tremor epizoótico. Levanta-se a questão de saber se a medida ultrapassou a medida do necessário para atingir a finalidade pretendida.

72. Neste contexto deve, antes de mais, declarar-se que a medida apenas abrangia animais provenientes do Reino Unido, França, Portugal e Irlanda. Nos termos da lista publicada pela Comissão relativa à legislação adoptada em relação com a BSE [22], foram adoptadas, para estes quatro Estados-Membros, e até agora, apenas relativamente a estes Estados, decisões da Comissão para a autorização de medidas de erradicação da encefalopatia espongiforme bovina [23]. Depreende-se deste facto que a BSE manifestou-se com maior frequência nos quatro Estados-Membros referidos. Deve, portanto, declarar-se que a medida italiana apenas dizia respeito aos ovinos provenientes dos Estados-Membros mais afectados pela BSE.

73. Deve, ainda, observar-se que a medida não fixava uma proibição total de importação, exigindo apenas a entrega de uma declaração EET. Os autos não contêm nenhum elemento segundo o qual era impossível, no período em questão, fornecer essa declaração. Pelo contrário, a correspondência mantida entre as partes do processo principal, em particular o certificado de 14 de Julho de 1997 do veterinário de Lennox e a telecópia de Lennox para a ILCO com a mesma data [24], confirmam que essa declaração poderia ter sido prestada por um veterinário mandatado por Lennox. Este facto também é confirmado pelo certificado das autoridades britânicas de 5 de Julho de 1997, carreado para os autos pela ILCO [25]. No ponto 7, c), deste documento é apresentada a declaração exacta em relação à carne de ovino, exigida pela legislação italiana para ovinos vivos. Neste sentido, a medida também não era desproporcionada e também não impossibilitava, em particular, a importação de ovinos do Reino Unido.

74. Em relação ao período de seis anos durante o qual não pode ter sido registado qualquer caso de EET, deve ser referido que, nos termos do artigo 6.°, alínea b), subalínea i), terceiro travessão, da Directiva 91/68, no caso de comércio de ovinos de reprodução deve ser certificado que não foi confirmado nenhum caso de tremor epizoótico há, pelo menos, dois anos na exploração da qual provêm. A medida italiana, ao definir um prazo de seis anos, ultrapassou largamente a estipulação referida. No entanto, este prazo não ultrapassa os limites do aceitável. Na decisão de base 94/474/CE, da Comissão, de 27 de Julho de 1994, que diz respeito a determinadas

22 — A consultar na página Internet da Direcção-Geral de Saúde e Protecção do Consumidor da Comissão.

23 — Trata-se das Decisões 96/381/CE, de 20 de Junho de 1996 (JO L 149, p. 25), relativa a Portugal; 96/385/CE, de 24 de Junho de 1996 (JO L 151, p. 39), relativa ao Reino Unido; 97/18/CE, de 16 de Dezembro de 1996 (JO L 6, p. 43), relativa à França; e 97/312/CE, de 12 de Maio de 1997 (JO L 133, p. 38), relativa à Irlanda.

24 — Apresentada como anexo às observações da ILCO, pp. 30 e 31.

25 — V. a p. 36 dos documentos apresentados pela ILCO como anexo da sua tomada de posição.

medidas de protecção relativas à encefalopatia espongiforme bovina e revoga as Decisões 89/469/CEE e 90/200/CEE[26], é indicado, no nono considerando que o Comité científico veterinário recomendou que a carne de bovino não desossada proveniente do Reino Unido apenas deve ser comercializada se provier de efectivos nos quais não se tenha registado qualquer caso de BSE nos últimos seis anos. Em consequência, o artigo 4.° da Decisão 94/474 exige que o certificado sanitário contenha a frase: «carne fresca de bovino derivada de bovinos que permaneceram apenas em explorações em que não se confirmaram nos seis anos precedentes quaisquer casos de encefalopatia espongiforme bovina.» Tendo em conta o paralelismo existente entre a regulamentação italiana aqui em análise e a Decisão 94/474, e considerando a extrema incerteza em relação à transmissibilidade da BSE aos ovinos e ao homem, assim como a dificuldade em distinguir entre a BSE e o tremor epizoótico, a decisão do legislador italiano de decretar um período de quarentena não parece desproporcionada.

75. Uma limitação da medida apenas às matérias de risco, tal como foi sugerido por Lennox na audiência, não parece ser uma alternativa menos drástica à regulamentação italiana em questão, dado que não seria tão eficaz como uma regulamentação relativa a ovinos em geral. Tendo em conta a grande incerteza em relação à possibilidade de transmissão da BSE em 1996 e 1997, não se deve considerar exagerado o facto de o legislador italiano se ter firmemente decidido, tendo em conta o risco potencialmente elevado, a tornar a regulamentação extensiva a todos os ovinos.

76. Este resultado corresponde à definição fundamental do direito comunitário, segundo a qual, no âmbito da protecção da saúde humana, se deve partir sempre de um elevado nível de protecção, tal como se encontra expresso no artigo 152.°, n.° 1, CE. Além do mais, o direito comunitário baseia-se no princípio da precaução, que encontra expressão nos artigos 6.° CE e 174.° CE.

77. Deve, por conseguinte, declarar-se que a medida italiana constitui, sem dúvida, uma restrição à livre circulação de mercadorias, mas foi justificada por graves razões de protecção da saúde e da vida das pessoas e dos animais. As consequências jurídicas decorrentes da recusa por parte do Governo britânico em emitir os certificados sanitários requeridos por Lennox, acompanhados da declaração EST correspondente, deverão ser analisadas pelo órgão jurisdicional nacional, caso este o considere necessário.

78. Neste sentido, deve responder-se à primeira parte da segunda questão, que os artigos 28.° CE a 30.° CE, 152.° CE, 6.° CE e 174.° CE, assim como as Directivas 90/425 e 91/68 devem ser interpretados no sentido de que em Julho de 1997 não se opunham a uma regulamentação nacional que exigia que os certificados sanitários emitidos nos termos da Directiva 91/68 incluíssem um certificado segundo o qual os animais provêm de uma exploração em

26 — JO L 194, p. 96.

que não se registou qualquer caso de EET nos últimos seis anos.

2. Aplicabilidade do direito de um outro Estado-Membro contrário ao direito comunitário

79. A segunda parte da segunda questão apenas é colocada para o caso de a exigência de entrega de uma declaração EET não ser compatível com o direito comunitário. Dado as disposições italianas serem conformes com o direito comunitário, em rigor a análise desta questão não é necessária. Por conseguinte, nos pontos seguintes a segunda parte da questão apenas será analisada a título subsidiário, caso o Tribunal de Justiça não esteja de acordo com a solução acima indicada.

80. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro podem, no âmbito do exame de obrigações contratuais de direito civil, deixar de aplicar uma disposição contrária ao direito comunitário prevista na no direito de outro Estado-Membro.

a) Argumentos das partes

81. Tanto Lennox como a ILCO defendem que um juiz nacional pode não aplicar o direito de outro Estado-Membro, caso esse direito seja incompatível com o direito comunitário. As partes no processo principal baseiam as suas teses nos acórdãos dos processos Schlachtpliumvee e Unilever/ /Central Food [27].

b) Apreciação

82. De acordo com a jurisprudência assente, um juiz pode não aplicar as normas da sua própria ordem jurídica que sejam incompatíveis com o direito comunitário. Porém, até agora, a jurisprudência dizia respeito, tanto quanto é possível depreender, ao conflito entre o direito comunitário e o direito do órgão jurisdicional no qual decorria o processo principal. O presente caso diferencia-se desta situação, na medida em que se trata de um conflito entre o direito comunitário e o direito de um Estado-Membro diverso daquele no qual o processo é julgado. Neste sentido, coloca-se a questão de saber se o primado do direito comunitário também produz na aplicação do direito estrangeiro a consequência de que o direito estrangeiro contrário ao direito comunitário se deve deixar de aplicar.

83. Não pode resultar da aplicação do direito estrangeiro, com as dificuldades que daí advêm em termos de compreensão e interpretação de normas jurídicas estran-

27 — Acórdãos de 28 de Março de 1985, Vereniging Schlachtpluimvee (96/84, Recueil, p. 1157), e de 26 de Setembro de 2000, Unilever Italia/Central Food (C-443/98, Colect., p. I-7535).

geiras, nada que se oponha à realização do primado do direito comunitário. A análise de normas jurídicas estrangeiras é uma característica dos processos de direito internacional privado, apenas possibilitando ao juiz do Estado em que o litígio é julgado a aplicação do direito de um outro Estado. No litígio no processo principal, o juiz inglês aplica direito italiano. É ponto assente, a partir do acórdão no processo Granital [28], que todos os tribunais italianos, e não apenas a Corte Costituzionale, são obrigados a deixar de aplicar o direito italiano caso este seja incompatível com o direito comunitário. Não se depreende qualquer razão para que o juiz inglês não deva proceder da mesma maneira ao aplicar o direito italiano.

84. Esta conclusão, resultante da missão do juiz, assenta na ideia de que deste modo está melhor garantido o primado do direito comunitário. O primado do direito comunitário é válido tanto na ordem jurídica italiana como na inglesa, sendo inaplicáveis os actos jurídicos nacionais contrários ao direito comunitário. O direito não perde a sua vinculação ao direito comunitário ao ser aplicado por um juiz de um outro Estado-Membro.

85. Deve ser ainda tido em conta que o juiz inglês é obrigado, por força da sua própria ordem jurídica, a renunciar a actos jurídicos contrários ao direito comunitário. Se ele não pudesse deixar por aplicar uma norma italiana contrária ao direito comunitário, o seu acórdão violaria o direito comunitário e daria origem a uma violação do Tratado por parte do Reino Unido.

86. Refira-se, apenas a título complementar, que a questão submetida não constitui motivo para uma «vigilância especial» da parte do Tribunal de Justiça na acepção da jurisprudência Foglia/Novello [29]. Não são evidentes motivos que possam levar o Tribunal de Justiça a conter-se no que diz respeito à apreciação de disposições nacionais de um outro Estado-Membro que não aquele a quem pertence o órgão jurisdicional de reenvio, problema esse que se coloca no processo der Weduwe, ainda pendente [30].

87. Tendo em conta as considerações apresentadas, a segunda parte da questão deve ser resolvida no sentido de que um órgão jurisdicional nacional, numa acção cível entre o exportador e o importador relativa aos respectivos direitos e obrigações contratuais emergentes da importação de ovinos, pode deixar de aplicar uma disposição prevista no direito nacional do Estado-Membro de destino, de acordo com a qual o certificado sanitário que os acompanha deverá conter uma declaração EET, desde que a disposição referida seja incompatível com o direito comunitário, o que no presente caso não é necessário.

28 — Acórdão n.º 170, de 8 de Junho de 1984 (*Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, p. 1098). Posteriormente confirmado pelos acórdãos n.º 389, de 11 de Julho de 1989 (*Giurisprudenza costituzionale*, 1989, I, p. 1757), n.º 1698, de 18 de Abril de 1991 (*Giurisprudenza costituzionale*, 1991, I, p. 1409) e n.º 285, de 16 de Junho de 1993 (*Giurisprudenza costituzionale*, 1993, I, p. 2026).

29 — Acórdão de 16 de Dezembro de 1981 (244/80, Recueil, p. 3045, n.º 30).

30 — V. conclusões do advogado-geral P. Léger, de 23 de Abril de 2002, no processo Paul der Weduwe (C-153/00, acórdão de 10 de Dezembro de 2002, Colect., p. I-11319, p. I-11321, n.º 34).

VI — Conclusão

88. De acordo com as considerações expostas, não é necessário responder às questões 1. b) e 2. b), colocadas a título subsidiário. Deste modo, é proposto que se responda do seguinte modo às restantes questões da High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court:

«1) Quando um lote de ovinos é exportado de um Estado-Membro para outro Estado-Membro, sendo os ovinos para abate no destino, está cumprida a exigência do artigo 9.° da Directiva 91/68/CEE mesmo que o certificado sanitário que a acompanha não for um certificado modelo I, nos termos do anexo E da mesma directiva, mas sim um certificado modelo II.

2) Quando um lote de ovinos é exportado de um Estado-Membro para outro Estado-Membro e os ovinos forem para abate no destino e o certificado que os acompanha for um certificado modelo II, a legislação nacional que considera a importação ilegal com base no facto de o certificado não ser um certificado modelo I não poderá ser aplicada.

3) Os artigos 28.° a 30.°, 152.°, 6.° e 174.° CE, assim como as Directivas 90/425 e 91/68 devem ser interpretados no sentido de que em Julho de 1997 não se opunham a uma regulamentação nacional que exigia que os certificados sanitários previstos na Directiva 91/68/CEE incluíssem adicionalmente uma declaração que garantisse que os animais provêm de uma exploração em que não se registou qualquer caso de EET nos últimos seis anos.»