

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 14 de Setembro de 1995 *

1. No quadro de um reenvio prejudicial de interpretação, o Bundesverwaltungsgericht solicita ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a compatibilidade de um regulamento adoptado pelo ministro federal da Alimentação, da Agricultura e das Florestas, face ao disposto no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do anexo da Directiva 86/166/CEE do Conselho, de 7 de Março de 1988, relativa à execução do acórdão do Tribunal de Justiça no processo 131/86 (anulação da Directiva 86/113/CEE do Conselho, de 25 de Março de 1986, que estabelece as normas mínimas relativas à protecção das galinhas poedeiras em bateria) ¹.

2. Esta questão prejudicial foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe Hans Hönig à Stadt Stockach ² e ao Land de Baden-Württemberg ³.

3. Em 1 de Janeiro de 1988 entrou em vigor na Alemanha um regulamento relativo à protecção das galinhas poedeiras criadas em bateria ⁴. No que diz respeito às galinhas com um peso superior a 2 000 g, este

regulamento prevê, nomeadamente, que qualquer gaiola deve ter a superfície mínima de:

— 530 cm² a partir de 1 de Julho de 1989 ⁵;

— 550 cm² a partir de 1 de Janeiro de 1993 ⁶.

4. H. Hönig é avicultor e cria galinhas poedeiras em bateria. Os seus voláteis, com um peso superior a 2 000 g, dispõem por grupos de cinco de uma gaiola cuja superfície é igual a 2 125 cm²; cada galinha dispõe portanto em média de 425 cm².

5. Não obstante o aviso dirigido pela administração competente do Land ⁷ comunicando-lhe que toda e qualquer infracção às disposições do regulamento relativo às galinhas poedeiras seria perseguida

* Língua original: francês.

1 — A seguir «Directiva 88/166» ou «directiva» (JO L 74, p. 83).

2 — A seguir «Stockach».

3 — A seguir «Land».

4 — Regulamento de 10 de Dezembro de 1987, BGBl. I, p. 2622 (a seguir «regulamento relativo às galinhas poedeiras»).

5 — *Ibidem*, conjugação dos n.ºs 1, segundo parágrafo, e 2, do artigo 2.º

6 — Despacho de reenvio, p. 2 da tradução francesa.

7 — Os serviços veterinários estatais, de Radolfzell.

criminalmente, H. Hönig comunicou a esta administração que continuaria a gerir a sua exploração como já o fazia e, paralelamente, intentou uma acção de simples apreciação no Verwaltungsgericht contra o Land e e Stockach⁸.

-Membro imponha regras nacionais mais rigorosas que as adoptadas pelo legislador comunitário; todavia, considerando subsistirem dúvidas sobre a interpretação a dar ao texto comunitário em causa, o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

6. Em apoio do seu pedido, alega que as disposições do regulamento relativo às galinhas poedeiras não são conformes ao direito comunitário e mais especialmente ao artigo 3.º da directiva. Em sua opinião, o objectivo prosseguido pela directiva é o de eliminar as distorções das condições de concorrência entre avicultores comunitários. Ora, ao não respeitar escrupulosamente as condições fixadas pelo texto comunitário, o regulamento relativo às galinhas poedeiras cria condições mais desfavoráveis para os avicultores alemães e, deste modo, contrariamente ao objectivo da directiva, desequilibra a concorrência entre Estados-Membros neste sector de actividade.

«O artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do anexo da Directiva 88/166/CEE do Conselho, de 7 de Março de 1988, deve ser interpretado no sentido de que impõe imperativamente aos Estados-Membros que fixem a superfície de gaiola nele prevista como superfície mínima, sem lhes deixar a liberdade de fixarem regras nacionais mais rigorosas?»

7. Defendo que a resposta a esta questão deve ser negativa, e isto por três razões essenciais: o teor do texto comunitário, a sua *ratio legis*, a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Tendo o pedido sido considerado improcedente e depois de ter sido negado provimento ao seu recurso, recorreu desta decisão para o Bundesverwaltungsgericht.

8. Em primeiro lugar, tratando-se da redacção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da directiva, este dispõe:

Segundo este órgão jurisdicional, o artigo 3.º da directiva não se opõe a que um Estado-

«a) as galinhas poedeiras devem dispor de pelo menos 450 cm² da superfície da

⁸ — Despacho de reenvio, p. 3 da tradução francesa.

gaiola, medidos horizontalmente, utilizáveis sem restrições, nomeadamente sem ter em conta a instalação de rebordos deflectores antidesperdício, susceptíveis de diminuir a superfície disponível».

A Directiva 88/166 faz parte de um programa de acções comuns em matéria de protecção dos animais decidido pelo Conselho a partir de 1976¹⁰ e explicitado na sua resolução de 22 de Julho de 1980, nestes termos:

«A criação das galinhas poedeiras em aviários deve estar sujeita à observância de normas e critérios mínimos estabelecidos com vista a assegurar a protecção destes animais.

9. Em minha opinião⁹, o teor da disposição comunitária controvertida é inequívoco: o recurso ao advérbio «pelo menos» permite afirmar que o legislador comunitário fixou um limiar mínimo, o que significa que os Estados-Membros não podem adoptar normas menos favoráveis à protecção destes animais, ou seja, ficar aquém das exigências comunitárias. Em contrapartida, um Estado-Membro dispõe da faculdade de ir para além deste limiar e impor no seu próprio território regras mais severas, ou seja, no sentido de uma maior protecção dos animais. Se, como defende H. Hönig, o legislador tivesse desejado uma aplicação uniforme e estritamente determinada desta norma quantitativa, a terminologia utilizada teria sido outra, por exemplo: «a superfície das gaiolas é de 450 cm²» ou «... deve ser igual a 450 cm²...».

Para o efeito devem ser adoptadas pelo Conselho regras adequadas, por proposta da Comissão, antes do dia 1 de Novembro de 1981»¹¹.

11. Esta directiva fixa não só as dimensões das gaiolas utilizadas para a criação em bateria¹², mas igualmente as próprias condições desta criação¹³, tal como precisadas no anexo da directiva.

10. A análise do conjunto das disposições e do contexto em que esta directiva foi adoptada corrobora a minha opinião.

Os seus destinatários são os Estados-Membros e não, como defende H. Hönig, os avicultores. Os argumentos textuais e de

⁹ — Neste sentido igualmente, observações da Comissão, do Governo do Reino Unido, do Governo alemão e da parte recorrida.

¹⁰ — Proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão da Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação (JO C 133, p. 6).

¹¹ — Resolução sobre a protecção das galinhas poedeiras em aviário (JO C 196, p. 1; EE 03 F18 p. 271).

¹² — Artigo 3.º da directiva.

¹³ — Artigo 4.º

coerência vão neste sentido. Com efeito, nos termos do artigo 189.º do Tratado CE, o artigo 12.º prevê-o expressamente¹⁴. Além disso, seria ilógico e ineficaz confiar aos avicultores a tarefa de preverem individualmente uma superfície de gaiola por galinha superior à prevista pelo artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da directiva. Não têm qualquer interesse em fazê-lo.

A utilização constante, para não dizer sistemática, do advérbio «pelo menos»¹⁵ e do adjectivo «mínimo»¹⁶ sublinha que a preocupação do legislador comunitário é assegurar a protecção dos voláteis num sistema de criação intensiva, e isto em conformidade com a sua vontade expressa desde 1976¹⁷. Além disso, a leitura do título bem como do artigo 1.º¹⁸ da directiva é eloquente.

É por esta razão que se pode dizer que as normas adoptadas pela directiva visam antes de mais evitar aos animais quaisquer ferimentos ou sofrimentos inúteis, bem como preservar a sua saúde e bem-estar¹⁹.

Por conseguinte, defender como H. Hönig que o valor da superfície das gaiolas destinadas a galinhas poedeiras criadas em bateria, como previsto pelo artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da directiva, é fixo e que seria proibido excedê-lo é inconciliável com a finalidade do texto comunitário.

12. Com esta observação, abordamos a *segunda razão* pela qual defendo que a resposta a esta questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio deve ser negativa, ou seja, a *ratio legis* do texto comunitário em causa.

13. A finalidade prosseguida pelo legislador comunitário é dupla. Consiste, por um lado, em assegurar a protecção dos animais nas explorações de criação²⁰ e, por outro, em reduzir as desigualdades das condições de concorrência existentes entre Estados-Membros neste sector específico de actividade (o mercado dos ovos e das aves de capoeira), desigualdades que têm origem na existência nesta matéria de regras nacionais díspares²¹.

14 — «Os Estados-Membros são destinatários da presente directiva.»

15 — Artigo 3.º, n.º 1, alíneas a), b), c) e d), e no anexo da directiva, os pontos 8 e 11.

16 — No título, no terceiro considerando e no artigo 1.º da directiva.

17 — V., nomeadamente, os quinto e sexto considerandos da proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão da Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação, já referida.

18 — «A presente directiva estabelece as normas mínimas relativas à protecção de galinhas poedeiras em bateria.»

19 — Neste sentido, ponto 15 das conclusões do advogado-geral J. Mischo no processo 131/86, Reino Unido/Conselho, acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1988 (Colect., p. 905).

20 — Primeiro considerando da directiva: «Considerando que... a Comunidade aprovou (a Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação) através da Decisão 78/923/CEE; que, a criação de galinhas poedeiras em bateria constitui o modo de produção de ovos mais difundido na Comunidade... que... em determinados casos, esse modo de produção pode causar sofrimentos inúteis e excessivos aos animais.»

21 — Segundo considerando da directiva: «... as legislações nacionais actualmente em vigor no domínio da protecção dos animais nas explorações de criação apresentam disparidades que podem falsear as condições de concorrência e por isso prejudicam o bom funcionamento da organização comum do mercado dos ovos e das aves de capoeira.»

A fim de encontrar um justo equilíbrio entre interesses contraditórios,

— imperativos económicos que tornam necessária uma redução dos custos de produção,

— imperativos morais e éticos que tornam necessária a instauração de normas protectoras dos animais,

e conciliá-los ²², o legislador comunitário quis definir, numa primeira fase, normas mínimas comuns.

14. Esta análise foi confirmada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Reino Unido/Conselho, já referido, que declarou:

«... resulta do conjunto dos actos preparatórios invocados pelas partes que a harmoni-

zação dos padrões aplicáveis aos animais nas explorações de criação foi decidida essencialmente para eliminar condições de concorrência desiguais nessa matéria» ²³.

«... os trabalhos preparatórios mostram que a directiva também foi concebida com a preocupação de assegurar um melhor tratamento das galinhas poedeiras, na linha da convenção mencionada. Todavia, deve salientar-se, como acima se explicou, que as diferentes regras nacionais respeitantes aos produtos agrícolas, que são susceptíveis de afectar o bom funcionamento da organização comum de mercado, como, no presente caso, as diferentes condições de criação das galinhas poedeiras, podem ser harmonizadas com base apenas no artigo 43.º do Tratado, sem ser necessário recorrer-se ao artigo 100.º» ²⁴.

15. Contrariamente às afirmações do recorrente no processo principal, o objectivo desta directiva não é único — *a supressão das condições desiguais de concorrência entre Estados-Membros* — mas duplo, porque abrange além disso a *protecção dos animais*.

22 — Terceiro considerando da directiva, sublinhado meu: «Considerando que, por consequência, é necessário estabelecer parâmetros prioritários e definir exigências comuns mínimas aplicáveis em todos os sistemas de criação intensiva, a fim de permitir um funcionamento satisfatório do mercado no que diz respeito, nomeadamente, aos objectivos do artigo 39.º do Tratado, tendo em conta a necessidade de proteger os animais; que, para o efeito, é necessário, numa primeira fase, estabelecer medidas comunitárias relativas às galinhas poedeiras em bateria.»

23 — N.º 26.

24 — N.º 27.

Assim, a directiva não realizou a supressão das disparidades legislativas ou regulamentares existentes entre Estados-Membros, tendo apenas permitido reduzi-las. Na ausência de acordo entre os Estados-Membros, a *harmonização completa* das normas aplicáveis às galinhas poedeiras criadas em bateria *não foi realizada* ²⁵. A este respeito, convém notar que a expressão «numa primeira fase» constante do terceiro considerando bem como o conteúdo dos quarto e quinto considerandos da directiva sublinham não apenas que o texto comunitário em questão representa uma fase mas evocam igualmente a implementação de futuras reformas.

16. *Por fim*, a jurisprudência do Tribunal de Justiça fornece-nos um *último argumento* em apoio da minha tese.

17. O Tribunal teve de se pronunciar recentemente sobre a interpretação de certas disposições da Directiva 89/622/CEE do Conselho, de 13 de Novembro de 1989 ²⁶, que impõe igualmente o respeito de normas mínimas. Pode fazer-se uma aproximação pertinente entre os factos aqui submetidos à

apreciação do Tribunal e aqueles relativamente aos quais se pronunciou em 22 de Junho de 1993, nos acórdãos Philip Morris Belgium e o. ²⁷ e Gallaher e o. ²⁸.

O Tribunal declarou que, na ausência de harmonização completa realizada pela directiva em questão ²⁹ e desde que seja respeitada a finalidade da disposição comunitária em causa relativamente ao conjunto das disposições previstas ³⁰, os Estados-Membros eram livres de irem para além das exigências mínimas impostas ³¹:

«A expressão ‘pelo menos’ contida nos artigos já referidos deve ser interpretada no sentido de que, se o entenderem necessário, os Estados-Membros são livres de optar por um espaço maior a reservar a essas menções e advertências, tendo em conta o nível de sensibilização do público para os riscos para a saúde ligados ao consumo do tabaco» ³².

25 — A este respeito, v. as observações da Comissão, pp. 8 e 9 da tradução francesa.

26 — Directiva relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de rotulagem dos produtos do tabaco (JO L 359, p. 1).

27 — C-222/91, Collect., p. I-3469.

28 — C-11/92, Collect., p. I-3545.

29 — Acórdão Gallaher e o., já referido, n.º 22 (sublinhado meu): «Importa admitir que essa interpretação das disposições pode implicar, como observam as recorrentes no processo principal, um tratamento desfavorável da produção nacional em relação aos produtos importados e deixa subsistir certas desigualdades nas condições de concorrência. Essas consequências resultam, todavia, do grau de harmonização pretendido pelas disposições em causa, que contém imposições mínimas.»

30 — Acórdãos Philip Morris Belgium e o., já referido, n.ºs 8 a 11, e Gallaher e o., já referido, n.ºs 11 a 14.

31 — Acórdãos Philip Morris Belgium e o., já referido, n.º 17, e Gallaher e o., já referido, n.ºs 20, 22 e 23.

32 — Acórdão Gallaher e o., já referido, n.º 20.

18. Em conclusão, pelas razões atrás expostas, proponho que se responda da seguinte forma à questão colocada:

«O artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do anexo da Directiva 86/166/CEE do Conselho, de 7 de Março de 1988, relativa à execução do acórdão do Tribunal de Justiça no processo 131/86 (anulação da Directiva 86/113/CEE do Conselho, de 25 de Março de 1986, que estabelece as normas mínimas relativas à protecção das galinhas poedeiras em bateria), deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que os Estados-Membros fixem, em matéria de superfície de gaiola destinada às galinhas poedeiras em bateria, regras nacionais mais rigorosas.»