

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)  
20 de Outubro de 2005\*

No processo C-111/03,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE,  
apresentada em 12 de Março de 2003,

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por L. Ström van Lier e  
A. Bordes, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

**Reino da Suécia**, representado por A. Kruse, na qualidade de agente,

demandado,

\* Língua do processo: sueco.

apoiado pela

**República da Finlândia**, representada por A. Guimaraes-Purokoski, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, R. Schintgen (relator), R. Silva de Lapuerta, P. Kūris e G. Arestis, juízes,

advogado-geral: P. Léger,  
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 12 de Maio de 2005,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Pela sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao manter um sistema de notificação prévia obrigatória e de

controles sanitários para as importações de determinados produtos alimentares de origem animal provenientes dos outros Estados-Membros, o Reino da Suécia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º da Directiva 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).

## Quadro jurídico

### *A regulamentação comunitária pertinente*

- 2 Na perspectiva da realização do mercado interno, a Directiva 89/662 tem por objecto regulamentar os controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário dos produtos de origem animal.
- 3 Por força do seu artigo 1.º, os controlos veterinários dos produtos de origem animal abrangidos pela directiva e destinados ao comércio entre Estados-Membros deixam de ser efectuados (sem prejuízo das disposições do artigo 6.º relativas aos produtos provenientes de Estados terceiros) nas fronteiras internas da Comunidade, passando a efectuar-se nos termos do disposto na Directiva 89/662.
- 4 O artigo 2.º da Directiva 89/662 precisa que o termo «controlo veterinário» na acepção desta visa qualquer controlo físico e/ou formalidade administrativa que diga respeito aos produtos cobertos pela directiva e que vise, de modo directo ou indirecto, assegurar a protecção da saúde pública ou animal.

- 5 O capítulo I da referida directiva, com o título «Controlos na origem», compreende os artigos 3.º e 4.º que regulamentam os controlos veterinários no Estado-Membro de expedição.
- 6 Nos termos da primeira dessas duas disposições, o Estado-Membro de expedição deve assegurar que apenas sejam destinados ao comércio intracomunitário os produtos que tenham sido obtidos, controlados, marcados e rotulados em conformidade com a regulamentação comunitária para o destino em questão e que sejam acompanhados até ao destinatário dos certificados requeridos pela regulamentação veterinária comunitária. Os estabelecimentos de origem exercem um autocontrolo permanente para verificar que os produtos em causa satisfazem esses requisitos. Sem prejuízo das tarefas de controlo que a regulamentação comunitária atribui ao veterinário oficial, a autoridade competente do Estado de expedição é obrigada a efectuar um controlo regular de qualquer empresa que proceda à produção, armazenagem e tratamento dos produtos em causa, a fim de se assegurar que estes satisfazem os requisitos comunitários e tomará as medidas adequadas, que podem ir até à suspensão da autorização, nos casos de inobservância dos referidos requisitos.
- 7 Em conformidade com o disposto no artigo 4.º da Directiva 89/662, o Estado-Membro de expedição deve adoptar as medidas necessárias para garantir o cumprimento dos requisitos veterinários em todas as fases da produção, do armazenamento, do transporte e da comercialização dos produtos referidos e punir qualquer infracção cometida neste contexto. Esse Estado velará em particular, por um lado, por que os produtos obtidos em conformidade com as directivas de harmonização em matéria veterinária, indicadas no anexo A da Directiva 89/662, sejam controlados da mesma maneira, do ponto de vista veterinário, independentemente de serem destinados ao comércio intracomunitário ou ao mercado nacional e, por outro, por que os produtos não sujeitos à harmonização comunitária, mas enumerados no anexo B da mesma directiva, não sejam expedidos para o território de outro Estado-Membro se não puderem ser comercializados no seu próprio território por razões justificadas pelo artigo 36.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 30.º CE).

8 O capítulo II da Directiva 89/662, com o título «Controlos no destino», compreende os artigos 5.º a 8.º

9 O artigo 5.º está redigido da seguinte forma:

«1. Os Estados-Membros de destino tomarão as seguintes medidas de controlo:

- a) A autoridade competente pode verificar, nos locais de destino da mercadoria e através de controlos veterinários por sondagem e de carácter não discriminatório, se os requisitos do artigo 3.º foram respeitados; a autoridade competente pode, nessa altura, proceder à recolha de amostras.

Além disso e no caso de a autoridade competente do Estado-Membro de trânsito ou do Estado-Membro de destino dispor de elementos de informação que lhe permitam presumir uma infracção, podem ser igualmente efectuados controlos durante o transporte da mercadoria no seu território, incluindo o controlo de conformidade dos meios de transporte;

[...]

3. Os operadores a quem sejam fornecidos produtos provenientes de outro Estado-Membro ou que procedam ao fraccionamento completo de um lote de tais produtos:

[...]

- c) Devem, a pedido da autoridade competente, assinalar a chegada de produtos provenientes de outro Estado-Membro, na medida necessária à realização dos controlos referidos no n.º 1;

[...]

4. As regras de execução do presente artigo serão adoptadas de acordo com o processo previsto no artigo 18.º

[...]»

<sup>10</sup> Os artigos 7.º e 8.º da Directiva 89/662 prevêm as medidas a tomar e o processo a seguir se, na altura de um controlo efectuado no lugar de destino do envio, a autoridade competente reconhece a existência de uma doença epizoótica, de qualquer doença grave e contagiosa ou de qualquer outra causa susceptível de constituir um perigo para os animais ou para a saúde humana. As modalidades de aplicação desses dois artigos são adoptadas em conformidade com o processo referido no artigo 18.º da mesma directiva.

- 11 Os artigos 9.º, 17.º e 18.º figuram no capítulo III da Directiva 89/662, com o título «Disposições comuns».
- 12 Em caso de aparecimento de zoonoses, doenças ou do que quer que possa constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana, o artigo 9.º da referida directiva prevê nomeadamente que, enquanto se aguarda a tomada de medidas, o Estado-Membro de destino pode, por razões graves de protecção da saúde, decidir a aplicação de medidas cautelares em relação ao estabelecimento em questão ou, em caso de epizootia, em relação à zona de protecção prevista pela regulamentação comunitária. Essas medidas são comunicadas imediatamente aos outros Estados-Membros e à Comissão que, o mais depressa possível, procederá no Comité Veterinário a um exame da situação e adoptará as medidas que se impõem; a Comissão acompanhará a evolução da situação e modificará ou revogará, em função dessa evolução, as decisões tomadas.
- 13 Nos termos do artigo 17.º da Directiva 89/662, tal como foi rectificado (JO 1990, L 151, p. 40):

«1. Nos casos em que se faça referência ao processo previsto no presente artigo, a questão em causa será submetida sem demora à apreciação do Comité Veterinário Permanente, criado pela Decisão 68/361/CEE e a seguir designado 'comité', pelo seu presidente, quer por sua própria iniciativa, quer a pedido de um Estado-Membro.

2. O representante da Comissão submeterá ao comité um projecto das medidas a tomar. O Comité emitirá o seu parecer sobre esse projecto num prazo de dois dias. O parecer será emitido por maioria, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 148.º do

Tratado [actual artigo 205.º, n.º 2, CE] para a adopção das decisões que o Conselho é chamado a tomar sob proposta da Comissão. Nas votações no comité, os votos dos representantes dos Estados-Membros estão sujeitos à ponderação definida no mesmo artigo. O presidente não participa na votação.

3. A Comissão adoptará as medidas projectadas desde que sejam conformes com o parecer do comité.

4. Se as medidas projectadas não forem conformes com o parecer do comité, ou na ausência de parecer, a Comissão submeterá sem demora ao Conselho uma proposta relativa às medidas a tomar.

O Conselho deliberará por maioria qualificada.

Se, no termo de um prazo de quinze dias a contar da data em que a proposta lhe foi submetida, o Conselho não tiver adoptado medidas, a Comissão adoptará as medidas propostas, excepto no caso de o Conselho se ter pronunciado por maioria simples contra as referidas medidas.»

14 O artigo 18.º da mesma directiva tem o seguinte teor:

«1. Nos casos em que se faça referência ao processo previsto no presente artigo, a questão em causa será submetida sem demora à apreciação do Comité Veterinário Permanente, criado pela Decisão 68/361/CEE e a seguir designado 'comité', pelo seu presidente, quer por sua própria iniciativa quer a pedido de um Estado-Membro.

2. O representante da Comissão submeterá ao comité um projecto das medidas a tomar. O comité emitirá o seu parecer sobre esse projecto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão em causa. O parecer será emitido por maioria, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 148.º do Tratado para a adopção das decisões que o Conselho é chamado a tomar sob proposta da Comissão. Nas votações no comité, os votos dos representantes dos Estados-Membros estão sujeitos à ponderação definida no mesmo artigo. O presidente não participa na votação.

3. A Comissão adoptará as medidas projectadas desde que sejam conformes com o parecer do comité.

4. Se as medidas projectadas não forem conformes com o parecer do comité, ou na ausência de parecer, a Comissão submeterá sem demora ao Conselho uma proposta relativa às medidas a tomar.

O Conselho deliberará por maioria qualificada.

Se, no termo de um prazo de três meses a contar da data em que a proposta lhe foi submetida, o Conselho ainda não tiver deliberado, a Comissão adoptará as medidas propostas, que serão imediatamente postas em aplicação, excepto no caso de o Conselho se ter pronunciado por maioria simples contra as referidas medidas.»

*A regulamentação nacional controvertida*

15 O § 8 do Decreto de 15 de Dezembro de 1998 da administração sueca da alimentação (Livsmedelsverket), relativo aos controlos veterinários dos produtos alimentares de origem animal no comércio intracomunitário (SLV FS 1998, n.º 39),

prevê que o importador ou o seu agente é obrigado, o mais tardar 24 horas antes da hora de chegada prevista de certos produtos, a notificá-los à autoridade de controlo competente do lugar em que se encontra o primeiro destinatário da mercadoria.

16 Os produtos em questão figuram no anexo 3 do referido decreto e são os seguintes:

- leite e produtos lácteos que sofreram um tratamento térmico (que implica uma reacção positiva ao teste da fosfatase);
- ovos de galinha destinados ao consumo directo (classes A e B);
- carnes frescas de todas as espécies de animais (incluindo também as carnes congeladas);
- preparados de carnes (incluindo, por exemplo, um produto que não sofreu tratamento térmico);
- carnes picadas;
- qualquer outro produto susceptível de envolver riscos para a saúde e em relação ao qual a administração nacional da alimentação previu, por conseguinte, a obrigação de notificação prévia no momento do registo.

- 17 Está apurado que todos os produtos acima referidos são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva 89/662, quer directamente, quer, no que toca às carnes picadas e aos preparados de carnes, por remissão feita pelo artigo 10.º da Directiva 94/65/CE do Conselho, de 14 de Dezembro de 1994, que institui os requisitos de produção e de colocação no mercado de carnes picadas e de preparados de carnes (JO L 368, p. 10).
- 18 O conceito de «primeiro destinatário» que figura no § 8 do Decreto de 15 de Dezembro de 1998, já referido, é definido no § 2 do mesmo decreto como sendo o que, em primeiro lugar na Suécia, recebe os produtos alimentares e os trata no local em que os recepciona. Se um lote de mercadorias for repartido aquando do transporte, cada destinatário de uma das partes do lote é reputado ser o seu primeiro destinatário.

### **O procedimento pré-contencioso**

- 19 Na sequência de uma denúncia que recebera, a Comissão, considerando que a regulamentação sueca já referida é incompatível com as exigências do artigo 5.º da Directiva 89/662, por ofício de 9 de Julho de 1999, interpelou o Reino da Suécia para apresentar as suas observações num prazo de dois meses.
- 20 Não ficando satisfeita com as explicações fornecidas a esse respeito pelo Governo sueco, a Comissão, em 21 de Dezembro de 2001, dirigiu um parecer fundamentado a esse Estado-Membro convidando-o a adoptar, num prazo de dois meses a partir da sua recepção, as medidas necessárias para se conformar com ele.

- 21 Tendo o Governo sueco respondido a este parecer fundamentado por ofício de 26 de Fevereiro de 2002, no qual reiterava a sua argumentação anterior, a Comissão decidiu intentar a presente acção.
- 22 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 23 de Julho de 2003, a República da Finlândia foi admitida a intervir em apoio dos pedidos do Reino da Suécia.

### **Quanto à acção**

- 23 A Comissão critica o Reino da Suécia por não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º da Directiva 89/662 ao introduzir em 1998 e ao manter em vigor um sistema que, no que toca a certos produtos de origem animal provenientes dos outros Estados-Membros, prevê, por um lado, a notificação prévia obrigatória a cargo dos importadores dos referidos produtos e, por outro, controlos sanitários efectuados no momento da importação desses mesmos produtos.

### *Quanto ao objecto da acção*

- 24 Na réplica, a Comissão especificou que renunciava à sua acusação na medida em que esta se relacionava com a existência de controlos sanitários no momento da importação dos produtos em causa.
- 25 Nestas condições, deve examinar-se unicamente a procedência da acusação da Comissão relativa à existência de um sistema de notificação prévia obrigatória a cargo dos importadores dos produtos visados pela regulamentação sueca controvertida.

*Quanto ao mérito*

Argumentação das partes

- 26 Em apoio da sua acção, a Comissão sublinha que o artigo 5.º da Directiva 89/662 constitui uma derrogação do princípio, enunciado por essa directiva, segundo o qual os controlos veterinários devem ser efectuados no Estado-Membro de origem.
- 27 Ora, enquanto excepção relativamente ao objectivo primordial dessa directiva de reduzir as formalidades de controlo no local de destino da mercadoria, esse artigo deve ser interpretado de modo restrito.
- 28 Além disso, o referido artigo 5.º visa somente os controlos veterinários «por amostragem» efectuados «nos locais de destino da mercadoria» e o n.º 3 dessa mesma disposição só se aplica aos «operadores a quem sejam fornecidos produtos provenientes de outro Estado-Membro ou que procedam ao fraccionamento completo» de tais produtos.
- 29 Além disso, o mesmo artigo 5.º precisa, no seu n.º 3, alínea c), que a obrigação de assinalar a chegada dos produtos em causa só vale «na medida necessária» à realização dos controlos por amostragem e de natureza não discriminatória visados no n.º 1 do referido artigo.
- 30 Ora, por um lado, a disposição nacional contestada visa os «importadores» e deve, portanto, ser interpretada no sentido de que implica controlos nas fronteiras, proibidos pela Directiva 89/662.

- 31 Por outro lado, os controlos efectuados no local da entrada dos produtos no território sueco são discriminatórios, dado que dizem respeito, por definição, somente às mercadorias importadas.
- 32 A Comissão acrescenta que a posição do Governo sueco é contrária ao objectivo e ao efeito útil da Directiva 89/662, porquanto os controlos efectuados no Estado-Membro de expedição não são reconhecidos ou considerados fiáveis e a obrigação de notificação visa sistematicamente todos os importadores dos produtos em causa.
- 33 No que toca ao argumento do referido governo, segundo o qual verificara infracções graves de certos Estados-Membros de expedição no que respeita ao controlo relativo à presença de salmonelas nos géneros alimentícios de origem animal e que, por isso, simples controlos por amostragem no local de destino final desses produtos não são suficientes para proteger de maneira eficaz a saúde pública, a Comissão replica que o controlo da presença de salmonelas nos alimentos é objecto de regulamentações específicas e que, de qualquer forma, um Estado-Membro não pode justificar o incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário pela circunstância de que outros Estados-Membros também não cumpriram as suas obrigações.
- 34 Por outro lado, a própria Directiva 89/662 permite que cada Estado-Membro tome as medidas apropriadas em caso de verificação de infracções às regras comunitárias na altura da recolha de amostras. Em particular, o n.º 1 do artigo 8.º da directiva prevê o procedimento para esse efeito. Além disso, o n.º 1 do seu artigo 9.º permite que sejam adoptadas medidas cautelares se se verificarem riscos para a saúde humana.
- 35 O Governo sueco, apoiado pelo Governo finlandês, contesta a argumentação da Comissão.

- 36 Em primeiro lugar, a exigência de notificação prévia de certos produtos, estabelecida no § 8 do Decreto de 15 de Dezembro de 1998, já referido, é ditada pela preocupação de uma organização eficaz dos controlos por amostragem expressamente previstos pela Directiva 89/662 no Estado-Membro de destino, assegurando a disponibilidade dos produtos para efeitos das verificações e permitindo a planificação da fiscalização pelas autoridades competentes. Com efeito, o controlo no destino final não é facilmente praticável, já que os produtos em causa são difíceis de localizar e chegam muito rapidamente ao consumidor.
- 37 Em seguida, essa obrigação não significa de modo algum que a autoridade nacional competente dispõe da faculdade de controlar cada lote que entre no território sueco.
- 38 Além disso, a regulamentação posta em causa pela Comissão não visa forçosamente o importador, mas o operador que, em primeiro lugar, recebe os produtos alimentares e os trata num local próprio para a recepção (por exemplo, no quadro de indústria de transformação ou de comércio por grosso, de instalação de congelação ou de entreposto alimentar).
- 39 Além disso, a finalidade dessa regulamentação é dar à autoridade nacional competente a possibilidade de efectuar controlos quando existam motivos para suspeitar que a legislação comunitária não foi respeitada numa fase anterior. Em particular, os controlos por amostragem no local de destino final não são suficientes para proteger a saúde pública, devido à verificação de infracções graves ao respeito das exigências impostas aos Estados de expedição no que respeita à presença de salmonelas nos géneros alimentícios de origem animal. Com efeito, nem todos os Estados-Membros terão alcançado o mesmo nível de protecção na matéria e as contaminações na Suécia são quase exclusivamente devidas a produtos «estrangeiros».

- 40 De resto, a medida nacional visada na petição da Comissão não acarreta qualquer entrave ao comércio, dado que as importações de carne proveniente de outros Estados-Membros estão a aumentar desde 1997.
- 41 Por último, a regulamentação sueca controvertida é conforme ao n.º 3, alínea c), do artigo 5.º da Directiva 89/662, que permite que os Estados-Membros apliquem um procedimento de notificação dos produtos provenientes de outro Estado-Membro e concede uma certa margem de apreciação a esse respeito. Mais particularmente, essa directiva não contém uma definição do local de destino referido no n.º 1, alínea a), do seu artigo 5.º O legislador comunitário também não precisou o momento em que a notificação deve ser feita nem a frequência desta. Da mesma forma, a referida directiva não define o que se deve entender por «operadores».

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 42 Com vista a apreciar a procedência da acção da Comissão, como circunscrita no n.º 25 do presente acórdão, deve observar-se de imediato que, como resulta do seu título e do seu primeiro considerando, a Directiva 89/662 constitui uma das medidas destinadas a realizar o mercado interno.
- 43 A fim de assegurar a livre circulação dos produtos agrícolas, que constitui, de acordo com o segundo considerando da referida directiva, «um elemento fundamental das organizações comuns de mercado», esta tem em vista fazer desaparecer os «obstáculos veterinários ao desenvolvimento do comércio intracomunitário dos produtos» de origem animal.

- 44 Tendo em conta o objectivo final que consiste, segundo o seu quarto considerando, em limitar, para esse efeito, os controlos veterinários ao local de expedição dos produtos considerados, a Directiva 89/662, como decorre do seu quinto considerando, põe «a tónica nos controlos a efectuar à partida» das mercadorias e a «organizar os controlos que possam vir a ser efectuados no destino», conduzindo esta solução, segundo o seu sexto considerando, ao abandono da possibilidade de efectuar controlos veterinários nas fronteiras internas da Comunidade e implicando uma confiança reforçada nos controlos veterinários efectuados pelo Estado-Membro de expedição.
- 45 Também o artigo 1.º da Directiva 89/622 prevê que os controlos veterinários dos produtos de origem animal por ela abrangidos deixam de ser efectuados nas fronteiras. Por outro lado, a directiva faz uma distinção fundamental entre os controlos na origem e os controlos no destino, especificando, no sétimo considerando, que, no Estado-Membro de destino, os controlos veterinários só podem, em princípio, ser efectuados por amostragem no local de destino da mercadoria.
- 46 Nesta óptica, a referida directiva, após ter dado uma definição ampla do conceito de «controlo veterinário» que abrange qualquer controlo físico e/ou qualquer formalidade administrativa relativa aos produtos em causa e destinado de forma directa ou indirecta a assegurar a protecção da saúde pública ou animal, regulamenta em detalhe, nos seus artigos 3.º e 4.º, os controlos na origem.
- 47 Quanto aos controlos no destino, o artigo 5.º da mesma directiva prevê que a autoridade nacional competente pode verificar por controlos veterinários o respeito dos requisitos do artigo 3.º, na condição expressa de que os controlos sejam efectuados no local de destino da mercadoria, se limitem a verificações por amostragem e não tenham carácter discriminatório. No caso de a autoridade competente do Estado-Membro de trânsito ou de destino disporem de elementos de informação que deixem presumir uma infracção, é certo que podem ser efectuados controlos também durante o transporte da mercadoria no seu território, com exclusão de qualquer verificação na fronteira. O n.º 4 do referido artigo 5.º especifica que as modalidades de aplicação deste último são adoptadas de acordo com o processo comunitário previsto no artigo 18.º da Directiva 89/662.

48 Além disso, os artigos 7.º e 8.º dessa directiva fixam o processo a respeitar pelo Estado-Membro de destino no caso de se afigurar, na altura de um controlo efectuado no local de destino do envio ou durante o transporte, que um produto de origem animal pode prejudicar gravemente o objectivo de protecção da saúde pública. Em particular, essas disposições obrigam as autoridades competentes do Estado-Membro de destino a entrar imediatamente em contacto com as do Estado-Membro de expedição. Sendo caso disso, a Comissão pode ser levada a adoptar as medidas adequadas destinadas a chegar a uma solução concertada dos Estados-Membros e que devem ser confirmadas ou revistas segundo o processo comunitário previsto no artigo 17.º da Directiva 89/662. As modalidades de aplicação dos artigos 7.º e 8.º supramencionados são adoptadas segundo o processo descrito no artigo 18.º da mesma directiva.

49 Por último, em conformidade com o disposto no artigo 9.º da referida directiva, as medidas cautelares eventualmente divergentes tomadas de urgência por um Estado-Membro em caso de perigo grave são substituídas por um regime comunitário de salvaguarda cujos contornos esse artigo fixa e cujas modalidades de aplicação são igualmente adoptadas segundo o processo do artigo 18.º

50 Ora, resulta claramente dos elementos recordados nos n.ºs 42 a 49 do presente acórdão que a regulamentação sueca controvertida deve ser considerada incompatível com as exigências da Directiva 89/662.

51 Com efeito, os sistema de controlos veterinários harmonizado instituído pela directiva, baseado num controlo completo da mercadoria no Estado-Membro de expedição, é destinado a substituir, em princípio, o controlo no Estado-Membro de destino e deve permitir a livre circulação dos produtos em causa em condições análogas às de um mercado interno. A este propósito, as considerações ligadas à necessidade de proteger a saúde pública não podem justificar medidas coactivas específicas suplementares aplicadas unilateralmente por um Estado-Membro por ocasião da passagem da fronteira, tais como a obrigação de notificação prévia imposta aos importadores de produtos de origem animal provenientes de outros Estados-Membros pela regulamentação sueca em causa.

- 52 Uma vez que a referida directiva tem por objecto regulamentar em detalhe os controlos veterinários a efectuar no momento da expedição das mercadorias, com vista a restringir tanto quanto possível os controlos que podem ter lugar no destino e, por maioria de razão, abolir as verificações nas fronteiras internas da Comunidade a fim de realizar de uma maneira progressiva o mercado interno, essa directiva deve ser compreendida no sentido de que enquadra de forma clara e precisa o poder dos Estados-Membros no momento da execução dos controlos sanitários que ainda podem ser efectuados no local de destino.
- 53 Neste contexto, o artigo 5.º da Directiva 89/662 não pode, contrariamente às afirmações do Governo sueco, autorizar uma regulamentação nacional tal como a que é contestada pela Comissão no presente processo.
- 54 Assim, de uma maneira geral, o referido artigo 5.º, enquanto excepção ao objectivo essencial da Directiva 89/662 de reduzir os controlos e formalidades no local de destino dos produtos de origem animal, deve ser interpretado de forma estrita.
- 55 Mais particularmente, essa disposição visa, como resulta do seu próprio texto, somente os controlos veterinários por amostragem e «de carácter não discriminatório» efectuados «nos locais de destino da mercadoria» e destinados a «verificar [...] se os requisitos do artigo 3.º foram respeitados».
- 56 Além disso, o seu n.º 3 só se aplica aos «operadores a quem sejam fornecidos produtos provenientes de outro Estado-Membro ou que procedam ao fraccionamento completo de um lote de tais produtos» e, por força do mesmo número, alínea c), os referidos operadores «devem, a pedido da autoridade competente, assinalar a chegada de produtos provenientes de outro Estado-Membro, na medida necessária à realização dos controlos» tal como circunscritos no número precedente do presente acórdão.

- 57 Em contrapartida, a regulamentação nacional contestada pela Comissão, em primeiro lugar, visa expressamente os «importadores», conceito que não abrange o que figura no n.º 3, primeiro período, do artigo 5.º da Directiva 89/662 e que não só implica que sejam unicamente os produtos provenientes do estrangeiro, com exclusão dos originários da Suécia, que são sujeitos à formalidade controvertida, mas é também susceptível de acarretar controlos no momento da passagem da fronteira, o que é proibido pela directiva. De qualquer forma, o texto da regulamentação sueca contestada não garante de forma alguma que os controlos sejam efectuados no próprio local de destino da mercadoria, como exige o artigo 5.º da Directiva 89/662, e o governo demandado deu conta, aliás, de dificuldades práticas alegadamente inerentes a um controlo no destino final.
- 58 Em seguida, a obrigação de notificação prévia instituída pela referida regulamentação tem carácter geral e não se pode excluir que ela redunde em verificações que vão para além de um simples controlo por amostragem tal como é autorizado pelo artigo 5.º
- 59 Por último, a mesma regulamentação não respeita os requisitos estritos previstos no n.º 3, alínea c), do artigo 5.º da Directiva 89/662, que mostram claramente que a obrigação de assinalar a chegada de produtos provenientes de outro Estado-Membro não deve ser sistemática, mas depende de um pedido específico nesse sentido da parte da autoridade competente apenas no caso de essa medida ser indispensável para a boa realização dos controlos como os previstos no n.º 1 do mesmo artigo.
- 60 Nestas condições, a regulamentação sueca contestada pela Comissão não pode ser considerada em conformidade com o disposto no artigo 5.º da Directiva 89/662.

- 61 Deve acrescentar-se que a referida regulamentação pode envolver um risco sério de duplo controlo, efectuado, além disso, no próprio momento da entrada do produto no território nacional, denotando assim falta de confiança evidente quanto ao carácter adequado dos controlos a que já se procedeu no local de expedição.
- 62 Em especial, as explicações fornecidas pelo governo demandado no que respeita à razão de ser da disposição interna posta em causa pela Comissão, isto é, garantir a eficácia dos controlos sanitários para impedir que produtos alimentares infectados de salmonelas possam entrar na Suécia, estão em contradição com o espírito da Directiva 89/662 que é favorecer a livre circulação dos produtos agrícolas pondo a tónica nos controlos que ocorreram no Estado-Membro de origem.
- 63 Esse objectivo da referida directiva não pode ser realizado e o seu efeito útil atingido se os Estados-Membros forem livres de ir para além das prescrições que ela prevê, de forma que a manutenção ou a adopção de outras medidas nacionais que não as expressamente previstas devem ser consideradas incompatíveis com a finalidade da directiva.
- 64 Aliás, por um lado, a própria Directiva 89/662 contém, nos seus artigos 7.º, 8.º e 9.º, disposições que permitem ao Estado-Membro de destino tomar medidas em caso de risco de grave atentado nomeadamente à saúde pública, mas que sejam acompanhadas de garantias processuais susceptíveis de as enquadrar ao nível comunitário, ou mesmo que tenham apenas carácter provisório enquanto se aguarda que sejam adoptadas medidas comuns.
- 65 Por outro lado, como o advogado-geral salientou nos n.ºs 14, 77 e 78 das suas conclusões, o Reino da Suécia, tal como, aliás, a República da Finlândia, no quadro da sua adesão à União Europeia, obtiveram garantias suplementares no que respeita ao controlo das salmonelas na altura da entrega de certos produtos de origem animal que lhes são destinados.

- 66 De qualquer forma, é jurisprudência constante que um Estado-Membro não pode alegar uma inobservância do direito comunitário por outro Estado-Membro para justificar o seu próprio incumprimento. Portanto, um Estado-Membro não pode em caso algum permitir-se tomar unilateralmente medidas correctivas ou de defesa destinadas a obviar a tal inobservância, mas é obrigado a agir no quadro dos processos e vias de recurso previstas para esse efeito pelo Tratado (v., neste sentido, nomeadamente acórdãos de 25 de Setembro de 1979, Comissão/França, 232/78, Recueil, p. 2729, n.º 9, de 14 de Fevereiro de 1984, Comissão/Alemanha, 325/82, Recueil, p. 777, n.º 11, de 9 de Julho de 1991, Comissão/Reino Unido, C-146/89, Colect., p. I-3533, n.º 47, e de 23 de Maio 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Colect., p. I-2553, n.º 20).
- 67 Além disso, o argumento do Governo sueco, segundo o qual as importações de carne provenientes de outros Estados-Membros não terão sido afectadas pela aplicação da medida nacional controvertida, deve ser rejeitado à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça da qual resulta que o desrespeito de uma obrigação imposta por uma regra do direito comunitário é, em si mesmo, constitutivo de incumprimento, e que a consideração de que esse desrespeito não tem consequências negativas é desprovida de pertinência (v. acórdão de 26 de Junho de 2003, Comissão/França, C-233/00, Colect., p. I-6625, n.º 62).
- 68 Face a todas as considerações precedentes, há que julgar procedente a acção da Comissão.
- 69 Por conseguinte, deve declarar-se que, ao manter um sistema de notificação prévia obrigatória para as importações de certos produtos alimentares de origem animal provenientes dos outros Estados-Membros, o Reino da Suécia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º da Directiva 89/662.

## **Quanto às despesas**

70 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino da Suécia e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Em aplicação do n.º 4, primeiro parágrafo, do artigo 69.º, do mesmo regulamento, a República da Finlândia, que interveio no processo, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

- 1) Ao manter um sistema de notificação prévia obrigatória para as importações de certos produtos alimentares de origem animal provenientes dos outros Estados-Membros, o Reino da Suécia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º da Directiva 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.**
- 2) O Reino da Suécia é condenado nas despesas.**
- 3) A República da Finlândia suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas