

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

14 de Abril de 2011 \*

Nos processos apensos C-42/10, C-45/10 e C-57/10,

que têm por objecto pedidos de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentados pelo Raad van State (Bélgica), por decisões de 14 de Janeiro de 2010, entrados no Tribunal de Justiça em 25 e 28 de Janeiro de 2010, nos processos

**Vlaamse Dierenartsenvereniging VZW** (C-42/10, C-45/10 e C-57/10),

**Marc Janssens** (C-42/10 e C-45/10)

contra

**Belgische Staat,**

sendo interveniente:

**Luk Vangheluwe** (C-42/10),

\* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, D. Šváby (relator), G. Arestis, J. Malenovský e T. von Danwitz, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,  
secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 3 de Fevereiro de 2011,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Vlaamse Dierenartsenvereniging VZW, por R. Gielen, advocaat,
- em representação do Governo belga, por J.-C. Halleux, na qualidade de agente, assistido por J.-F. De Bock, avocat,
- em representação da Comissão Europeia, por A. Marcoulli e B. Burggraaf, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar as causas sem apresentação de conclusões,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objecto a interpretação dos artigos 3.º, alínea b), 4.º, n.º 2, 5.º e 17.º, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 998/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, relativo às condições de polícia sanitária aplicáveis à circulação sem carácter comercial de animais de companhia e que altera a Directiva 92/65/CEE do Conselho (JO L 146, p. 1), da Decisão 2003/803/CE da Comissão, de 26 de Novembro de 2003, que estabelece um modelo de passaporte para a circulação intracomunitária de cães, gatos e furões (JO L 312, p. 1), e do artigo 1.º da Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO L 204, p. 37), conforme alterada pela Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Julho de 1998 (JO L 217, p. 18, a seguir «Directiva 98/34»).
  
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de três recursos que opõem, por um lado, a Vlaamse Dierenartsenvereniging VZW (a seguir «Vlaamse Dierenartsenvereniging») e M. Janssens (processos C-42/10 e C-45/10), bem como, por outro lado, a Vlaamse Dierenartsenvereniging (processo C-57/10), ao Belgische Staat, que visam a anulação, respectivamente, do Decreto Real de 21 de Setembro de 2004, que altera o Decreto Real de 10 de Fevereiro de 1967, que introduz medidas de polícia sanitária relativas à raiva (*Moniteur belge* de 24 de Setembro de 2004, p. 69208, a seguir «Decreto de 21 de Setembro de 2004») (processo C-42/10), do Decreto Real de 28 de Maio de 2004, relativo à identificação e ao registo dos cães (*Moniteur belge* de 7 de Junho de 2004, p. 43185, a seguir «Decreto de 28 de Maio de 2004») (processo C-45/10), e do Decreto Real de 5 de Maio de 2004, que contém o modelo e as condições de emissão do passaporte para a circulação intracomunitária de gatos e furões (*Moniteur belge*

de 24 de Maio de 2004, p. 40130, a seguir «Decreto de 5 de Maio de 2004») (processo C-57/10).

- 3 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 2 de Março de 2010, os processos C-42/10, C-45/10 e C-57/10 foram apensados para efeitos da fase escrita, da fase oral e do acórdão, devido à sua conexão, em conformidade com o artigo 43.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

## **Quadro jurídico**

### *Regulamentação da União*

Regulamento n.º 998/2003

- 4 O artigo 3.º do Regulamento n.º 998/2003 dispõe:

«Na aceção do presente regulamento, entende-se por:

[...]

- b) “passaporte”: qualquer documento que permita identificar claramente o animal de companhia, com indicações que permitam verificar o seu estatuto relativamente ao presente regulamento, a definir nos termos do segundo parágrafo do artigo 17.º;

[...]»

- 5 O artigo 4.º, n.º 2, deste regulamento tem a seguinte redacção:

«Seja qual for a forma do sistema de identificação de animais, dever-se-á também prever a indicação de dados que permitam conhecer o nome e endereço do proprietário.»

- 6 O artigo 5.º do referido regulamento dispõe:

«1. Os animais de companhia das espécies referidas nas partes A e B do Anexo I devem, aquando da respectiva circulação e sem prejuízo dos requisitos previstos no artigo 6.º, estar:

- a) Identificados nos termos do artigo 4.º, e
- b) Acompanhados de um passaporte emitido por um veterinário habilitado pela autoridade competente, que comprove uma vacinação, eventualmente revacinação, anti-rábica válida, segundo as recomendações do laboratório de fabrico, realizada no animal em causa com uma vacina inactivada de pelo menos uma unidade antigénica por dose (norma OMS).

2. Os Estados-Membros podem autorizar a circulação dos animais referidos nas partes A e B do Anexo I, com menos de três meses, não vacinados, desde que estejam acompanhados de um passaporte e tenham permanecido no local onde nasceram, sem contacto com animais selvagens susceptíveis de terem sido expostos à infecção ou desde que acompanhem a mãe de que ainda dependam.»

7 O artigo 17.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 998/2003 enuncia:

«Os modelos do passaporte que deve acompanhar os animais das espécies em circulação, referidas nas partes A e B do Anexo I, serão estabelecidos pela Comissão nos termos do n.º 2 do artigo 24.º»

8 O Anexo I, partes A e B, do referido regulamento refere os cães, os gatos e os furões.

#### Decisão 2003/803

9 Nos termos do seu artigo 1.º, a Decisão 2003/803 estabelece o modelo de passaporte para a circulação de cães, de gatos e de furões entre os Estados-Membros.

10 Através de uma remissão feita no artigo 2.º da referida decisão, o anexo I da mesma impõe que a capa e a primeira e terceira páginas desse modelo de passaporte tenham a seguinte forma:



**L PROPRIETÁRIO**

1. Nome: \_\_\_\_\_  
Apelido: \_\_\_\_\_  
Endereço: \_\_\_\_\_  
Código postal: \_\_\_\_\_  
Localidade: \_\_\_\_\_  
País: \_\_\_\_\_

2. Nome: \_\_\_\_\_  
Apelido: \_\_\_\_\_  
Endereço: \_\_\_\_\_  
Código postal: \_\_\_\_\_  
Localidade: \_\_\_\_\_  
País: \_\_\_\_\_

3. Nome: \_\_\_\_\_  
Apelido: \_\_\_\_\_  
Endereço: \_\_\_\_\_  
Código postal: \_\_\_\_\_  
Localidade: \_\_\_\_\_  
País: \_\_\_\_\_

Código ISO EM + número

Página  
1 de X

**II. DESCRIÇÃO DO ANIMAL**

FOTOGRAFIA DO ANIMAL  
(facultativo)

1. Nome\*: \_\_\_\_\_  
2. Espécie: \_\_\_\_\_  
3. Raça: \_\_\_\_\_  
4. Sexo: \_\_\_\_\_  
5. Data de nascimento\*: \_\_\_\_\_  
6. Pelagem: \_\_\_\_\_  
(Cor e tipo)

\*Conforme declaração do proprietário

Código ISO 8661 + número

**III. IDENTIFICAÇÃO DO ANIMAL**

1. Número do microchip: \_\_\_\_\_  
2. Data de aplicação do microchip: \_\_\_\_\_  
3. Localização do microchip: \_\_\_\_\_  
4. Número da tatuagem: \_\_\_\_\_  
5. Data da tatuagem: \_\_\_\_\_

Deve verificar-se a identificação antes de se proceder a qualquer novo registo no presente passaporte

Código ISO 8661 + número



11 O artigo 3.º da Decisão 2003/803 dispõe que o modelo de passaporte deve conformar-se aos requisitos adicionais constantes do anexo II da mesma.

12 A este respeito, esse anexo II, A, n.º 1, enuncia:

«O formato do modelo de passaporte deve ser uniforme.»

13 O referido anexo II, B, n.º 2, alínea c), tem a seguinte redacção:

«O número do modelo de passaporte e o código ISO do Estado-Membro emissor, seguido de um número único, serão impressos na capa do modelo de passaporte.»

14 O mesmo anexo II, C, n.º 4, enuncia que as dimensões e a forma dos «quadros» do modelo de passaporte constantes do anexo I são indicativas e não vinculativas.

Directiva 98/34

15 O artigo 1.º da Directiva 98/34 dispõe:

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

- 1) “Produto”: qualquer produto de fabrico industrial e qualquer produto agrícola, incluindo produtos da pesca;
  
- 2) “Serviço”: qualquer serviço da sociedade da informação, isto é, qualquer serviço prestado normalmente mediante remuneração, à distância, por via electrónica e mediante pedido individual de um destinatário de serviços.

[...]

- 3) “Especificação técnica”: a especificação que consta de um documento que define as características exigidas de um produto, tais como os níveis de qualidade ou de propriedade de utilização, a segurança, as dimensões, incluindo as prescrições aplicáveis ao produto no que respeita à denominação de venda, à terminologia, aos símbolos, aos ensaios e métodos de ensaio, à embalagem, à marcação e à rotulagem, bem como aos processos de avaliação da conformidade.

[...]

- 4) “Outra exigência”: uma exigência, distinta de uma especificação técnica, imposta a um produto por motivos de defesa, nomeadamente dos consumidores, ou do ambiente, e que vise o seu ciclo de vida após a colocação no mercado, como sejam condições de utilização, de reciclagem, de reutilização ou de eliminação, sempre que essas condições possam influenciar significativamente a composição ou a natureza do produto ou a sua comercialização.

[...]

- 11) “Regra técnica”: uma especificação técnica, outro requisito ou uma regra relativa aos serviços, incluindo as disposições administrativas que lhes são aplicáveis e cujo cumprimento seja obrigatório *de jure* ou *de facto*, para a comercialização, a prestação de serviços, o estabelecimento de um operador de serviços ou a utilização num Estado-Membro ou numa parte importante desse Estado, assim como, sob reserva das disposições referidas no artigo 10.º, qualquer disposição legislativa, regulamentar ou administrativa dos Estados-Membros que proíba o fabrico, a importação, a comercialização, ou a utilização de um produto ou a prestação ou utilização de um serviço ou o estabelecimento como prestador de serviços.

[...]»

16 O artigo 8.º da Directiva 98/34 enuncia:

«1. Sob reserva do disposto no artigo 10.º, os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão qualquer projecto de regra técnica, excepto se se tratar da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia, bastando neste caso uma simples informação relativa a essa norma. Enviarão igualmente à Comissão

uma notificação referindo as razões da necessidade do estabelecimento dessa regra técnica, salvo se as mesmas já transporem do projecto.

Se necessário, e salvo se tiver sido apresentado com uma comunicação anterior, os Estados-Membros comunicarão simultaneamente o texto das disposições legislativas e regulamentares de base, principal e directamente em causa, caso o conhecimento deste texto seja necessário para apreciar o alcance do projecto de regra técnica.

Os Estados-Membros farão uma nova comunicação nas mesmas condições, caso introduzam alterações significativas no projecto de regra técnica que tenham por efeito modificar o âmbito de aplicação, reduzir o calendário de aplicação inicialmente previsto, aditar especificações ou exigências ou torná-las mais rigorosas.

[...]

A Comissão transmitirá de imediato aos outros Estados-Membros o projecto de regra técnica e todos os documentos que lhe tenham sido comunicados; pode ainda submetê-lo aos pareceres do comité referido no artigo 5.º e, eventualmente, do comité competente no domínio em questão.

[...]

3. Os Estados-Membros devem comunicar de imediato à Comissão o texto definitivo de qualquer regra técnica.

[...]»

### *Legislação nacional*

17 O artigo 3.º, n.º 2, do Decreto de 5 de Maio de 2004 dispõe:

«Cada passaporte tem um número único. Este número contém treze caracteres, a saber, o código ISO da Bélgica “BE”, seguido do número de autorização do distribuidor composto por dois algarismos e um número sequencial de nove algarismos.»

18 O artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Decreto de 28 de Maio de 2004 enuncia:

«A prova de identificação e de registo dos cães identificados e registados após a entrada em vigor do presente decreto é feita pelo passaporte, cujo modelo é fixado no anexo II do presente decreto, munido do certificado definitivo de identificação e de registo referido no artigo 19.º O modelo do certificado definitivo de identificação e de registo é fixado no anexo III do presente decreto.»



22 O artigo 22.º do referido decreto enuncia:

«Em caso de cessão de um cão, o cedente completa o módulo “Mudança de responsável/Alteração dos dados/Morte” e transmite-o no prazo de oito dias ao gestor do registo central. O passaporte é imediatamente entregue ao novo responsável. O gestor do registo central envia a prova da mudança ao novo responsável, bem como um módulo “Mudança de responsável/Alteração dos dados/Morte”. Imediatamente após recepção, este cola no passaporte o novo certificado definitivo de identificação e de registo.»

23 Nos termos do artigo 23.º do mesmo decreto:

«No caso do artigo 6.º ou 7.º, o identificador envia, logo que possível e em todo o caso no prazo de oito dias, o módulo “Mudança de responsável/Alteração dos dados/Morte”, com a indicação da nova marca de identificação, ao gestor do registo central. Como prova de registo sob essa nova marca de identificação, este último transmite ao responsável um novo certificado definitivo de identificação e de registo, bem como um módulo “Mudança de responsável/Alteração dos dados/Morte”»

24 O artigo 1.º do Decreto de 21 de Setembro de 2004 altera o artigo 14.º do Decreto Real de 10 de Fevereiro de 1967, que introduz medidas de polícia sanitária relativas à raiva (*Moniteur belge* de 25 de Fevereiro de 1967, p. 1966, a seguir «Decreto de 10 de Fevereiro de 1967»). Esse artigo tem actualmente a seguinte redacção:

«§ 1. Por cada vacina, o veterinário autorizado que a ministrou emite um certificado conforme ao modelo anexo ao presente decreto.

§ 2. Para um cão, um gato ou um furão que tenha uma tatuagem ou um *microchip* legível ou que esteja identificado no momento da vacina, o veterinário autorizado emite um passaporte que, consoante o caso, tenha sido distribuído por uma entidade habilitada nos termos das disposições do [Decreto de 5 de Maio de 2004] ou pelo gestor do registo central de identificação dos cães, designado nos termos do artigo 27.º do [Decreto de 28 de Maio de 2004]. Após a identificação ou após a verificação da identificação, o veterinário autorizado indica no passaporte acima referido qual a vacina que ministrou.

No caso de o cão, o gato ou o furão disporem já de um passaporte, como o mencionado no primeiro parágrafo, o veterinário autorizado que deu a vacina completa esse passaporte com as informações necessárias relativas à vacina ministrada, depois de controlar os dados de identificação.

§ 3. Os proprietários e detentores de animais sujeitos à vacinação estão obrigados, conforme o caso, a apresentar o certificado de vacinação ou o referido passaporte sempre que estes forem exigidos pelas autoridades mencionadas no artigo 27.º»

## **Litígios nos processos principais e questões prejudiciais**

*Processo C-42/10*

<sup>25</sup> Interposto em 5 de Novembro de 2004 pela Vlaamse Dierenartsenvereniging e M. Janssens, o recurso na causa principal correspondente ao processo C-42/10 visa a



anulação do Decreto de 21 de Setembro de 2004 na medida em que impõe, no artigo 14.º do Decreto de 10 de Fevereiro de 1967 por ele alterado, a indicação da vacina anti-rábica num passaporte para animais de companhia que cumpre os requisitos estabelecidos no Decreto de 5 de Maio de 2004 ou os fixados no Decreto de 28 de Maio de 2004.

- 26 A este respeito, os recorrentes no processo principal alegam que o Decreto de 21 de Setembro de 2004 viola os princípios da livre circulação de mercadorias, de serviços e de pessoas, o princípio da livre concorrência, ao reservar um monopólio apenas à Belgische Vereniging voor Identificatie en Registratie van Honden (a seguir «BVIRH»), bem como o Regulamento n.º 998/2003 e a Decisão 2003/803.
- 27 Quanto a este último ponto, os ditos recorrentes sustentam que o Decreto de 21 de Setembro de 2004 impede a inscrição das vacinas num passaporte estrangeiro para animal de companhia ou no passaporte para animal de companhia distribuído pela Vlaamse Dierenartsenvereniging. Alegam igualmente que a referência aos Decretos de 5 e 28 de Maio de 2004 não tem razão de ser, porque estes contêm exigências suplementares relativamente às previstas pelo passaporte para animais de companhia, conforme definido pelo Regulamento n.º 998/2003. Os referidos decretos associam designadamente a esse passaporte uma obrigação de registo e de rastreabilidade. Ora, o passaporte mencionado no referido regulamento tem uma função puramente sanitária. Além disso, esse aumento das exigências nunca fez parte das intenções do legislador da União, pois a identificação do animal só é necessária para lhe atribuir um certificado sanitário. Além disso, a aposição de etiquetas por terceiros num documento sanitário, como previsto no Decreto de 28 de Maio de 2004, não é autorizada. Quanto ao Decreto de 5 de Maio de 2004, introduz um requisito não exigido ao nível da União, ao prever que os passaportes emitidos na Bélgica devem conter um número único com treze algarismos.
- 28 O recorrido no processo principal retorque que o passaporte em causa no Regulamento n.º 998/2003 é, antes de mais, um documento de identificação e que é perfeitamente

lógico que tenha tomado medidas para assegurar uma política coerente e uniforme que torne obrigatório um único documento que serve, na Bélgica, como documento de identificação e de registo e, na circulação intracomunitária, de documento sanitário e de identificação. No que se refere à alegada situação de monopólio da BVIRH, afirma que essa associação não foi a única reconhecida pelo Estado.

29 Foi nestas condições que o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Os artigos 3.º, alínea b), 4.º, n.º 2, 5.º e 17.º, segundo parágrafo, do Regulamento [n.º 998/2003] e os artigos e anexos da Decisão [2003/803] opõem-se a um regime nacional relativo ao passaporte para gatos e furões que remete, por um lado, para o modelo e para os requisitos adicionais estabelecidos na referida [D]ecisão [2003/803], mas que, por outro lado, prescreve adicionalmente que cada passaporte deve possuir um número único, composto por [treze] caracteres, ou seja, “BE”, o código ISO da Bélgica, seguido do número de identificação do distribuidor composto por dois algarismos, e de um número sequencial composto por nove algarismos?
  
- 2) Os artigos 3.º, alínea b), 4.º, n.º 2, 5.º e 17.º, segundo parágrafo, do Regulamento [n.º 998/2003] e os artigos e anexos da Decisão [2003/803] opõem-se a um regime nacional que também utiliza o modelo do passaporte europeu para animais de companhia como prova de identificação e registo de cães e que prevê, [além disso], que terceiros, com vinhetas adesivas de identificação, possam introduzir alterações relativas à identificação do proprietário e do animal nas partes I a III de um passaporte europeu para animais de companhia certificado por um veterinário reconhecido, [de modo] que os dados de identificação mais antigos ficam cobertos pelos adesivos?»

*Processo C-45/10*

- 30 Interposto em 30 de Julho de 2004 pela Vlaamse Dierenartsenvereniging e por M. Janssens, o recurso na causa principal correspondente ao processo C-45/10 visa a anulação do Decreto de 28 de Maio de 2004.
- 31 Para este efeito, os recorrentes no processo principal sustentam, antes de mais, que esse decreto cria uma situação de monopólio a favor da BVIRH no que se refere à distribuição de passaportes destinados aos cães, o que terá como consequência impedir os veterinários de mandar imprimir os seus passaportes para animais de companhia num Estado-Membro que não seja o Reino da Bélgica. O dito decreto também é fonte de fraude e cria uma discriminação, ao associar à identificação dos cães contida nos passaportes em causa no processo principal uma obrigação de registo e de rastreabilidade, quando essa obrigação não existe para os gatos nem para os furões, apesar de a regulamentação da União tratar essas espécies de animais de forma idêntica. Além disso, o efeito directo desta regulamentação impõe à Vlaamse Dierenartsenvereniging que tome todas as medidas para que os seus membros possam respeitar a referida regulamentação e também tem como consequência tornar o Decreto de 28 de Maio de 2004 inaplicável. Em seguida, os referidos recorrentes alegam que a utilização de etiquetas autocolantes contraria o objectivo visado pela Decisão 2003/803, que consiste em permitir um controlo simplificado por parte das autoridades competentes. Por último, o princípio da subsidiariedade não pode ser invocado pelo Estado-Membro em causa.
- 32 Além disso, os recorrentes no processo principal alegam que as disposições do Decreto de 28 de Maio de 2004, que utilizam o modelo de passaporte para animais de companhia previsto na Decisão 2003/803 como prova de identificação e de registo dos cães, que prevêm a aposição de etiquetas autocolantes no passaporte para efeitos da identificação do proprietário e do animal e que se afastam do referido modelo de passaporte no que se refere ao espaço previsto para a indicação dos dados relativos a um novo proprietário, constituem regras técnicas na acepção da Directiva 98/34 que, nos termos do artigo 8.º da mesma, deviam ter sido comunicadas à Comissão antes da sua adopção. Nesta medida, os ditos recorrentes sustentam que os cães acompanhados do seu passaporte devem ser considerados mercadorias.

33 Num acórdão de 9 de Janeiro de 2006 (n.º 153 336), que indeferiu um pedido de suspensão da execução do acórdão impugnado, o órgão jurisdicional de reenvio considerou que o simples facto de uma dada questão ser regulada por disposições directamente vinculativas ao nível da União não se opõe a que a autoridade nacional competente na matéria em causa adopte, a título complementar e com vista à defesa do interesse nacional comum, disposições próprias, referentes a aspectos não regulados pela regulamentação da União ou quando essa regulamentação não se oponha a uma regulamentação nacional complementar. Assim, segundo esse órgão jurisdicional, o recorrido no processo principal pode adoptar uma legislação de direito interno desde que esta não impeça a regulamentação da União de produzir integralmente os seus efeitos. Como o Regulamento n.º 998/2003 e a Decisão 2003/803 não contêm disposições relativas ao fabrico e à distribuição aos veterinários de passaportes destinados aos cães, o Decreto de 28 de Maio de 2004 não sai do quadro instituído pela referida decisão. De igual modo, no que respeita à aposição de etiquetas autocolantes nesses passaportes, o referido órgão jurisdicional considerou que o Regulamento n.º 998/2003 e a Decisão 2003/803 não proibem que indicações individualizadas sejam apostas nesses passaportes através de etiquetas autocolantes, desde que essa prática não acarrete divergências relativamente ao modelo de passaporte previsto pela Decisão 2003/803.

34 Como os recorrentes no processo principal mantêm os seus argumentos relativos à incompatibilidade do Decreto de 28 de Maio de 2004 com a regulamentação da União, o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões judiciais:

- «1) Os artigos 3.º, alínea b), 4.º, n.º 2, 5.º e 17.º, segundo parágrafo, do Regulamento [n.º 998/2003] e os artigos e anexos da Decisão [2003/803] opõem-se a um regime nacional que também utiliza o modelo do passaporte europeu para animais de companhia como prova de identificação e registo de cães e que prevê, [além disso], que terceiros, por meio de vinhetas adesivas de identificação, possam introduzir alterações, relativas à identificação do proprietário e do animal nas partes I a III de um passaporte europeu para animais de companhia certificado por um veterinário reconhecido, [de modo que] os dados de identificação mais antigos ficam cobertos pelos adesivos?

- 2) As disposições nacionais que também utilizam o modelo do passaporte europeu para animal de companhia previsto na Decisão [2003/803] como prova de identificação e de registo de cães e que [prevêem], [além disso], que terceiros, com vinhetas adesivas de identificação, possam introduzir alterações relativas à identificação do proprietário e do animal nas partes I a III desse passaporte constituem regras técnicas na acepção do artigo 1.º da Directiva [98/34] que, nos termos do artigo 8.º dessa directiva, devem ser comunicadas à Comissão [...] antes da sua [adoção]?»

*Processo C-57/10*

- 35 Interposto em 7 de Junho de 2004 pela Vlaamse Dierenartsenvereniging, o recurso na causa principal correspondente ao processo C-57/10 visa a anulação do Decreto de 5 de Maio de 2004.
- 36 A este respeito, a recorrente no processo principal sustenta que o referido decreto viola os artigos 3.º, alínea g), CE, 30.º CE, 81.º CE e 82.º CE, os princípios da livre circulação de mercadorias, de serviços, de pessoas e de capitais, o Regulamento n.º 998/2003, a Decisão 2003/803 e a Directiva 98/34.
- 37 Ao fixar o modo de determinação do número único do passaporte para animais de companhia de forma mais detalhada do que a prevista na regulamentação da União, o Decreto de 5 de Maio de 2004, por um lado, não respeita o efeito directo reconhecido pelo artigo 249.º CE aos regulamentos e às decisões da União e, por outro, constitui uma norma técnica que não foi comunicada à Comissão, violando assim a Directiva 98/34.
- 38 O recorrido no processo principal alega que, para a determinação desse número único, de acordo com o Regulamento n.º 998/2003, as autoridades nacionais dispõem de uma margem de apreciação que as autoriza a adoptar decisões complementares,

destinadas a elaborar um processo de identificação correcto. Considera igualmente que o Decreto de 5 de Maio de 2004 não cabe no âmbito de aplicação da Directiva 98/34.

39 No acórdão de 9 de Janeiro de 2006 (n.º 136 163), que indeferiu um pedido de suspensão da execução do dito decreto, o órgão jurisdicional de reenvio considerou que o simples facto de uma dada questão ser regulada por disposições directamente vinculativas ao nível da União não se opõe a que a autoridade nacional competente na matéria em causa adopte, a título complementar e com vista à defesa do interesse nacional comum, disposições próprias, referentes a aspectos não regulados pela regulamentação da União ou quando essa regulamentação não se oponha a uma legislação nacional complementar. Assim, segundo esse órgão jurisdicional, o recorrido no processo principal pode adoptar uma legislação de direito interno desde que esta não impeça a regulamentação da União de produzir integralmente os seus efeitos. Como o Regulamento n.º 998/2003 e a Decisão 2003/803 não contêm disposições relativas ao fabrico e à distribuição aos veterinários de passaportes destinados aos gatos e aos furões, o decreto impugnado não sai do quadro instituído pela referida decisão.

40 Como a recorrente no processo principal mantém os seus argumentos relativos à incompatibilidade do Decreto de 5 de Maio de 2004 com a regulamentação da União, o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Os artigos 3.º, alínea b), 4.º, n.º 2, 5.º e 17.º, segundo parágrafo, do Regulamento [n.º 998/2003] e os artigos e anexos da Decisão [2003/803] opõem-se a um regime nacional relativo ao passaporte para gatos e furões que remete para o modelo e para os requisitos adicionais estabelecidos na [D]ecisão [2003/803], mas prescreve adicionalmente que cada passaporte deve possuir um número único, composto por [treze] caracteres, ou seja, o código ISO da Bélgica – “BE” –, seguido do número de identificação do distribuidor composto por dois algarismos e de um número sequencial composto por nove algarismos?

- 2) Um regime nacional que, relativamente ao passaporte para gatos e furões, remete para o modelo e os requisitos adicionais estabelecidos na [D]ecisão [2003/803], mas prescreve adicionalmente que cada passaporte deve possuir um número único, composto por treze caracteres, ou seja, o código ISO da Bélgica – “BE” –, seguido pelo número de identificação do distribuidor composto por dois algarismos e um número sequencial composto por nove algarismos, constitui uma regra técnica na acepção do artigo 1.º da Directiva [98/34], que, nos termos do artigo 8.º dessa directiva, deve ser comunicada à Comissão antes da sua [adoção]?»

## Quanto às questões prejudiciais

### *Observações preliminares*

- <sup>41</sup> Nas suas observações, a Vlaamse Dierenartsenvereniging, recorrente nos três processos principais, formula duas questões complementares e defende que o Tribunal de Justiça também se deveria pronunciar sobre as mesmas, devido à sua importância.
- <sup>42</sup> A este respeito, deve recordar-se que, no quadro da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, conforme prevista no artigo 267.º TFUE, o juiz nacional, que é chamado a conhecer do litígio e deve assumir a responsabilidade da decisão jurisdicional a proferir, é o único competente para apreciar, à luz das especificidades do caso que lhe foi submetido, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdão de 15 de Outubro de 2009,

Hochtief e Linde-Kca-Dresden, C-138/08, Colect., p. I-9889, n.º 20 e jurisprudência aí referida).

- 43 A faculdade de determinar as questões a submeter ao Tribunal de Justiça é, portanto, atribuída unicamente ao juiz nacional e as partes não podem alterar o seu teor (acórdão Hochtief e Linde-Kca-Dresden, já referido, n.º 21 e jurisprudência aí referida).
- 44 Por outro lado, uma alteração da substância das questões prejudiciais ou uma resposta às questões complementares mencionadas nas observações da recorrente no processo principal seria incompatível com o papel reservado ao Tribunal de Justiça pelo artigo 267.º TFUE e com a obrigação do Tribunal de Justiça de assegurar aos governos dos Estados-Membros e às partes interessadas a possibilidade de apresentarem observações em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, tendo em conta que, por força dessa disposição, só as decisões de reenvio são notificadas às partes interessadas (v., neste sentido, acórdão Hochtief e Linde-Kca-Dresden, já referido, n.º 22 e jurisprudência aí referida).
- 45 Daqui resulta que o Tribunal de Justiça não pode proceder à análise das questões complementares suscitadas pela Vlaamse Dierenartsenvereniging.

*Quanto às primeiras questões nos processos C-42/10 e C-57/10*

- 46 Através das primeiras questões nos processos C-42/10 e C-57/10, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 3.º, alínea b), 4.º, n.º 2, 5.º e 17.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 998/2003, bem como os artigos e anexos da Decisão 2003/803, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação



nacional, como a em causa nos processos principais, que impõe uma numeração para os passaportes para animais de companhia composta por um número único com o código ISO de dois caracteres do Reino da Bélgica «BE» seguido do número de autorização de dois algarismos do distribuidor autorizado e de um número sequencial com nove algarismos.

- 47 A este respeito, há que recordar que, devido à sua própria natureza e à sua função no sistema das fontes do direito da União, as disposições de um regulamento produzem, regra geral, um efeito imediato nas ordens jurídicas nacionais, sem que seja necessário que as autoridades nacionais tomem medidas de aplicação ou que o legislador da União adopte regulamentações complementares (acórdão de 28 de Outubro de 2010, *SGS Belgium e o.*, C-367/09, *Colect.*, p. I-10761, n.º 32 e jurisprudência aí referida).
- 48 No entanto, algumas disposições de um regulamento, mesmo completadas por uma decisão de execução, podem necessitar, para a sua execução, da adopção de medidas nacionais de aplicação (v., por analogia, acórdão de 11 de Janeiro de 2001, *Monte Arco-su*, C-403/98, *Colect.*, p. I-103, n.º 26).
- 49 É manifestamente esse o caso do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 998/2003, lido em conjugação com o anexo II, B, n.º 2, alínea c), da Decisão 2003/803.
- 50 Com efeito, com excepção da obrigação de fazer constar o número ISO do Estado-Membro emissor no início da cadeia de caracteres que compõem o número único que deve ser aposto no passaporte para animais de companhia, as referidas disposições do Regulamento n.º 998/2003 e da Decisão 2003/803 não impõem nenhum modo específico de determinação desse número. Implicam, assim, para os Estados-Membros, a obrigação de definir o modo de determinação do mesmo.

- 51 Deve observar-se que a legislação nacional em causa nos processos principais cumpre as exigências relativas à numeração dos passaportes previstas no artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 998/2003, lido em conjugação com o anexo II, B, n.º 2, alínea c), da Decisão 2003/803. Com efeito, a referida legislação nacional prevê, por um lado, que cada passaporte tem um número único e, por outro, que os dois primeiros caracteres desse número indicam o código ISO do Reino da Bélgica «BE». A legislação nacional em causa, ao dar execução às disposições do direito da União acima referidas e ao precisar, de resto, o modo de numeração dos outros caracteres que compõem o número de passaporte, assegura o pleno efeitos destas últimas disposições.
- 52 Resulta do exposto que há que responder às primeiras questões nos processos C-42/10 e C-57/10 que os artigos 3.º, alínea b), 4.º, n.º 2, 5.º e 17.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 998/2003, bem como os artigos e os anexos da Decisão 2003/803, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional que impõe uma numeração para os passaportes para animais de companhia composta por um número único com o código ISO de dois caracteres do Estado-Membro em causa seguido do número de autorização do distribuidor autorizado com dois algarismos e de um número sequencial com nove algarismos, uma vez que essa legislação garante o carácter único desse número de identificação.

*Quanto à segunda questão no processo C-42/10 e à primeira questão no processo C-45/10*

- 53 Através da segunda questão no processo C-42/10 e da primeira questão no processo C-45/10, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 3.º, alínea b), 4.º, n.º 2, 5.º e 17.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 998/2003, bem como os artigos e os anexos da Decisão 2003/803, se opõem a disposições legais, como as em causa nos processos principais, nos termos das quais, por um lado, o passaporte para animais de companhia é utilizado não apenas como documento de viagem nos termos da regulamentação da União mas também como prova da identificação e do

registo dos cães ao nível nacional e, por outro, a apresentação dos dados relativos à identificação do proprietário e do animal inscritos no referido passaporte difere da prevista na Decisão 2003/803 e a alteração dos mesmos se efectua mediante a aposição dos novos dados sobre os anteriores através de etiquetas autocolantes.

54 No que respeita, em primeiro lugar, à utilização do passaporte para animais de companhia como prova de identificação e de registo dos cães ao nível nacional, há que salientar que está em causa uma utilização do referido passaporte para fins paralelos e diferentes dos que determinaram a regulamentação da União, a saber, a harmonização das condições de polícia sanitária aplicáveis à circulação intracomunitária de animais de companhia desprovida de qualquer carácter comercial.

55 A este propósito, deve observar-se que nem a letra nem o espírito do Regulamento n.º 998/2003 e da Decisão 2003/803 permitem concluir que o passaporte para animais de companhia tenha por função única e exclusiva satisfazer os objectivos referidos na regulamentação da União e que, por isso, a utilização desse passaporte, ao nível nacional, para outros fins, seja proibida. Pelo contrário, resulta do terceiro e quarto considerandos da Decisão 2003/803 e do modelo de passaporte em anexo à referida decisão que este contém páginas que permitem a inscrição de dados sem relação com a regulamentação da União. Prevê assim a indicação da certificação de vacinações não previstas pelo Regulamento n.º 998/2003, bem como rubricas intituladas «exame clínico» e «legalização», para que os passaportes para animais de companhia também possam ser utilizados para a circulação de animais fora da União.

56 Por conseguinte, a utilização desse passaporte para fins diversos dos visados pela regulamentação da União não pode, em princípio, ser proibida.

- 57 No entanto, é importante que essa utilização não ponha em causa a aplicação efectiva do Regulamento n.º 998/2003 e da Decisão 2003/803 nem os objectivos visados por estes. Ora, não foi demonstrado nem mesmo alegado pelas partes nos processos principais ou pelos interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça que apresentaram observações que o uso do referido passaporte para fins de identificação e de registo dos cães ao nível nacional tenha esse efeito.
- 58 Relativamente, em segundo lugar, à menção dos dados relativos à identificação do proprietário e do animal, cuja alteração é efectuada mediante a aposição dos novos dados sobre os anteriores através de etiquetas autocolantes, deve observar-se que uma legislação como a em causa no processo principal tem por efeito prescrever um passaporte para animais de companhia, cujo formato diverge do do modelo de passaporte previsto na Decisão 2003/803.
- 59 Assim, ao passo que o anexo I da Decisão 2003/803 prevê que a primeira página do modelo de passaporte contém três campos que permitem inscrever a identidade e a morada de três proprietários sucessivos do animal, a legislação em causa nos processos principais prevê que a primeira página do passaporte para animais de companhia contém um único campo, no qual se devem apor sucessivamente etiquetas autocolantes à medida das alterações de morada ou da identidade do proprietário do animal.
- 60 A este respeito, deve recordar-se que, nos termos do artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE, as decisões da Comissão dirigidas aos Estados-Membros são obrigatórias em todos os seus elementos.
- 61 Além disso, resulta do próprio objecto da Decisão 2003/803, do modelo de passaporte que consta do seu anexo I e do anexo II, A, n.º 1, da mesma decisão, que refere que «[o] formato do modelo de passaporte deve ser uniforme», que esta decisão tem por objecto estabelecer um documento uniforme, seja qual for o Estado-Membro que o

emite, cujas formas e conteúdos se impõem aos Estados-Membros, salvo adaptações menores, previstas de forma restritiva no anexo II, C, n.º 4, da dita decisão.

<sup>62</sup> Ora, recorrendo a um formato da primeira página do passaporte para animais de companhia na qual só aparece um campo destinado a receber a menção da identidade e da morada do primeiro proprietário do animal e cujas alterações posteriores se efectuam através da aposição de etiquetas autocolantes, uma legislação como a em causa nos processos principais não cumpre a exigência de formato uniforme imposta pelo modelo de passaporte, que exige designadamente que a primeira página do passaporte para animais de companhia preveja campos e um formato que permitam a inscrição da identidade e da morada de três proprietários sucessivos do animal.

<sup>63</sup> Além disso, como a Comissão observou na audiência, a sobreposição de etiquetas autocolantes não permite a identificação dos proprietários sucessivos do animal, quando essa identificação é determinante no domínio da polícia sanitária e quando o Regulamento n.º 998/2003 e a Decisão 2003/803 disciplinam precisamente esse domínio.

<sup>64</sup> De igual modo, o uso de etiquetas autocolantes como as previstas pela legislação em causa nos processos principais, que leva a alterar o formato imposto pelo modelo de passaporte, também tem por efeito dificultar a transferência de animais de companhia para fora do Estado-Membro de origem ao impor, nessas hipóteses, a emissão de um novo passaporte no Estado-Membro de destino.

65 À luz das considerações precedentes, há que responder à segunda questão no processo C-42/10 e à primeira questão no processo C-45/10 que os artigos 3.º, alínea b), 4.º, n.º 2, 5.º e 17.º; segundo parágrafo, do Regulamento n.º 998/2003, bem como os artigos e os anexos da Decisão 2003/803, devem ser interpretados no sentido de que:

- não se opõem a uma legislação, como a em causa nos processos principais, nos termos da qual o passaporte para animais de companhia é utilizado não apenas como documento de viagem, em conformidade com a regulamentação da União, mas também como prova de identificação e de registo dos cães ao nível nacional; e
  
- se opõem a uma legislação nacional, como a em causa nos processos principais, que prevê um único campo no passaporte para animais de companhia destinado a receber a menção da identidade e da morada do proprietário do animal, cujas alterações posteriores se efectuam através da aposição de etiquetas autocolantes.

*Quanto às segundas questões nos processos C-45/10 e C-57/10*

66 Através das segundas questões nos processos C-45/10 e C-57/10, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se disposições nacionais como as enunciadas pela legislação belga relativas ao passaporte para animais de companhia e à utilização do mesmo como prova da identificação e do registo dos cães, bem como ao uso de etiquetas autocolantes para efectuar as alterações relativas à identificação do proprietário e do animal, por um lado, e as relativas à determinação de um número único para os gatos e os furões, por outro, devem ser consideradas regras técnicas, na acepção da Directiva 98/34.

- 67 A este respeito, há que observar, conforme resulta da base jurídica da Directiva 98/34, a saber, o artigo 100.º-A do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 95.º CE), bem como do segundo e terceiro considerando desta directiva, que a regulamentação da União que prevê um procedimento de informação no domínio das normas e das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação contribui para o bom funcionamento do mercado interno, assegurando, designadamente, a livre circulação de mercadorias.
- 68 Por outro lado, o Tribunal de Justiça teve ocasião de precisar que só fazem parte do âmbito de aplicação da livre circulação de mercadorias os produtos avaliáveis em dinheiro e susceptíveis, como tais, de ser objecto de transacções comerciais (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 10 de Dezembro de 1968, Comissão/Itália, 7/68, Colect. 1965-1968, pp. 887, 891, e de 26 de Outubro de 2006, Comissão/Grécia, C-65/05, Colect., p. I-10341, n.ºs 23 a 25).
- 69 Ora, é ponto assente que os passaportes para animais de companhia, uma vez que têm o número único e que identificam um animal específico, não podem ser, enquanto tais, objecto de transacções comerciais.
- 70 Por isso, exclui-se a possibilidade de os referidos passaportes poderem ser qualificados de «mercadoria», na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, e de a Directiva 98/34 lhes ser aplicável. Por conseguinte, especificações como as previstas pela legislação belga em causa nos processos principais não podem ser qualificadas de especificações técnicas que devam ser objecto, em conformidade com o artigo 8.º desta directiva, de uma comunicação prévia à Comissão e que, na falta dessa comunicação, não devam ser aplicadas pelo juiz nacional (v., neste sentido, acórdão de 8 de Novembro de 2007, Schwibbert, C-20/05, Colect., p. I-9447, n.ºs 33, 44 e jurisprudência aí referida).

- 71 Resulta das considerações precedentes que há que responder às segundas questões nos processos C-45/10 e C-57/10 que disposições nacionais como as enunciadas pela legislação belga em causa nos processos principais relativas ao passaporte para animais de companhia e à utilização do mesmo como prova da identificação e do registo dos cães, bem como ao uso de etiquetas autocolantes para efectuar as alterações relativas à identificação do proprietário e do animal, por um lado, e as relativas à determinação de um número único para os gatos e os furões, por outro, não constituem regras técnicas na acepção do artigo 1.º da Directiva 98/34, que devam, em conformidade com o artigo 8.º desta directiva, ser objecto de uma comunicação prévia à Comissão.

### Quanto às despesas

- 72 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

- 1) **Os artigos 3.º, alínea b), 4.º, n.º 2, 5.º e 17.º, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 998/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, relativo às condições de polícia sanitária aplicáveis à circulação sem carácter comercial de animais de companhia e que altera a Directiva 92/65/CEE do Conselho, bem como os artigos e os anexos da Decisão 2003/803/CE da Comissão, de 26 de Novembro de 2003, que estabelece um modelo de passaporte para a circulação intracomunitária de cães, gatos e furões, devem**



**ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional que impõe uma numeração para os passaportes para animais de companhia composta por um número único com o código ISO de dois caracteres do Estado-Membro em causa seguido do número de autorização do distribuidor autorizado com dois algarismos e de um número sequencial com nove algarismos, uma vez que essa legislação garante o carácter único desse número de identificação.**

**2) Os artigos 3.º, alínea b), 4.º, n.º 2, 5.º e 17.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 998/2003, bem como os artigos e os anexos da Decisão 2003/803, devem ser interpretados no sentido de que:**

— **não se opõem a uma legislação, como a em causa nos processos principais, nos termos da qual o passaporte para animais de companhia é utilizado não apenas como documento de viagem, em conformidade com a regulamentação da União, mas também como prova de identificação e de registo dos cães ao nível nacional; e**

— **se opõem a uma legislação nacional, como a em causa nos processos principais, que prevê um único campo no passaporte para animais de companhia destinado a receber a menção da identidade e da morada do proprietário do animal, cujas alterações posteriores se efectuam através da aposição de etiquetas autocolantes.**

**3) Disposições nacionais como as enunciadas pela legislação belga em causa nos processos principais relativas ao passaporte para animais de companhia e à utilização do mesmo como prova da identificação e do registo dos cães, bem como ao uso de etiquetas autocolantes para efectuar as alterações relativas à identificação do proprietário e do animal, por um lado, e as relativas**

**à determinação de um número único para os gatos e os furões, por outro, não constituem regras técnicas na acepção do artigo 1.º da Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, conforme alterada pela Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Julho de 1998, que devam, em conformidade com o artigo 8.º desta directiva, ser objecto de uma comunicação prévia à Comissão Europeia.**

Assinaturas