



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 21 de janeiro de 2016¹

Processo C-469/14

Masterrind GmbH
contra
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Finanzgericht Hamburg (Tribunal Tributário de Hamburgo, Alemanha)]

«Agricultura — Regulamento (UE) n.º 817/2010 — Restituições à exportação — Regulamento (CE) n.º 1/2005 — Proteção dos animais durante o transporte — Períodos de viagem e períodos de repouso — «Regra 14+1+14» — Requisito de um «período de repouso de pelo menos 1 hora» — Declaração do veterinário oficial de que o transporte dos animais não cumpre os requisitos do Regulamento n.º 1/2005 — Poder de um organismo de outro Estado-Membro responsável pelo pagamento de restituições à exportação de reexaminar essa declaração»

1. De acordo com um ditado popular, informalmente atribuído a Mahatma Gandhi, a grandeza de uma nação e o seu progresso moral podem ser avaliados pela forma como são tratados os seus animais. A ser verdade, o assunto em apreço merece especial atenção.
2. O processo principal tem por objeto a legalidade de uma decisão que ordenou o reembolso das restituições à exportação aplicáveis a uma operação de transporte de bovinos vivos da Alemanha para Marrocos (a seguir «transporte em apreço»). Na UE, o pagamento das restituições à exportação aplicáveis à exportação de animais vivos para países terceiros está condicionado, por uma questão de princípio, ao respeito pela legislação da União em matéria de bem-estar dos animais. O diferendo que surgiu diz respeito à conformidade do transporte em apreço com essa legislação.
3. O assunto em apreço suscita duas questões diferentes: primeiro, de que forma deve ser interpretada e aplicada a norma estabelecida no Anexo I, capítulo V, ponto 1.4, alínea d), do Regulamento n.º 1/2005² (a seguir «regra 14+1+14»). Em segundo lugar, qual o efeito de uma declaração emitida por um veterinário oficial sobre a autoridade competente de outro Estado-Membro.
4. Relativamente à última questão, no meu entender, a referida declaração tem um efeito meramente persuasivo e não é vinculativa. Quanto à primeira questão, não obstante ser necessário um certo pragmatismo na aplicação da regra 14+1+14, isso não pode conduzir à redução dos requisitos do Regulamento n.º 1/2005 em matéria de bem-estar dos animais.

¹ — Língua original: inglês.

² — Regulamento (CE) n.º 1/2005 do Conselho, de 22 de dezembro de 2004, relativo à proteção dos animais durante o transporte e operações afins e que altera as Diretivas 64/432/CEE e 93/119/CE e o Regulamento (CE) n.º 1255/97 (JO 2005, L 3, p. 1).

I – Quadro jurídico

A – Regulamento n.º 817/2010³

5. De acordo com o primeiro parágrafo do artigo 1.º («Âmbito de aplicação») do Regulamento n.º 817/2010, o pagamento das restituições à exportação está sujeito ao «cumprimento, durante o transporte dos animais até ao primeiro local de descarregamento no país terceiro de destino final», dos artigos 3.º a 9.º do Regulamento n.º 1/2005 e dos anexos neles mencionados, bem como do próprio Regulamento n.º 817/2010.

6. Nos termos do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 817/2010 («Controlos no território aduaneiro da Comunidade»), se o veterinário oficial do ponto de saída considerar, designadamente, que as exigências estabelecidas no Regulamento n.º 1/2005 estão satisfeitas no território aduaneiro da UE, «certificará esse facto através de uma das menções constantes do Anexo II, bem como da aposição do seu carimbo e da sua assinatura no documento que comprova a saída do território aduaneiro da [UE], quer na casa J do exemplar de controlo T5, quer no sítio mais adequado do documento nacional».

7. O artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 817/2010 («Procedimento para o pagamento das restituições à exportação») dispõe, nomeadamente, que o pedido de pagamento das restituições à exportação se completa com o documento referido no artigo 2.º, n.º 3, do regulamento, «devidamente preenchido».

8. O artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 817/2010 («Não pagamento das restituições à exportação») estabelece, nomeadamente, que as restituições à exportação não serão pagas no caso de animais relativamente aos quais a autoridade competente considere, «com base nos documentos referidos no n.º 2 do artigo 4.º e/ou em quaisquer outros elementos de que disponha no respeitante à observância do [...] regulamento», que houve incumprimento dos artigos 3.º a 9.º do Regulamento (CE) n.º 1/2005 e dos anexos neles mencionados.

B – Regulamento n.º 1/2005

9. O artigo 3.º do Regulamento n.º 1/2005 («Condições gerais aplicáveis ao transporte de animais») dispõe, no seu primeiro parágrafo, que «ninguém pode proceder ou mandar proceder ao transporte de animais em condições suscetíveis de lhes causar lesões ou sofrimentos desnecessários». Além disso, de acordo com o segundo parágrafo dessa disposição, devem ser preenchidos oito requisitos gerais específicos. Esses requisitos incluem, nomeadamente, os seguintes: i) terem sido previamente tomadas todas as disposições necessárias para minimizar a duração da viagem e satisfazer as necessidades dos animais durante a mesma; ii) o transporte ser efetuado sem demora para o local de destino e as condições de bem-estar dos animais serem verificadas regularmente e mantidas de forma adequada; e iii) serem proporcionadas aos animais, em qualidade e quantidade indicadas para a sua espécie e o seu tamanho, água, alimentos e repouso a intervalos adequados.

3 — Regulamento (UE) n.º 817/2010 da Comissão, de 16 de setembro de 2010, que, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, estabelece normas específicas no que respeita às exigências associadas ao bem-estar dos animais vivos da espécie bovina durante o transporte, para a concessão de restituições à exportação (JO 2010, L 245, p. 16).

10. O artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2005 («Transportadores») dispõe que «os transportadores devem proceder ao transporte de animais de acordo com as normas técnicas estabelecidas no Anexo I». O capítulo V do Anexo I do Regulamento n.º 1/2005 («Intervalos de abeberamento e alimentação, períodos de viagem e períodos de repouso») estabelece as seguintes normas aplicáveis, designadamente, aos animais domésticos da espécie bovina:

«1.1 Os requisitos estabelecidos na presente secção são aplicáveis ao transporte de [...] animais domésticos [da espécie] bovina, [...] com exceção do transporte aéreo.

1.2. Os períodos de viagem dos animais das espécies referidas no ponto 1.1 não podem exceder oito horas.

1.3. O período máximo de viagem previsto no ponto 1.2. pode ser prolongado se estiverem preenchidos os requisitos adicionais constantes do Capítulo VI.

1.4. Quando o transporte for efetuado em veículos rodoviários que preencham os requisitos referidos no ponto 1.3., os intervalos de alimentação e abeberamento, os períodos de viagem e os períodos de repouso são estabelecidos do seguinte modo:

[...]

d) Todos os [...] animais [que não sejam novilhos, borregos, cabritos e potros não desmamados que recebam uma alimentação láctea, nem leitões não desmamados, suínos ou equídeos domésticos] das espécies referidas no ponto 1.1 devem, após 14 horas de viagem, ter um período de repouso de pelo menos 1 hora, suficiente nomeadamente para serem abeberados e, se necessário, alimentados. Depois deste período de repouso, podem ser transportados por mais um período de 14 horas.

1.5. Após o período de viagem estabelecido, os animais devem ser descarregados, alimentados e abeberados e devem ter um período de repouso de, pelo menos, 24 horas.

[...]

1.8. Os períodos de viagem previstos nos pontos 1.3 e 1.4 [...] podem ser prolongados por 2 horas, no interesse dos animais em causa, atendendo, em especial, à proximidade do local de destino.

[...]»

II – Matéria de facto, tramitação do processo e questões prejudiciais

11. Através de uma declaração de exportação de 16 de junho de 2011, a Masterrind GmbH («Masterrind») declarou seis bovinos reprodutores e requereu o pagamento antecipado das correspondentes restituições à exportação, o que lhe foi concedido pelo Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Serviço Aduaneiro Central de Hamburg-Jonas, a seguir «Hauptzollamt»), por decisão de 13 de julho de 2011.

12. Os animais foram carregados num camião em Northeim (Alemanha), às 10h30 de 16 de junho de 2011, que saiu do local de carregamento pelas 11h30. Às 19h00 do mesmo dia, o camião chegou a Wasserbillig (Luxemburgo), onde fez uma pausa de 1 hora para alimentar e abeberar os animais. Depois de mais 2 horas de viagem, o transporte foi interrompido em Épinal (França), para uma segunda pausa de alimentação e abeberamento de 10 horas, a fim de dar cumprimento dos tempos de condução e períodos de repouso obrigatórios estabelecidos para os transportes rodoviários pelo

Regulamento n.º 561/2006⁴. O camião reiniciou a sua viagem na manhã seguinte, aproximadamente às 8h00, chegando ao porto de Sète (França) pelas 17h00 do mesmo dia. O transporte de Northeim para Sète demorou 30 horas e 30 minutos. Seguidamente, os animais foram embarcados num navio, onde seguiram viagem para Marrocos.

13. Por comunicação de 17 de janeiro de 2012, o Hauptzollamt informou a demandante de que o veterinário oficial da estância aduaneira de saída de Sète tinha apostado no verso do documento de controlo a menção «*Non conforme au contrôle officiel visé à l'article 2 du règlement (CE) n.º 817/2010*» (não conforme com o controlo oficial previsto no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 817/2010) relativamente a todos os animais. O Hauptzollamt informou ainda a demandante de que podia requerer o reexame da legalidade da menção do veterinário junto das autoridades veterinárias francesas competentes. Numa reunião com as autoridades veterinárias francesas, concluiu-se que estas apõem a referida menção sempre que o transporte, incluindo o tempo de condução e os períodos de repouso obrigatórios, ultrapassa as 31 horas.

14. Tendo em conta a menção negativa do veterinário oficial relativamente à totalidade dos animais, o Hauptzollamt considerou que a demandante não tinha preenchido as condições estabelecidas no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 817/2010 e que, consequentemente, as restituições à exportação pagas antecipadamente deviam ser devolvidas. Assim, por decisão de 5 de junho de 2012, que retificava a sua decisão de 13 de julho de 2011, o Hauptzollamt exigiu o reembolso das restituições à exportação antecipadamente pagas à demandante, acrescidas de 10%.

15. A demandante reclamou da decisão de 5 de junho de 2012 e, seguidamente, solicitou à Comissão esclarecimentos sobre a interpretação dos períodos de viagem e dos períodos de repouso estabelecidos no Regulamento n.º 1/2005. Por comunicações de 7 de março e de 27 de julho de 2013, a então Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores (a seguir «DG SANCO») respondeu que, para os bovinos, o período máximo de viagem admitido é de 29 horas, a contar do carregamento, e incluindo 1 hora de pausa para repouso no veículo. No interesse dos animais, a duração da viagem pode ser prolongada por 2 horas, atendendo, em especial, à distância do local de destino. Consequentemente, a DG SANCO concluiu que, no caso dos bovinos, as normas não permitem que a duração da viagem exceda 31 horas.

16. Por decisão de 19 de julho de 2013, o Hauptzollamt indeferiu a reclamação da demandante. O Hauptzollamt considerou que a decisão do veterinário oficial francês, cuja menção negativa não tinha sido alterada na sequência das respostas da Comissão, era vinculativa para a demandante e para o próprio Hauptzollamt. Consequentemente, a demandante interpôs junto do órgão jurisdicional de reenvio, em 21 de agosto de 2013, recurso de anulação das decisões de 5 de junho de 2012 e de 19 de julho de 2013.

17. O órgão jurisdicional de reenvio explica que o transporte em apreço se caracteriza pelo facto de ter sido dividido em três etapas de efetiva deslocação física (viagem) e observa que, em conjunto, a primeira e a segunda etapa não excedem 14 horas, o mesmo acontecendo com a segunda e a terceira etapas, tomadas conjuntamente. O órgão jurisdicional de reenvio refere ainda que, quando combinadas, as três etapas da viagem não excedem as 28 horas. Por conseguinte, considera que a legislação da UE não se opõe a que o transporte em apreço tenha sido concluído em três fases. Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio afirma que o transporte em apreço foi interrompido por dois períodos de repouso que totalizaram 11 horas.

4 — Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 3821/85 e (CEE) n.º 2135/98 do Conselho e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho (JO 2006, L 102, p. 1).

18. Nessas condições, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o desfecho da ação principal depende, em primeiro lugar, da possibilidade de um período de repouso de mais de uma hora ser admissível ao abrigo do direito da União. Em segundo lugar, em caso de resposta afirmativa, põe-se a questão de saber se o Hauptzollamt está vinculado pela menção aposta pelo veterinário oficial no ponto de saída, ou se pode, no exercício de poderes próprios, decidir que o transporte em apreço foi realizado em conformidade com o disposto no Regulamento n.º 1/2005. Consequentemente, em face das suas dúvidas quanto à interpretação do Regulamento n.º 1/2005 e do Regulamento n.º 817/2010, em 14 de outubro de 2014, o Finanzgericht Hamburg (Tribunal Tributário de Hamburgo) decidiu suspender a instância e pedir ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, a título prejudicial, sobre as seguintes questões:

- «1) A norma estabelecida no ponto 1.4 do capítulo V do Anexo I do Regulamento n.º 1/2005, segundo a qual os animais, após 14 horas de viagem, devem beneficiar de um período de repouso de pelo menos 1 hora, suficiente nomeadamente para serem abeberados e, se necessário, alimentados antes de serem transportados por mais um período de 14 horas, deve ser interpretada no sentido de que o tempo de transporte também pode ser interrompido por um período de repouso que dure mais de 1 hora, ou por vários períodos de repouso, um dos quais de, pelo menos, 1 hora?
- 2) O organismo pagador de um Estado-Membro está vinculado pela menção aposta pelo veterinário oficial do ponto de saída, nos termos do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 817/2010, com a consequência de que a legalidade da recusa da aposição da menção só pode ser apreciada pela autoridade à qual a atuação do veterinário da fronteira é imputável, ou a menção aposta pelo veterinário oficial constitui um mero ato de tramitação processual dessa autoridade, que apenas poderá ser impugnado no recurso que venha a ser interposto da decisão de mérito do organismo pagador?»

19. O Hauptzollamt, o Governo francês e a Comissão apresentaram observações escritas. Nos termos do artigo 76.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, não houve lugar a audiência.

III – Análise

A – A primeira questão prejudicial

1. Observações e comentários introdutórios apresentados pelas partes intervenientes no processo prejudicial

20. Não obstante serem objeto de especificações técnicas detalhadas, as normas sobre o transporte de animais não primam pela clareza. Não é, pois, surpreendente que tenham estado no centro de um abundante número de processos perante o Tribunal de Justiça, incluindo vários pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo próprio órgão jurisdicional de reenvio⁵. A questão em apreço, que se prende principalmente com a interpretação da expressão «pelo menos 1 hora» utilizada na regra 14+1+14, não é diferente.

5 — V., a propósito das restituições à exportação, acórdãos Viamex Agrar Handel e ZVK, C-37/06 e C-58/06, EU:C:2008:18; Viamex Agrar Handel, C-96/06, EU:C:2008:158 e Viamex Agrar Handel, C-485/09, EU:C:2011:440, entre outros.

21. No processo principal, aparentemente o transporte em apreço durou 30 horas e meia. O tempo efetivo de viagem, durante o qual o camião se deslocou fisicamente, totalizou 19 horas e meia. Resulta do despacho de reenvio que o condutor do camião fez uma pausa de 10 horas, para cumprimento dos requisitos estabelecidos no Regulamento n.º 561/2006. Dado que o despacho de reenvio não o refere expressamente, há que esclarecer que as presentes conclusões partem do pressuposto de que os animais não foram descarregados durante esse período de repouso.

22. Portanto, com a sua primeira questão o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se, interpretada corretamente, a regra 14+1+14 estabelece um limite máximo para a duração dos períodos de repouso e se estes podem ter um objetivo que não seja o do bem-estar dos animais transportados. Por outras palavras: o facto de, nos termos daquela norma, os períodos de repouso terem a duração de «pelo menos 1 hora» permite que os animais sejam mantidos durante um período de tempo muito longo no interior de um veículo estacionado?

23. O órgão jurisdicional de reenvio não submeteu qualquer questão sobre a interação das normas relativas ao bem-estar dos animais durante o transporte com as normas relativas à duração máxima da condução e aos períodos mínimos de repouso dos condutores rodoviários. Por conseguinte, não abordarei essa matéria nas presentes conclusões.

24. O Hauptzollamt adere à tese do órgão jurisdicional de reenvio, segundo a qual decorre da utilização do termo «nomeadamente» na regra 14+1+14 que a interpretação que a DG SANCO faz daquela norma (e que é referida no n.º 15, *supra*) não está necessariamente correta. O Finanzgericht Hamburg (Tribunal Tributário de Hamburgo) defende a interpretação segundo a qual o período máximo de viagem de 28 horas pode ser interrompido por diversos períodos de repouso, um dos quais tem de durar pelo menos 1 hora, não podendo a totalidade dos períodos de repouso exceder 14 horas (que constituem o limite máximo de cada etapa de viagem ao abrigo da regra 14+1+14).

25. O Governo francês sustenta que a regra 14+1+14 não pode ser interpretada no sentido de autorizar um período de repouso excessivamente longo, que compromettesse o bem-estar dos animais. No entender deste Governo, além de se referir à alimentação e abeberamento dos animais, o termo «nomeadamente» alude às ações destinadas a preservar o seu bem-estar. Além disso, o Governo francês considera que não é possível manter os animais a bordo de um veículo durante dez horas sem comprometer os objetivos do Regulamento n.º 1/2005.

26. A Comissão entende que, de acordo com a regra 14+1+14, o máximo período de viagem possível é de 29 horas, salvo no caso excecional adiante referido no n.º 32. Por outro lado, segundo a Comissão, o período de repouso não pode ser utilizado para fins alheios ao bem-estar dos animais. A Comissão alega que a palavra «nomeadamente» não sustenta outro entendimento, uma vez que precede a expressão «para serem abeberados e, se necessário, alimentados».

2. Apreciação

a) Observações preliminares

27. Como veremos a seguir, nem a redação nem o contexto da regra 14+1+14 oferecem uma resposta para a questão suscitada no n.º 22, *supra*. Desde logo, os conceitos compreendidos, por um lado, nas definições estabelecidas no texto principal do Regulamento n.º 1/2005 e, por outro, no seu Anexo I são utilizados de forma incoerente e contraditória dentro de cada documento e, em especial, na sua relação recíproca. Infelizmente, isso exigiu que, ao longo das presentes conclusões, se identificasse o conjunto preciso de normas em relação às quais esses conceitos são utilizados.

28. A falta de coerência mencionada no número precedente impõe que seja dada total prioridade ao objetivo do Regulamento n.º 1/2005 (que é claro como a água). Fazê-lo implica interpretar a regra 14+1+14 no sentido de que estabelece um óbvio limite aos períodos de repouso passados dentro de um veículo imobilizado.

29. Pois o objetivo do Regulamento n.º 1/2005 é indiscutivelmente o de evitar o transporte de animais em condições suscetíveis de lhes causar lesões ou sofrimentos desnecessários⁶. Este princípio está em consonância com o artigo 13.º TFUE, segundo o qual os animais são seres sensíveis. Assim, esta disposição exige que, na definição e aplicação das políticas da UE no domínio da agricultura, a União e os Estados-Membros tenham plenamente em conta as exigências em matéria de bem-estar dos animais⁷.

30. Porém, antes de ir mais longe, é necessário conhecer perfeitamente a regra 14+1+14.

b) Regra 14+1+14

31. A regra 14+1+14 integra um conjunto de normas relativas aos «intervalos de abeberamento e alimentação, períodos de viagem e períodos de repouso» estabelecidas no Anexo I do Regulamento n.º 1/2005. Aplica-se ao transporte físico de animais em veículos rodoviários que preencham determinados requisitos mínimos em matéria de bem-estar dos animais (relativos ao teto e ao chão do veículo, ao material de cama dos animais, à alimentação, às divisórias, às normas sobre a idade, ao fornecimento de água, à ventilação e aos sistemas de navegação). Se estes requisitos estiverem preenchidos, o veículo pode transportar animais da espécie bovina durante 14 horas, após o que «devem [...] ter um período de repouso de pelo menos 1 hora, suficiente nomeadamente para serem abeberados e, se necessário, alimentados», antes de (eventualmente) serem transportados por mais um período de 14 horas. De acordo com o ponto 1.5 do capítulo V do referido anexo, os animais da espécie bovina devem ser descarregados, alimentados e abeberados e devem ter um período de repouso de, pelo menos, 24 horas.

32. A título excecional, nos termos do ponto 1.8 do capítulo V do Anexo I do Regulamento n.º 1/2005 (a seguir «norma +2»), o «período de viagem», na aceção em que é utilizado no anexo, pode ser prolongado por 2 horas, mas apenas se isso se revelar no interesse dos animais em causa. A proximidade do local de destino é um exemplo típico de uma situação em que suportar 2 horas adicionais de transporte pode causar menos sofrimento aos animais do que descarregá-los e carregá-los novamente (o que constitui uma experiência reconhecidamente penosa)⁸.

33. Como resulta do exposto, a regra 14+1+14 não refere expressamente qual é a duração máxima dos períodos de repouso, nem quais as atividades que podem ter lugar durante esses períodos.

6 — V. considerando 11 do Regulamento n.º 1/2005.

7 — O artigo 13.º TFUE espelha o Protocolo relativo à proteção e ao bem-estar dos animais, anexo ao Tratado de Amesterdão (JO 1997, C 340, p. 11)0 (a seguir «Protocolo sobre o bem-estar dos animais»), aplicável à data da adoção do Regulamento n.º 1/2005 (v. também acórdão Zuchtvieh-Export, C-424/13, EU:C:2015:259, n.º 35). Para verificar se um ato da UE tem suficientemente em conta o bem-estar dos animais, haverá que efetuar uma fiscalização no âmbito do princípio da proporcionalidade (v. acórdão Jippes e o., C-189/01, EU:C:2001:420, n.ºs 79 e 85).

8 — V., nomeadamente, considerando 13 e artigo 3.º, alínea d), do Regulamento n.º 1/2005. V. também o relatório do Comité Científico da Saúde e do Bem-Estar dos Animais, *The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle)*, adotado em 11 de março de 2002, Comissão Europeia, Direção-Geral da Saúde e da Defesa do Consumidor, Direção C — Pareceres científicos, p. 24.

34. O recurso à jurisprudência tão-pouco resolve o problema: o Tribunal de Justiça limitou-se a afirmar que a regra 14+1+14 «estabelece um período máximo de transporte de 28 horas, interrompido por um período mínimo de repouso de 1 hora após o primeiro período de 14 horas. [...] Consequentemente, [a referida norma] deve ser compreendida no sentido de que permite um período máximo de transporte de 28 horas, interrompido por um período mínimo de repouso de 1 hora»⁹.

35. Dado que a regra 14+1+14 não fornece uma resposta clara para a questão em apreço, é necessário explorar outros aspetos do Regulamento n.º 1/2005.

c) Contexto do Regulamento n.º 1/2005 da Comissão

36. O artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2005 define alguns conceitos de grande importância para a sua aplicação. Tais definições incluem o conceito de *viagem* («a operação de transporte completa desde o local de partida até ao local de destino, incluindo qualquer descarregamento, acomodamento e carregamento que se verifique em pontos intermédios da viagem») e de *transporte* («a circulação de animais efetuada por um ou mais meios de transporte e as operações afins, incluindo o carregamento, o descarregamento, a transferência e o repouso, até ao final do descarregamento dos animais no local de destino») ¹⁰.

37. Em termos gerais, decorre das definições do artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2005 que uma *viagem* é sempre precedida e seguida de um período compensatório mínimo de 48 horas de repouso dos animais, fora do veículo ¹¹. Consequentemente, uma viagem não chega ao fim sem que os animais estejam alojados durante 48 horas no local de descarregamento.

38. Atualmente, o artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2005 tenta manter a dicotomia entre «viagem» e «transporte», no sentido de que a primeira abrange a totalidade da operação logística e o segundo compreende apenas a efetiva deslocação física. No entanto, ao contrário do que acontecia anteriormente ¹², o atual conceito de «transporte» inexplicavelmente inclui o repouso. Com efeito, se, ao abrigo dessa disposição, uma «viagem» é o somatório de todos os períodos de transporte e de repouso, o aditamento do repouso ao conceito de «transporte» impõe que se pergunte qual é afinal a diferença entre a viagem e o transporte. Esta aparente incoerência tem implicações para a interpretação dos termos utilizados no Anexo I do regulamento, a que me dedicarei no n.º 46, *infra*.

39. O artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2005 também define «local de repouso» («qualquer local de paragem durante a viagem que não seja um local de destino», quer os animais tenham ou não sido descarregados). Porém, o próprio conceito de *período de repouso*, que constitui o cerne da matéria em apreço, não foi definido. Nesse aspeto, a antecessora do Regulamento n.º 1/2005 ¹³ continha a seguinte

9 — Acórdão Interboves, C-277/06, EU:C:2008:548, n.ºs 15 e 16, a propósito de uma norma semelhante estabelecida na secção 48, ponto 4, alínea d), do anexo da Diretiva 91/628/CEE do Conselho, de 19 de novembro de 1991, relativa à proteção dos animais durante o transporte e que altera as Diretivas 90/425/CEE e 91/496/CEE (JO 1991, L 340, p. 17, conforme alterada).

10 — Por uma questão de coerência, nas presentes conclusões procurei respeitar as definições enumeradas no artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2005 (nomeadamente, as de «viagem» e de «transporte»). Porém, como se verificará adiante, esta opção tem-se revelado cada vez mais difícil. Conforme já referi, esforcei-me por ser específico, sempre que necessário.

11 — Segundo o artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2005, entende-se por *local de partida* o local onde o animal é carregado pela primeira vez num meio de transporte, desde que tenha estado alojado nesse local durante, pelo menos, 48 horas antes do momento da partida. O *local de destino* é definido como o local onde um animal é descarregado de um meio de transporte e alojado durante, pelo menos, 48 horas antes do momento da partida ou abatido. Verificando-se determinadas condições, os centros de agrupamento podem ser considerados locais de partida, sem terem de satisfazer o requisito das 48 horas. Contudo, essa exceção não abrange a definição de local de destino. Portanto, uma viagem desde o primeiro local de carregamento até um centro de agrupamento que seja equiparado a um local de partida não terminará formalmente se os animais não estiverem alojados durante 48 horas (ou não forem abatidos) no centro de agrupamento.

12 — V. artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 91/628, segundo o qual se entende por «transporte» «qualquer movimento de animais, efetuado com o auxílio de um meio de transporte, incluindo a carga e a descarga dos animais».

13 — Artigo 2.º, n.º 2, alínea h), da Diretiva 91/628.

definição: «um período contínuo no decurso da viagem durante o qual os animais não são deslocados por um meio de transporte». Porém, essa definição não esclarece se o período de repouso pode ser passado dentro do veículo, nem qual o objetivo prosseguido (caso exista). Portanto, também não resolve a presente divergência.

40. Em seguida, gostaria de chamar a atenção para uma disposição fundamental do Regulamento n.º 1/2005, citada por várias das partes que apresentaram observações escritas: o artigo 3.º O seu *primeiro parágrafo* consubstancia o que designarei por «cláusula geral» sobre a proteção dos animais durante o transporte. A cláusula geral é formulada em termos imperativos e aplica-se a todas as situações a que o regulamento é aplicável, estando redigida na negativa (e não na positiva). Além de o comportamento proibido ter de ser suscetível de causar lesões ou sofrimentos desnecessários aos animais, a obrigação de evitar essa conduta não depende de quaisquer outros fatores (tais como o decurso de determinado período de tempo ou uma distância geográfica mínima).

41. O *segundo parágrafo* do artigo 3.º do Regulamento n.º 1/2005 discrimina certos requisitos básicos que devem ser cumpridos por qualquer pessoa que pretenda proceder ao transporte de animais. Esses requisitos estão redigidos em termos positivos e o seu cumprimento é obrigatório durante todo o «transporte» (na aceção do artigo 2.º). Ainda que a escolha das palavras («além disso») indique que tais requisitos se aplicam autonomamente, acrescentando à cláusula geral, resulta da própria epígrafe do artigo 3.º que as condições gerais aplicáveis ao transporte de animais são cumulativas.

42. Limitar-me-ei a acrescentar que, para determinar se o artigo 3.º foi violado — violação que, em princípio, pode dar lugar à aplicação de uma sanção, nos termos do artigo 25.º do Regulamento n.º 1/2005 —, creio ser necessário proceder a uma avaliação exaustiva que tome em consideração todas as circunstâncias pertinentes.

43. Por último, mas não menos importante, nos n.ºs 51 e 52 analisarei o contexto legislativo que conduziu à adoção do Regulamento n.º 1/2005.

d) Posição adotada

44. As observações precedentes levam-me a defender a seguinte opinião:

45. Em primeiro lugar, como ponto de ordem, gostaria de expressar a minha concordância com o entendimento do órgão jurisdicional de reenvio de que a regra 14+1+14 permite que tenham lugar vários períodos de repouso, e não apenas um, desde que a cada 14 horas de deslocação física (no máximo) se suceda pelo menos 1 hora de repouso (por exemplo: 7+1+7+1½+12½). De outro modo, afigura-se-me que a aplicação da regra seria completamente inviável: os condutores seriam incentivados a aguardar 14 horas antes de pararem para atender às suas necessidades pessoais. Além disso, pôr-se-ia a questão de saber se qualquer imobilização involuntária provocada, por exemplo, por trabalhos na estrada, congestionamento do tráfego ou cruzamento ferroviário estaria compreendida no conceito de «repouso».

46. Em segundo lugar, o Anexo I do Regulamento n.º 1/2005 não fornece quaisquer definições que esclareçam o significado da expressão «período de repouso de pelo menos 1 hora». Por conseguinte, presumivelmente aplicar-se-ão as definições gerais estabelecidas no artigo 2.º do regulamento.

47. Contudo, lamentavelmente, o recurso a essas definições simplesmente não é viável para efeitos da interpretação do capítulo V do Anexo I do Regulamento n.º 1/2005: *primeiro*, a definição geral de «viagem» do artigo 2.º do regulamento engloba os períodos de repouso gozados durante o trajeto. Em contrapartida, a epígrafe desse capítulo refere «períodos de viagem» e «períodos de repouso», como se tivessem significados opostos. *Segundo*, a aceção de «viagem» no artigo 2.º do regulamento, como uma operação habitualmente delimitada por dois períodos de 48 horas (ver o n.º 37, *supra*), parece

contradizer a expressão «período de viagem», utilizada no ponto 1.5 do capítulo V, que dispõe que um período de repouso de 24 horas «neutraliza» os períodos de viagem realizados até aí. *Terceiro*, conforme mencionado no n.º 38, *supra*, atualmente o conceito de «transporte» inclui o «repouso». Isto contraria a regra 14+1+14, que distingue entre «períodos de repouso», por um lado, e «viagem» ou «transporte», por outro¹⁴.

48. Esta evidente falta de coerência impõe que a regra 14+1+14 seja interpretada isoladamente, à luz do objetivo de base do próprio Regulamento n.º 1/2005 (o objetivo enunciado no n.º 29, *supra*).

49. É inquestionável que as viagens (na aceção do artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2005), especialmente as de longo curso, podem ser uma fonte de desconforto para os animais transportados. Não há dúvida de que o regulamento parece basear-se na premissa de que o confinamento e o carregamento e descarregamento inerentes a qualquer viagem, bem como a eventual privação de água e alimentos, provocam sempre algum sofrimento aos animais. Neste sentido, o regulamento tem por objetivo apenas evitar o transporte que cause ou seja suscetível de lhes causar *lesões e sofrimentos desnecessários*. Portanto, o regulamento aceita como um mal necessário algum desconforto dos animais durante o transporte, mas procura minimizá-lo. No entanto, caso esse desconforto atinja um ponto em que já não é justificado, passa a ser considerado sofrimento desnecessário. Mas em que momento isso acontece?

50. Neste ponto, concordo com a Comissão quando afirma que, caso a totalidade dos «períodos de viagem» e dos «períodos de repouso» especificados no Anexo I, capítulo V, ponto 1.4, alínea d), do Regulamento n.º 1/2005 *exceda 29 horas* (ou seja, a soma das três parcelas da regra 14+1+14), essa circunstância, *em si mesma*, contraria o Regulamento n.º 1/2005, por ser suscetível de causar sofrimento desnecessário aos animais. Naturalmente, isto não prejudica a aplicação da regra +2.

51. Em apoio da minha tese, saliento, *em primeiro lugar*, que o objetivo do Regulamento n.º 1/2005 é claramente a minimização, na medida do possível, das viagens de longo curso (na aceção do artigo 2.º do regulamento) em que seja efetuado o transporte de animais¹⁵. Permitir períodos de repouso de duração indeterminada passados dentro do veículo (os quais, nos termos do Anexo I, capítulo V, ponto 1.5, do Regulamento n.º 1/2005, não têm o efeito de «neutralizar» o período de viagem efetiva realizado até aí) seria contrário a esse objetivo. O facto de nem o parecer dos peritos no sentido de limitar a 24 horas o tempo de viagem dos bovinos¹⁶ nem a proposta da Comissão de um limite de 9 horas ao tempo de viagem, seguido de um período de repouso de 12 horas (que podia ser repetido)¹⁷, terem sido seguidos pelo Conselho aquando da adoção do regulamento não abala a minha convicção. Na verdade, apesar de o Conselho ter optado essencialmente por não alterar as normas relativas aos tempos de viagem e aos tempos de repouso previstos no capítulo VII do anexo

14 — É necessário salientar que as várias versões linguísticas do Anexo I, capítulo V, ponto 1.4, alínea d), do Regulamento n.º 1/2005 também pecam por falta de coerência, tanto internamente como entre si. Antes de mais, nem todas as versões linguísticas utilizam exclusivamente a palavra «transporte» — algumas empregam termos que não são objeto de definição (alemão: «*Beförderung*»; inglês: «*travel*»). Além disso, certas versões linguísticas utilizam outras palavras para designar o «transporte» (italiano: «*viaggio*»; português: «*viagem*»; romeno: «*călătorie*»).

15 — De acordo com o *considerando* 5 do Regulamento n.º 1/2005, «[por razões de bem-estar dos animais] deverá limitar-se tanto quanto possível o transporte de animais em viagens de longo curso, incluindo o transporte de animais para abate», uma vez que, segundo o *considerando* 18, as viagens de longo curso «são suscetíveis de ser mais nocivas para o bem-estar dos animais do que as viagens curtas». Além disso, o *segundo parágrafo do artigo* 3.º do Regulamento dispõe que o «transporte [deve] ser efetuado sem demora para o local de destino e as condições de bem-estar dos animais [devem ser] [...] verificadas regularmente e mantidas de forma adequada». Por último, o *artigo* 5.º, n.º 3, *alínea a)* (com a epígrafe «Obrigações de planeamento relativas ao transporte de animais»), exige aos organizadores que assegurem que, em cada viagem, o «bem-estar dos animais não seja comprometido devido a uma coordenação insuficiente entre as diferentes partes da viagem e que as condições meteorológicas sejam tidas em conta».

16 — *The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle)*, *op. cit.*, p. 80.

17 — Proposta de 16 de julho de 2003 de Regulamento do Conselho relativo à proteção dos animais durante o transporte e operações afins e que altera as Diretivas 64/432/CEE e 93/119/CE [COM(2003) 425 final/3], Anexo I, capítulo V, ponto 1.1, alínea d) (p. 49).

da Diretiva 91/628, não posso conceber que, ao ter «plenamente em conta as exigências em matéria de bem-estar dos animais» durante o processo legislativo, em conformidade com o Protocolo sobre o bem-estar dos animais, o Conselho admitisse períodos de repouso indefinidos passados dentro de um veículo.

52. É verdade que, no acórdão *Interboves* (C-277/06, EU:C:2008:548), invocado pelas partes no presente processo, o Tribunal de Justiça admitiu a possibilidade de os «períodos de viagem» previstos no capítulo V do Anexo I do Regulamento n.º 1/2005 excederem as 28 horas. No entanto, isso não me leva a assumir uma opinião diferente. Naquele acórdão, o Tribunal de Justiça interpretou as normas da Diretiva 91/628 sobre períodos de viagem e de repouso. Estas normas foram adotadas principalmente para eliminar as barreiras técnicas ao comércio de animais vivos e permitir que as organizações de mercado funcionem de um modo adequado, assegurando, como objetivo secundário, um nível satisfatório de proteção dos animais em causa¹⁸. *No Regulamento n.º 1/2005, esta ponderação dos objetivos parece ter sido invertida: o seu objetivo principal é agora a proteção dos animais, constituindo a harmonização da legislação um objetivo acessório*¹⁹. *Em todo o caso, o acórdão Interboves deve ser objeto de cuidadosa interpretação, pois, caso contrário, os transportadores sem escrúpulos poderiam aproveitar-se das diferenças intrínsecas entre as normas aplicáveis ao transporte rodoviário e ao transporte marítimo*²⁰.

53. Consequentemente, pelos motivos expostos no número anterior, o facto de o advogado-geral P. Mengozzi ter afirmado que «a duração da viagem poderá, por exemplo, ser de 50 horas, a saber, dois períodos (máximos) de transporte de 14 horas cada um, interrompidos por um período de repouso de 22 horas»²¹ não tem qualquer influência na matéria em apreço. Em todo o caso, não foi feita qualquer referência à possibilidade legal de os animais passarem um período de repouso de 22 horas dentro de um veículo imobilizado.

54. *Em segundo lugar*, a regra +2 prevê que os «períodos de viagem» (que não constituem uma «viagem», na aceção do artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2005) — ou seja, os períodos combinados de deslocação física entre cada período de repouso «neutralizador» de 24 horas, e não as suas etapas individuais — podem ser prolongados por 2 horas, no interesse dos animais em causa, atendendo, em especial, à proximidade do local de destino. Por conseguinte, a regra +2 parece sugerir que, na situação típica, os «períodos de viagem» (repito: não se trata de uma «viagem», na aceção do artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2005) têm um limite máximo fixo que, mal ou bem, considero ser de 28 horas no caso da regra 14+1+14.

18 — V. terceiro e quarto considerandos da Diretiva 95/29/CE do Conselho, de 29 de junho de 1995, que altera a Diretiva 91/628/CEE relativa à proteção dos animais durante o transporte (JO 1995, L 148, p. 52).

19 — V., nesse sentido, acórdão *Pfotenhilfe-Ungarn*, C-301/14, EU:C:2015:793, n.º 33 e jurisprudência aí referida. O acórdão *Zuchtvieh-Export*, C-424/13, EU:C:2015:259, segundo o qual os organizadores do transporte têm de demonstrar, antes de obterem a autorização para o transporte internacional de animais com início na UE, que todos os requisitos do Regulamento n.º 1/2005 serão cumpridos, designadamente os períodos de viagem e de repouso nos casos em que a viagem tenha lugar, em parte, num país terceiro, é testemunho desta inversão da hierarquia dos objetivos das políticas.

20 — Um exemplo: o período máximo de viagem autorizado no transporte rodoviário ao abrigo da regra 14+1+14 sem um período de repouso «neutralizador» de 24 horas estará quase esgotado (27 horas e meia) exatamente antes do embarque num navio ro-ro com rota no interior da UE. A própria travessia (se existir) excede 28 horas. Neste caso, o acórdão *Interboves* (C-277/06, EU:C:2008:548, n.ºs 33 e 38) parece sugerir que um período de repouso de 12 horas é suficiente para «neutralizar» as 55 horas e meia (no mínimo) de viagem rodoviária e marítima que precederam imediatamente esse repouso, durante as quais os animais não foram descarregados. Neste exemplo, também não se percebe se, depois do repouso «neutralizador» de 12 horas, os animais podem ser transportados por mais um período de 28 horas por via rodoviária (desde que beneficiem de um período mínimo de repouso de 1 hora). No caso do transporte por navio ro-ro para um destino fora da UE, não está previsto qualquer período «neutralizador»; v. acórdão *Schwaninger Martin*, C-207/06, EU:C:2008:414, n.ºs 30 a 35.

21 — Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo *Interboves*, C-277/06, EU:C:2008:162, n.º 18.

55. Portanto, no meu entender, um «período de repouso de pelo menos uma hora» nunca pode ter por consequência que «os períodos de viagem e os períodos de repouso» da regra 14+1+14 excedam as 29 horas (ou, quando for o caso, as 31 horas, ao abrigo da regra +2). Por outro lado, uma «viagem», na aceção do artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2005, pode ser constituída por vários «períodos de viagem e períodos de repouso», nos termos do capítulo V do Anexo I do Regulamento n.º 1/2005, desde que tais períodos de 29 horas sejam separados por períodos de 24 horas, durante os quais os animais sejam descarregados, alimentados e abeberados e tenham um período de repouso.

56. No entanto, será também necessário, além disso, que os períodos de repouso prossigam determinado objetivo?

57. Quanto a este aspeto, a Comissão alega que o período mínimo de repouso de uma hora só pode ser prolongado por motivos relacionados com o bem-estar dos animais. O Governo francês adota uma posição menos rígida: os períodos de repouso não podem exceder uma duração razoável para além da qual o princípio básico da prevenção de lesões ou de sofrimento desnecessário dos animais deixe de ser respeitado.

58. Na minha perspetiva, é óbvio que a totalidade da operação de transporte (ou, se quisermos, «viagem»), incluindo o repouso, tem de respeitar todos os requisitos do Regulamento n.º 1/2005. Com efeito, tal como sustentou o Tribunal de Justiça, verifica-se que o legislador da UE considerou, com base em estudos científicos e veterinários e em avaliações da aplicação da legislação da UE efetuadas no domínio da proteção dos animais, que o bem-estar destes últimos pode ser posto em perigo e deixar de estar garantido a partir do momento em que o disposto naquele regulamento relativamente à saúde dos animais deixar de ser respeitado²². Isto tem pelo menos duas implicações:

59. Antes de mais, os períodos de repouso têm de respeitar a cláusula geral. Isso implica um dever de abstenção de causar potenciais lesões ou sofrimentos desnecessários aos animais e não uma obrigação de atuar exclusivamente no interesse destes. É claro que, em circunstâncias normais, um período durante o qual o veículo esteja imobilizado causará menos sofrimento aos animais do que um período em que esteja em movimento: por exemplo, os animais correm menos riscos de perderem o equilíbrio ou de enjoarem²³. Porém, não posso excluir a possibilidade de um período de repouso que não faça o total dos «períodos de viagem e períodos de repouso» ao abrigo da regra 14+1+14 exceder as 29 horas ser, ainda assim, suscetível de causar lesões ou sofrimento desnecessário aos animais. Para utilizar um exemplo, não creio que a cláusula geral permita que os animais sejam transportados fisicamente durante 1 hora, seguida de um período de repouso de 27 horas passado dentro do veículo, antes de voltarem a ser transportados por mais 1 hora.

60. Por outro lado, algumas das obrigações estabelecidas no Regulamento n.º 1/2005 têm de ser efetiva e sistematicamente cumpridas durante os períodos de repouso. Estou a pensar, antes de mais e acima de tudo, nas obrigações que decorrem do segundo parágrafo do artigo 3.º do Regulamento n.º 1/2005, bem como nos requisitos enumerados no seu Anexo I e, em especial, no capítulo VI, que se aplica às «viagens de longo curso», na aceção do artigo 2.º do regulamento.

61. Pessoalmente, não atribuo muita importância ao facto de a regra 14+1+14 referir que os animais devem ter «um período de repouso [...] suficiente nomeadamente para serem abeberados e, se necessário, alimentados». Não obstante tais ações terem claramente em vista o interesse dos animais, afigura-se que essa expressão nada acrescenta aos requisitos positivos que já decorrem do Regulamento

22 — V., nesse sentido, acórdão Viamex Agrar Handel, C-96/06, EU:C:2008:158, n.º 48.

23 — V., no que respeita à perda de equilíbrio dos bovinos durante o transporte de longo curso, *The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle)*, op. cit., p. 81.

n.º 1/2005²⁴. Além disso, o contra-argumento é óbvio: a palavra «nomeadamente» não exclui expressamente a possibilidade de um período de repouso que não prossiga apenas o interesse dos animais. Como expressão de um compromisso político, a regra 14+1+14 deve ser entendida com um certo grau de pragmatismo, tal como demonstrado no n.º 45, *supra*.

62. A verificação do cumprimento, por um período de repouso, dos requisitos estabelecidos no Regulamento n.º 1/2005 consiste numa avaliação factual que compete às autoridades nacionais e, em última instância, aos órgãos jurisdicionais nacionais. Contudo, gostaria de recordar que, no contexto das restituições à exportação, o ónus de provar o preenchimento das condições de concessão das restituições recai sobre o exportador²⁵. Em condições idênticas, parece-me que, quanto maior a duração de um período de repouso, tanto maior a dificuldade de o exportador fazer essa prova.

63. Acresce que o artigo 22.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1/2005 («Atraso durante o transporte») estabelece que, caso «alguma remessa de animais tenha de ser retida durante o transporte por mais de duas horas, a autoridade competente deve garantir a tomada de disposições adequadas para o cuidado dos animais e, sempre que necessário, a sua alimentação, o abeberamento, o descarregamento e o alojamento». Não vejo qualquer motivo válido para que esta regra das duas horas não possa, *mutatis mutandis*, servir de critério relativamente aos transportadores, nos casos em que a imobilização lhes seja imputável. Esta abordagem corrobora a tese de que a manutenção dos bovinos a bordo de um veículo imobilizado durante 14 horas, sem serem descarregados, simplesmente não é viável.

64. No que respeita ao processo principal, registei o facto de a duração do transporte em apreço exceder 29 horas e de, segundo as informações ao dispor do Tribunal de Justiça, a Masterrind não ter invocado a regra +2. Porém, dado que o transporte em apreço tinha Marrocos como local de destino, duvido seriamente que a Masterrind pudesse invocar a regra +2. Por conseguinte, inclino-me a pensar que o transporte em apreço não respeita a regra 14+1+14 e que o recurso deve ser julgado improcedente.

65. Em qualquer caso, considero que, salvo em circunstâncias excepcionais, um «período de repouso» de 10 horas passado no interior de um veículo imobilizado não pode ser justificado e, portanto, é suscetível de causar sofrimento desnecessário aos animais. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio determinar em que condições teve lugar o período de repouso de 10 horas.

66. Com base nestas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão prejudicial no sentido de que, de acordo com a correta interpretação da norma estabelecida no Anexo I, capítulo V, ponto 1.4, do Regulamento n.º 1/2005, os «períodos de viagem e de repouso» referidos nesta disposição podem compreender um período de repouso que dure mais de 1 hora, ou vários períodos de repouso, desde que a cada período combinado de 14 horas de deslocação física (no máximo) se suceda um período de repouso de, pelo menos, 1 hora, e desde que isto não infrinja os restantes requisitos estabelecidos naquele regulamento. Trata-se de uma matéria cuja apreciação incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais. Contudo, até à chegada dos animais ao local de destino, na aceção do artigo 2.º desse regulamento, o Anexo I, capítulo V, ponto 1.4 exige que sejam descarregados, alimentados e abeberados, e que tenham um período de repouso de, pelo menos, 24 horas a cada 29 horas após o seu primeiro carregamento no local de partida, na aceção do referido artigo. Tal não prejudica a possibilidade de, ao abrigo do ponto 1.8 do referido capítulo, o período de viagem ser prolongado por 2 horas, no interesse dos animais em causa, atendendo, em especial, à proximidade do local de destino.

24 — V. artigo 3.º, alínea h), do Regulamento n.º 1/2005, assim como Anexo I, capítulo VI, pontos 1.3 a 1.5 e 2.1 a 2.3, desse regulamento.

25 — Acórdão Heemskerk e Schaap, C-455/06, EU:C:2008:650, n.º 24.

B – A segunda questão prejudicial

67. Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se um organismo administrativo de um Estado-Membro responsável pelo pagamento de restituições à exportação está vinculado pela declaração de um veterinário oficial de outro Estado-Membro de que a viagem (na aceção do artigo 2.º do Regulamento n.º 1/2005) relativamente à qual foram concedidas as restituições à exportação não cumpriu as normas relativas ao bem-estar dos animais.

68. Conforme referido pelas partes no presente processo, a jurisprudência do Tribunal de Justiça aborda largamente esta questão.

69. No acórdão *Viamex Agrar Handel*, o Tribunal de Justiça foi chamado a interpretar um antecessor do Regulamento n.º 817/2010²⁶. *Ao contrário do que defendeu o advogado-geral*²⁷, o Tribunal de Justiça sustentou que a apresentação, pelo exportador, dos documentos mencionados no Regulamento n.º 615/98 (atual Regulamento n.º 817/2010) não constitui uma prova irrefutável da observância das normas aplicáveis em matéria de restituições à exportação ou das normas relativas ao bem-estar dos animais durante o transporte. Com efeito, os elementos de prova fornecidos por tais documentos só são suficientes na medida em que o organismo pagador competente não disponha de elementos que lhe permitam considerar que as normas relativas ao bem-estar dos animais durante o transporte não foram respeitadas. O dever desse organismo consiste em analisar essas provas e qualquer outro elemento de que disponha para chegar à conclusão de que essas normas foram ou não observadas e decidir se há ou não que conceder a restituição à exportação²⁸.

70. Contudo, o Tribunal de Justiça sustentou igualmente que isto não permite ao organismo pagador competente pôr arbitrariamente em causa os elementos de prova juntos pelo exportador ao seu pedido de restituição à exportação. O organismo pagador competente só pode chegar a uma conclusão de não observância com base nos documentos mencionados no Regulamento n.º 615/98 — atual Regulamento n.º 817/2010 — e/ou em qualquer outro elemento objetivo com influência no bem-estar dos referidos animais. Não se pode limitar a alegar meras suposições ou dúvidas quanto à observância das normas, mas deve basear-se em elementos objetivos e concretos relativos ao bem-estar dos animais e fundamentar a sua decisão, apresentando as razões pelas quais entende que as provas apresentadas pelo exportador não permitem concluir que as normas relativas ao bem-estar dos animais foram observadas²⁹.

71. Essa decisão foi posteriormente confirmada pelo Tribunal de Justiça (Grande Secção) no acórdão *Heemskerk e Schaap*³⁰.

72. Nos dois casos acima mencionados, o exportador dispunha de um certificado de um veterinário oficial, que atestava a conformidade do navio em causa (e, portanto, do próprio transporte) com as normas relativas ao bem-estar dos animais. O processo principal respeita à situação inversa: o veterinário oficial declarou que a viagem não foi efetuada em conformidade com as normas relativas ao bem-estar dos animais durante o transporte. O exportador impugnou essa declaração.

73. Acontece que, ao contrário do que defende o *Hauptzollamt*, o facto de o artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 817/2010 mencionar apenas os casos em que houve incumprimento dos requisitos em matéria de bem-estar dos animais, e não os casos de cumprimento desses requisitos, não significa logicamente que o organismo pagador competente possa recusar o pagamento relativamente a um

26 — Regulamento (CE) n.º 615/98 da Comissão, de 18 de março de 1998, que estabelece normas especiais de execução do regime das restituições à exportação no que respeita ao bem-estar dos animais vivos da espécie bovina durante o transporte (JO 1998, L 82, p. 19).

27 — Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo *Viamex Agrar Handel*, C-96/06, EU:C:2007:680, n.ºs 29 e 30 e dispositivo.

28 — Acórdão *Viamex Agrar Handel*, C-96/06, EU:C:2008:158, n.ºs 34 e 37 e primeiro travessão do dispositivo.

29 — *Ibidem.*, n.ºs 39 a 41 e primeiro travessão do dispositivo.

30 — Acórdão *Heemskerk e Schaap*, C-455/06, EU:C:2008:650, n.ºs 24 a 32.

transporte que efetivamente satisfaça esses requisitos. Na verdade, de acordo com o artigo 1.º do Regulamento n.º 817/2010, o pagamento das restituições à exportação dos animais vivos da espécie bovina está sujeito ao cumprimento, durante o transporte dos animais até ao primeiro local de descarregamento no país terceiro de destino final, dos artigos 3.º a 9.º do Regulamento n.º 1/2005 e dos anexos neles mencionados, bem como do próprio Regulamento n.º 817/2010. Nem mais, nem menos. De facto, o objetivo do procedimento de pagamento das restituições à exportação (aplicável aos pedidos de restituições à exportação relativos à exportação dos animais vivos da espécie bovina) é apenas o de assegurar que o produto em causa reúne todas as condições necessárias à restituição³¹.

74. Portanto, o facto de caber ao exportador demonstrar que essas condições estão preenchidas para que um pedido de restituição à exportação seja deferido não é pertinente, uma vez que essa questão respeita apenas à repartição do ónus da prova. Esse facto de nenhum modo altera a circunstância de o regime das restituições à exportação ter por objetivo a promoção de decisões de mérito corretas, independentemente de deferirem ou indeferirem tais pedidos, de acordo com o princípio geral de que as autoridades administrativas têm de agir em conformidade com a lei.

75. Além do mais, tenho de confessar a minha dificuldade em aceitar a tese de que a validade e os efeitos legais de uma declaração de um veterinário oficial no contexto do sistema jurídico de que o Regulamento n.º 817/2010 faz parte constituem apenas uma questão de direito do Estado-Membro do ponto de saída, e não de direito da UE em sentido próprio³².

76. Por conseguinte, a jurisprudência acima referida nos n.ºs 69 a 71 aplica-se inversamente ao caso em apreço. Portanto, a declaração de um veterinário oficial que atesta a não observância das normas relativas ao bem-estar dos animais durante o transporte relativamente ao qual a restituição é pedida não constitui prova irrefutável dessa não observância.

77. Os argumentos aduzidos em apoio do entendimento oposto não me convencem.

78. Em primeiro lugar, deve ser rejeitado o argumento do Hauptzollamt segundo o qual o documento referido no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 817/2010 está «devidamente preenchido» e, consequentemente, sujeito a controlo nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), deste regulamento apenas se o veterinário oficial do ponto de saída atestar que os resultados dos controlos previstos no seu artigo 2.º são satisfatórios. Desde logo, a expressão «devidamente preenchido» não pode ser interpretada no sentido de prever um determinado resultado dos controlos. Além disso, o artigo 2.º, n.º 4, do regulamento dispõe que o veterinário oficial deverá atestar no documento referido no n.º 3 desse artigo o número total de animais relativamente aos quais tenha sido aceite uma declaração de exportação, subtraído do número de animais que tenham parido ou abortado durante o transporte ou que tenham deixado de cumprir as exigências estabelecidas no Regulamento n.º 1/2005.

79. Em segundo lugar, não aceito o argumento de que, no interesse do bem-estar dos animais, não deveria ser possível o reexame das declarações que atestam a não observância das normas relativas ao bem-estar dos animais durante o transporte. Não obstante ser louvável, o objetivo de proteção do bem-estar dos animais não pode justificar a recusa do pagamento das restituições à exportação nos casos em que, ao contrário do que refere a declaração de não observância emitida pelo veterinário oficial de outro Estado-Membro, efetivamente *não* houve incumprimento dessas normas.

31 — V., nesse sentido, acórdão Viamex Agrar Handel, C-96/06, EU:C:2008:158, n.ºs 31 e 32.

32 — Nesse sentido, ainda que concorde que o regime jurídico da regulamentação das restituições à exportação «deu lugar a uma rede comunitária» que «implica necessariamente uma cooperação entre os Estados-Membros» (v. conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Viamex Agrar Handel, C-96/06, EU:C:2007:680, n.ºs 27 e 28), concluo pela necessidade de reexaminar declarações como a que está em causa no processo principal.

80. Por último, afigura-se-me claro que o argumento baseado na proteção dos interesses financeiros da UE, aduzido pelo Hauptzollamt, carece de fundamento. Não existe qualquer ameaça verdadeira a esses interesses nos casos em que as normas relativas ao bem-estar dos animais tenham sido efetivamente observadas. Além disso, para contextualizar esse argumento, no caso hipotético de a Comissão violar o princípio da legalidade, o Tribunal de Justiça não confirma o montante de uma coima aplicada pela violação das regras da concorrência por reear uma perda financeira para a UE³³.

81. Seja como for, tal como afirmam o Hauptzollamt, o Governo francês e o órgão jurisdicional de reenvio, a avaliação do estado físico e da saúde dos animais requer conhecimentos especializados e experiência e, portanto, os controlos devem ser efetuados por um veterinário³⁴. Os resultados desses controlos constituem avaliações de facto no local, compreendendo exames técnicos complexos da saúde e do bem-estar dos animais. Daqui decorre que a discricionariedade do organismo pagador competente ao reexaminar a declaração que atesta a não observância das normas relativas ao bem-estar dos animais durante o transporte não é ilimitada³⁵ — pelo contrário, aplicam-se-lhe, *mutatis mutandis*, os limites acima referidos no n.º 70.

82. Para impugnar uma declaração de não observância, o exportador tem de demonstrar de forma concludente, através de elementos de prova objetivos, que a avaliação feita pelo veterinário oficial não é fiável. Porém, a mera circunstância de o exportador ter uma perspetiva diferente da do veterinário oficial quanto ao estado dos animais relativamente aos quais são pedidas as restituições à exportação não significa que a avaliação feita pelo veterinário oficial se baseie em factos incorretos ou esteja manifestamente errada.

83. No que respeita às consequências legais das conclusões do veterinário oficial, conforme referido pelo órgão jurisdicional de reenvio, os conhecimentos especializados do veterinário não justificam a mesma prudência por parte do organismo pagador competente. Portanto, quaisquer consequências legais estão plenamente sujeitas a reexame.

84. Com base nestas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão prejudicial no sentido de que, ao apreciar um pedido de restituições à exportação ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 817/2010, o organismo responsável pelo pagamento das restituições não está vinculado pela menção aposta pelo veterinário oficial, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, desse regulamento. Contudo, nos casos em que esse organismo decida afastar-se da avaliação factual da saúde e do bem-estar dos animais efetuada pelo veterinário e que serviu de base à referida menção, deve apresentar elementos de prova objetivos e concretos relativos à saúde e ao bem-estar dos animais. Se o pedido de restituição for indeferido, total ou parcialmente, esse organismo terá sempre de fundamentar a sua decisão, recaindo sobre o exportador o ónus de demonstrar a insuficiência dos elementos de prova apresentados pelo primeiro.

33 — V. artigo 83.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO 2012, L 298, p. 1).

34 — V. considerando 5 do Regulamento n.º 817/2010.

35 — V., nesse sentido, acórdão Heemskerk e Schaap, C-455/06, EU:C:2008:650, n.º 29 e jurisprudência referida.

IV – Conclusão

85. À luz destas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas no processo C-469/14 pelo Finanzgericht Hamburg (Tribunal Tributário de Hamburgo), nos seguintes termos:

- De acordo com a correta interpretação da norma estabelecida no Anexo I, capítulo V, ponto 1.4, do Regulamento (CE) n.º 1/2005 do Conselho, de 22 de dezembro de 2004, relativo à proteção dos animais durante o transporte e operações afins e que altera as Diretivas 64/432/CEE e 93/119/CE e o Regulamento (CE) n.º 1255/97, os «períodos de viagem e de repouso» referidos nesta disposição podem compreender um período de repouso que dure mais de 1 hora, ou vários períodos de repouso, desde que a cada período combinado de 14 horas de deslocação física (no máximo) se suceda um período de repouso de, pelo menos, 1 hora, e desde que isto não infrinja os restantes requisitos estabelecidos naquele regulamento. Trata-se de uma matéria cuja apreciação incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais. Contudo, até à chegada dos animais ao local de destino, na aceção do artigo 2.º daquele regulamento, o Anexo I, capítulo V, ponto 1.4 exige que sejam descarregados, alimentados e abeberados, e que tenham um período de repouso de, pelo menos, 24 horas a cada 29 horas após o seu primeiro carregamento no local de partida, na aceção do referido artigo. Tal não prejudica a possibilidade de, ao abrigo do ponto 1.8 do referido capítulo, o período de viagem ser prolongado por 2 horas, no interesse dos animais em causa, atendendo, em especial, à proximidade do local de destino.
- Ao apreciar um pedido de restituições à exportação ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 817/2010 da Comissão, de 16 de setembro de 2010, que, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, estabelece normas específicas no que respeita às exigências associadas ao bem-estar dos animais vivos da espécie bovina durante o transporte, para a concessão de restituições à exportação, o organismo responsável pelo pagamento das restituições não está vinculado pela menção aposta pelo veterinário oficial, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, desse regulamento. Contudo, nos casos em que esse organismo decida afastar-se da avaliação factual da saúde e do bem-estar dos animais efetuada pelo veterinário e que serviu de base à referida menção, deve apresentar elementos de prova objetivos e concretos relativos à saúde e ao bem-estar dos animais. Se o pedido de restituição for indeferido, total ou parcialmente, esse organismo terá sempre de fundamentar a sua decisão, recaindo sobre o exportador o ónus de demonstrar a insuficiência dos elementos de prova apresentados pelo primeiro.