

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 17 de Dezembro de 1998 *

1. Tendo-lhe sido submetida uma infracção à legislação austríaca relativa ao transporte rodoviário de animais, o Verwaltungsgerichtshof (Áustria) pede a este Tribunal que aprecie se as disposições comunitárias de direito primário relativas ao princípio da livre circulação de mercadorias ¹ e de direito derivado relativas à protecção dos animais durante o transporte ² se opõem à imposição, a nível nacional, de um limite temporal — em termos de duração do percurso — e de limites geográficos — dentro do território nacional e em termos de distância máxima — dos transportes de animais destinados a abate.

Legislação nacional

2. O artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Tiertransportgesetz-Straße (lei sobre o transporte de animais por estrada, a seguir «TGSt») ³ obriga ao transporte até ao matadouro adequado mais próximo dentro das fronteiras do país, não podendo a duração total do percurso ser superior a 6 horas nem a distância total, pelo

itinerário mais curto, ser superior a 130 km, salvo autorização especial.

3. Esta disposição tem a seguinte redacção:

«O transporte de animais por estrada deve fazer-se pelos trajectos normais mais curtos, justificados do ponto de vista médico-veterinário, autorizados pelas disposições legais em matéria de condução automóvel e de polícia rodoviária. O condutor deve observar uma condução cuidadosa e prevenida que evite, nomeadamente, qualquer lesão aos animais transportados. A carga e descarga devem processar-se igualmente com precaução e calma, de forma cuidadosa e atenciosa; devem evitar-se quaisquer lesões aos animais.

O transporte de animais para abate só pode fazer-se para o matadouro adequado mais próximo no interior do país; em todo o caso pode efectuar-se um transporte de animais para abate se, respeitando as disposições legais em matéria de condução automóvel e de polícia rodoviária, não se exceder uma duração total de 6 horas e uma distância de 130 km. Para o cálculo desta distância, a quilome-

* Língua original: francês.

1 — Artigos 30.º a 36.º do Tratado CE.

2 — Tem-se em vista a Directiva 91/628/CEE do Conselho, de 19 de Novembro de 1991, relativa à protecção dos animais durante o transporte e que altera as Directivas 90/425/CEE e 91/496/CEE (JO L 340, p. 17), e 95/29/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1995, que altera a Directiva 91/628 (JO L 148, p. 52).

3 — BGBl. 1994, n.º 411.

tragem efectivamente percorrida em auto-estrada é contabilizada apenas por metade.»

4. Nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 16.º da referida lei:

«(3) Qualquer pessoa...

(4) Que execute ou mande executar um transporte de animais, infringindo o artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, comete uma contravenção e será passível de uma multa de 10 000 a 50 000 schillings.»

Quadro factual e processual

5. W. Monsees, o arguido no processo principal, é acusado de haver infringido a referida legislação. Tendo partido às 11 horas de 23 de Agosto de 1995 de Breitenwisch, na Alemanha, local de carga de 31 bovinos destinados a Istambul, na Turquia, o motorista prosseguiu viagem a bordo do seu veículo pesado até 24 de Agosto de 1995, às 10h 15m, momento em que o posto fronteiriço austríaco de Arnoldstein procedeu a um controlo. Verificou-se então que o transporte

desses animais, destinados a abate, não tinha cessado no matadouro adequado mais próximo em território austríaco, que a duração total do transporte havia sido de 23 horas e 15 minutos, sem interrupção⁴, e que a distância percorrida fora, de qualquer modo, superior a 300 km, sem que uma autorização de prolongamento da duração e da distância do percurso tivesse sido apresentada nos termos da TGSt.

6. Por decisão administrativa de carácter penal («Straferkenntnis») do Bezirkshauptmannschaft Villach (autoridade administrativa de primeira instância) de 9 de Janeiro de 1996, W. Monsees foi condenado no pagamento de uma multa convertível em prisão. Tendo sido, em 26 de Junho de 1996, julgado improcedente, pelo Unabhängiger Verwaltungssenat Kärnten (Câmara Administrativa independente com competência na província de Kärnten), o recurso interposto dessa decisão, W. Monsees submeteu a questão ao Verwaltungsgerichtshof.

7. Alega, no essencial, que o carácter internacional do transporte em questão afasta a aplicação do direito austríaco, sob pena de se admitir que «qualquer transporte internaci-

⁴ — Apenas se refere que os animais foram alimentados em 24 de Agosto às 4h 45m em Samerberg, sem que se saiba se foi necessária uma paragem para esse efeito.

onal de gado proveniente da Alemanha e com destino ao Leste termine no matadouro mais próximo, o de Salzburgo»⁵.

8. Embora considerando que tal limitação às trocas comerciais é, em princípio, proibida, o órgão jurisdicional demandado assinala que a protecção da saúde e da vida dos animais é susceptível de justificar, ao abrigo do artigo 36.º do Tratado, essa limitação, a menos que as disposições em apreço sejam contrárias ao princípio da proporcionalidade. Ora, a este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio emite certas reservas, uma vez que métodos menos duros, tais como períodos de tempo de repouso mais frequentes ou a obrigação de alimentar e abeberar os animais a intervalos regulares, podiam ser suficientes para assegurar a protecção visada.

9. Por outro lado, no que toca às disposições de direito derivado invocadas, considera a Directiva 95/29 inaplicável ao caso por, à data dos factos, não ter ainda expirado o respectivo prazo de transposição⁶. Estima que só a Directiva 91/628 seria eventualmente relevante no presente caso, assinalando porém que nenhuma restrição ao transporte de animais está prevista nesse texto.

10. Em consequência, o Verwaltungsgerichtshof suspendeu a instância até que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre a seguinte questão:

«Os artigos 30.º a 36.º do Tratado CE (disposições relativas à livre circulação de mercadorias) e outras disposições do direito comunitário em vigor, devem ser interpretados no sentido de que impedem um Estado-Membro de limitar o transporte de animais para abate por forma a que os mesmos só devam ser transportados até ao centro de abate adequado mais próximo no interior do país e o transporte só possa, em qualquer caso, ser efectuado quando não tenha uma duração total superior a seis horas e a distância percorrida não seja superior a 130 quilómetros, respeitando as normas legais relativas à condução automóvel e as normas de polícia de circulação, entendendo-se que, para o cálculo desta distância, a quilometragem efectivamente percorrida em auto-estrada é contabilizada apenas por metade?»

Disposições comunitárias aplicáveis

11. Três tipos de regulamentação são susceptíveis de revelar interesse nas circunstâncias do caso.

5 — Quarto parágrafo da fundamentação do despacho de reenvio.

6 — O prazo de transposição, previsto no artigo 2.º da referida directiva, apenas expirou em 31 de Dezembro de 1996. Este prazo poderia ainda ser prorrogado até 31 de Dezembro de 1997, no que se refere à aplicação das disposições relativas ao prolongamento da duração máxima da viagem.

Os artigos 30.º e seguintes do Tratado

12. O órgão jurisdicional de reenvio faz, logo no início da questão, uma referência expressa ao artigo 30.º do Tratado, que proíbe tanto as restrições quantitativas à importação como as outras medidas de efeito equivalente «susceptíveis de prejudicar, directa ou indirectamente, e actual ou potencialmente, o comércio intra-comunitário»⁷.

13. Por derrogação a este texto, só determinadas medidas contrárias ao princípio da livre circulação de mercadorias podem justificar-se, seja por referência ao artigo 36.º, seja — quanto a medidas indistintamente aplicáveis, como no caso — enquanto exigências imperativas da legislação nacional que prossigam uma «finalidade de interesse geral susceptível de primar sobre as exigências da livre circulação de mercadorias...»⁸. O duplo objectivo legítimo de proteger a saúde dos animais e de garantir a segurança dos utentes da estrada⁹ poderá configurar essa exigência imperativa, de acordo com o juiz de reenvio, se as medidas nacionais adoptadas para a prossecução dessa exigência forem proporcionais ao objectivo visado, do que ele duvida¹⁰. No artigo 36.º são nomeadamente visadas as «... proibições ou restrições à importação, exportação ou trânsito justificadas por razões... de protecção da saúde e da vida ... dos animais...».

7 — Acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville (8/74, Recueil, p. 837, n.º 5 na Colectânea 1974, p. 423).

8 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon» (120/78, Colect, p. 327, n.º 14).

9 — Página 4 da tradução portuguesa do despacho de reenvio.

10 — O juiz de reenvio descreve que «pode pensar-se que, para se alcançar o objectivo de proteger os animais, não são necessárias as medidas previstas ... bastando para tanto meios menos drásticos, como períodos de repouso mais frequentes, dar periodicamente de comer e beber aos animais e meios semelhantes» (p. 4 da tradução portuguesa do despacho de reenvio).

14. Além disso, o arguido no processo principal invoca textos de direito derivado relativos à protecção dos animais durante o transporte.

A Directiva 91/628

15. A Directiva 91/628 foi referida logo de início. Os seus considerandos referem-se ao objectivo de protecção e de bem-estar dos animais nos transportes de longe distância. Se bem que este texto não prescreva, em si mesmo, nenhuma limitação, nomeadamente em termos de duração, dos transportes rodoviários de animais vivos (apenas se prevê a periodicidade dos intervalos para alimentar e abeberar os animais¹¹), prevê em contrapartida, no artigo 13.º, n.º 1, que:

«Até 1 de Julho de 1992, a Comissão apresentará um relatório elaborado com base num parecer do Comité Científico Veterinário, eventualmente acompanhado de propostas, sobre:

— a questão da fixação de um período máximo de transporte para certos tipos de animais,

11 — Por aplicação do capítulo I, parte A, n.º 2, alínea d) do anexo: «Durante o transporte, os animais devem ser abeberados e receber uma alimentação apropriada a intervalos adequados, que não deverão exceder 24 horas, excepto em casos especiais que exijam um prolongamento desse período por um máximo de duas horas no interesse dos animais, tendo em conta, nomeadamente, as espécies transportadas, os meios de transporte utilizados e a proximidade do local de descarga.»

— os intervalos previstos [para fins de alimentação e abeberamento dos animais]...

animais durante o transporte. Isto decorre, em particular, do seu terceiro considerando:

— o período de repouso [para cada transporte de duração superior a vinte e quatro horas, em função dos pontos de partida de chegada, durante o itinerário previsto]...

«Considerando que existem, em alguns dos Estados-Membros, normas relativas a tempos de transporte, intervalos para alimentação e abeberamento, períodos de repouso e espaço disponível; que essas normas são, por vezes, extremamente pormenorizadas, sendo invocadas por alguns Estados-Membros para limitar o comércio intracomunitário de animais vivos; que as pessoas que intervêm no transporte de animais têm necessidade de *dispor de critérios claramente definidos*, que lhes permitam exercer a sua actividade à escala comunitária, sem entrarem em conflito com as diversas normas nacionais».

...»

A Directiva 95/29

16. Foi com fundamento nesta última disposição que foi adoptada a Directiva 95/29, que alterou a Directiva 91/628, igualmente invocada no processo nacional.

18. Para a prossecução deste objectivo, «... assegurando simultaneamente um nível satisfatório de protecção dos animais em questão», a Directiva 95/29 pretende «... harmonizar o tempo de transporte e os períodos de repouso, os intervalos para alimentação e abeberamento e o espaço disponível, no que se refere a certos tipos de animais»¹².

17. A este respeito, pode dizer-se que esta directiva se destina *precisamente* a prevenir as medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação que os Estados-Membros pudessem ser tentados a adoptar a coberto de cuidados particulares com os

19. Foi por esta razão que foi introduzida no artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 91/628, uma nova alínea aa) cujo segundo travessão obriga os Estados-Membros a acautelarem que os tempos de transporte e os períodos de repouso, bem como os intervalos para alimentação e

¹² — Quarto considerando.

abeberamento de certos tipos de animais, estejam de acordo com os fixados no capítulo VII do anexo da Directiva 95/29¹³.

8, ser prolongados por duas horas, no interesse dos animais, atendendo especialmente à proximidade do local de destino.

20. O capítulo em questão fixa, nomeadamente nos pontos 1 e 2, a duração máxima de 8 horas de viagem por estrada, para os animais da espécie bovina.

Por último, e de acordo com o ponto 9, os Estados-Membros estão autorizados a prever um *regime especial* para os transportes de animais para abate efectuados *exclusivamente no seu território*, ao qual não são aplicáveis as disposições derogatórias. Pode assim ser prevista uma duração de transporte máximo de 8 horas, não renovável, para os transportes de animais para abate efectuados exclusivamente a partir de um local de partida e até um local de destino situados no próprio território, «no respeito pelas disposições gerais do Tratado», como precisa o quinto considerando da Directiva 95/29.

O ponto 3 autoriza, contudo, um prolongamento dessa duração se o veículo utilizado no transporte preencher certos requisitos suplementares¹⁴. Nesse caso, os intervalos de alimentação e abeberamento, bem como a duração da viagem e o período de repouso, são prolongados por aplicação do ponto 4, alínea d). Deste modo, deverão os bovinos «... ter um período de repouso suficiente de pelo menos uma hora, após catorze horas de viagem, nomeadamente para serem abeberados e, se necessário, alimentados. Depois deste período de repouso, poderão ser transportados por mais um período de catorze horas.» Note-se que estes períodos de duração de viagem podem ainda, nos termos do ponto

21. Contudo, como observa o tribunal de reenvio, esta directiva não é, em princípio aplicável *ratione temporis* ao caso vertente, visto que o seu prazo de transposição não havia ainda expirado à data dos factos do processo principal. No entanto, tal como refere, e bem, a Comissão, a directiva já tinha entrado em vigor à data dos factos e «o seu teor pode, assim, ser levado em conta para efeito da análise jurídica a fazer»¹⁵.

13 — Artigo 1.º, n.º 3, da Directiva 95/29.

14 — Esses requisitos são os seguintes:

- «— existência de uma cama suficientemente espessa no chão do veículo,
- existência de alimentos no veículo em quantidade adequada em função das espécies de animais transportadas e da duração da viagem,
- acesso directo aos animais,
- possibilidade de ventilação adequada, susceptível de ser adaptada em função da temperatura (no interior e no exterior),
- divisórias móveis para criar compartimentos separados,
- veículo com dispositivo que permita a ligação à alimentação de água durante as paragens,
- ... quantidade suficiente de água para permitir o abeberamento ao longo da viagem».

15 — N.º 3, ponto 2, alínea II, das respectivas observações.

A Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais em Transporte Internacional

22. Cabe, por fim, referir a Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais em Transporte Internacional¹⁶, que é mencionada no terceiro considerando da Directiva 91/628. Esta Convenção, adoptada no quadro do Conselho da Europa em 13 de Dezembro de 1968, contém disposições, em particular no seu artigo 6.º, n.º 4, análogas às previstas no capítulo I, parte A, ponto 2, alínea d), do anexo da Directiva 95/29, quanto aos intervalos de abeberamento e de alimentação de bovinos durante o transporte.

23. Se bem que não determine períodos imperativos de duração de transporte, a Convenção prevê, contudo, no seu artigo 14.º, que: «Os animais devem ser transportados o mais rapidamente possível e os atrasos, especialmente os resultantes de correspondência, devem ser reduzidos ao mínimo».

Tomada de posição

24. É pacífico que a legislação nacional, na medida em que impõe obrigatoriamente, e em particular, o termo de todo e qualquer transporte internacional de animais para abate no

matadouro mais próximo do seu território nacional, a fim de que se proceda ao abate dos animais, constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação. Isso não é sequer contestado por nenhuma das partes no processo¹⁷. Poderá mesmo salientar-se, como faz o arguido no processo principal¹⁸, que, na realidade, a legislação em apreço não só dificulta as importações mas também as exportações, o que, no caso, significa qualquer transporte internacional proveniente da Áustria e mesmo qualquer trânsito através da Áustria. É, assim, em violação quer do artigo 30.º quer do artigo 34.º do Tratado que as disposições nacionais impõem o termo de qualquer transporte deste tipo no matadouro mais próximo situado no território nacional.

25. O Tribunal de Justiça tem, contudo, relembrado, nomeadamente no acórdão Hedley Lomas, que «o recurso ao artigo 36.º do Tratado permite manter restrições à livre circulação de mercadorias justificadas por razões de protecção da saúde e da vida dos animais, que constitui uma exigência fundamental reconhecida pelo direito comunitário»¹⁹.

17 — Neste sentido, ver a página 10 das observações em francês da Comissão, e a alínea 1, n.º 2, das alegações em francês do arguido no processo principal. O próprio Governo austríaco centrou as suas observações sobretudo nas justificações susceptíveis de serem apresentadas contra o entrave à livre circulação em que eventualmente resultaria a aplicação da sua legislação, sem abordar em profundidade este último ponto. Admite, aliás, que «não parece completamente excluído que uma medida como a descrita no artigo 5.º, n.º 2, da TGSi possa ser considerada uma medida de efeito equivalente na acepção do artigo 30.º do Tratado...» (ponto III.2 das suas observações).

18 — Alínea 1, n.º 3, das suas observações.

19 — Acórdão de 23 de Maio de 1996 (C-5/94, Colect., p. I-2553, n.º 18). V., igualmente, o acórdão de 19 de Março de 1998, *Compassion in World Farming* (C-1/96, Colect., p. I-1251, n.º 47, a seguir o acórdão «Compassion»).

16 — Série «Tratados Europeus», n.º 65.

26. Uma justificação ao abrigo do artigo 36.º não será, porém, de acolher quando «as directivas comunitárias prevejam a harmonização de medidas necessárias à realização do objectivo específico que o recurso ao artigo 36.º prosseguiria»²⁰. Sendo esse o caso, os controlos apropriados devem ser efectuados e as medidas de protecção tomadas no quadro traçado pela directiva de harmonização.

27. Falta assim verificar se, no caso em apreço, as disposições de direito derivado invocadas prevêm a harmonização das medidas necessárias à protecção da saúde dos bovinos transportados com destino ao abate, objectivo específico prosseguido pelo artigo 36.º

28. Esse não é, manifestamente, o caso da Directiva 91/628 que, conforme já se referiu, não prescreve nenhuma medida imperativa relativamente aos Estados-Membros. Por outro lado, a remissão que esta directiva opera, no seu artigo 13.º, para a legislação complementar a aprovar posteriormente demonstra que não se destina a constituir o instrumento de harmonização completa das regulamentações nacionais sobre a matéria. O artigo 13.º, n.º 4, especifica, por outro lado ainda, embora tal não fosse necessário, «Enquanto as disposições referidas nos n.ºs 1 e 2 do presente artigo não entrarem em vigor serão aplicáveis, dentro da observância das disposições gerais do Tratado, as normas nacionais referentes a esta matéria».

29. Quanto à Directiva 95/29, se bem que harmonize em particular a duração máxima

dos transportes de bovinos e os intervalos para fins de alimentação e abeberamento, já foi referido que o respectivo prazo de transposição não tinha ainda expirado à data dos factos do processo principal. Ora, o Tribunal entende que uma directiva não tem como efeito eliminar a competência que o artigo 36.º do Tratado reconhece aos Estados-Membros, enquanto não tiver decorrido o prazo que ela prevê para a adopção das disposições necessárias à compatibilização²¹. Até ao termo do prazo de transposição da referida directiva, os Estados-Membros podiam assim invocar o artigo 36.º do Tratado para justificar uma acção com base em considerações respeitantes à protecção da saúde e da vida dos animais.

30. Deve-se notar, contudo — incidentalmente uma vez que não é esse o objecto da questão — que, mesmo após o termo do prazo de transposição da Directiva 95/29, esta não poderia ser interpretada no sentido de permitir, quanto aos transportes internacionais, que um Estado-Membro impusesse sob pena de uma sanção, a paragem obrigatória no matadouro mais próximo situado dentro das suas fronteiras, como faz a legislação em apreço²². Embora esta disposição imperativa esteja prevista e autorizada pela directiva, trata-se de um regime especial criado unicamente para os *transportes nacionais* de animais destinados ao abate, com partida e destino em pontos situados dentro de um determinado território nacional, por aplicação do ponto 9 do capítulo VII do anexo. Só nestes pode uma duração

20 — *Ibidem*. V, igualmente, o acórdão *Compassion*, já referido, n.º 47.

21 — Acórdãos de 15 de Dezembro de 1976, *Simmenthal* (35/76, *Collect.*, p. 747, n.º 36) e de 8 de Novembro de 1979, *Denkavit Futtermittel* (251/78, *Recueil*, p. 3369, n.º 18 a 21).

22 — Neste sentido, v. igualmente pp. 16 e 17 da tradução francesa das observações da Comissão.

máxima de transporte de 8 horas, não renovável, ser fixada por um Estado-Membro.

31. Uma vez que nenhuma das disposições de direito derivado aplicáveis ao presente caso harmoniza as medidas necessárias à realização do objectivo específico prosseguido pelo recurso ao artigo 36.º, retomamos o exame de uma justificação da legislação austríaca — em princípio contrária ao princípio da livre circulação de mercadorias ao abrigo do referido artigo e relativa à protecção da saúde e da vida dos animais.

32. Só posteriormente, se for o caso, caberá apurar se as medidas adoptadas podem ser justificadas por uma exigência imperativa. Convém relembra que uma derrogação ao abrigo do artigo 36.º do Tratado deve ser tida em consideração antes de uma derrogação justificada por uma exigência imperativa emergente do interesse geral ²³.

33. As medidas tomadas no quadro do artigo 36.º do Tratado apenas são justificadas «na condição de existir uma relação de proporcionalidade entre os meios utilizados e o objectivo prosseguido e se a protecção da saúde não puder ser alcançada de maneira igualmente eficaz por medidas menos restritivas das trocas intracomunitárias» ²⁴. Por outras

palavras, as medidas nacionais adoptadas com fundamento do artigo 36.º do Tratado só são justificadas se tiverem em conta as exigências da livre circulação de mercadorias, tal como vêm expressas no Tratado, designadamente no último período desse artigo ²⁵.

34. Poderia o objectivo da protecção dos animais destinados a abate, durante o seu transporte, ser conseguido por medidas menos restritivas e de modo igualmente eficaz?

35. De acordo com a jurisprudência constante deste Tribunal ²⁶, cabe à parte que invoca a aplicação do artigo 36.º do Tratado provar a existência de uma ameaça para a saúde dos animais.

36. Não duvidamos que, como realça o Governo austríaco ²⁷, as disposições em litígio da TGSt são aptas a prosseguir o objectivo de protecção da saúde dos animais destinados a abate, durante o transporte. A limitação do tempo de transporte e da distância percorrida ao reduzir, nomeadamente, o estado de tensão e de esgotamento susceptível de ser causado

23 — Acórdão de 25 de Julho de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivia (C-1/90 e C-176/90, Colect., p. I-4151, n.º 16).

24 — Acórdão de 27 de Março de 1985, Denkvit Futtermittel (73/84, Recueil, p. 1013, n.º 14).

25 — Acórdãos de 10 de Julho de 1984, Campus Oil e o. (72/83, Recueil, p. 2727, n.º 44), e de 13 de Março de 1986, Mirepoix (54/85, Colect., p. 1067, n.º 13).

26 — Acórdãos de 14 de Julho de 1983, Sandoz (174/82, Recueil, p. 2445, n.º 22), e de 30 de Novembro de 1983, Van Bennekom (227/82, Recueil, p. 3883, n.º 40).

27 — Ponto III.3 das suas observações.

por tais transportes, prossegue evidentemente esse objectivo.

37. No entanto, afigura-se-nos igualmente evidente que, para alcançar esse objectivo, as disposições nacionais não procedem a uma adequada ponderação de interesses. Com efeito, a aplicação da legislação austríaca aos casos de transporte internacional conduz ao resultado aberrante de impedir, na prática, qualquer trânsito pela Áustria, excepto tendo aí destino final. Todo o transporte de animais destinados a abate, quer seja efectuado com partida da Áustria e com destino a outro Estado-Membro, quer seja simplesmente de passagem no território austríaco, em termos de simples circulação de transporte internacional com origem e destino noutros Estados-Membros, torna-se na prática impossível por força da imposição de paragem no matadouro mais próximo situado no interior das fronteiras austríacas. Mesmo as importações de animais destinados a abate na Áustria são substancialmente dificultadas, uma vez que o local de destino final não pode ser livremente escolhido. Em consequência, qualquer transporte internacional rodoviário de animais destinados a abate torna-se impossível na Áustria, por força da aplicação das disposições em apreço.

38. Em face disto teria, a seguir-se o raciocínio do Governo austríaco, que se admitir que a protecção dos animais destinados a abate, durante o transporte internacional, não poderia ser mais bem assegurada do que ... proibindo todo o transporte internacional. O sucesso de tal abordagem seria necessariamente garantido... Não podemos, contudo, deixar de realçar o seu carácter algo radical. Pode, é certo, igualmente defender-se que bons transportes de animais são apenas os transportes de animais mortos, como tenta

sugerir o Governo austríaco²⁸, mas ainda assim não estamos convencidos que se trate necessariamente da solução que melhor concilie a protecção da saúde dos animais com as exigências do mercado interno.

39. A verdade é que essa não foi a abordagem seguida, nomeadamente pelos Estados signatários da Convenção adoptada no quadro do Conselho da Europa, acima referida, e pelo legislador comunitário, a fim de assegurar o mesmo objectivo de protecção.

40. Relembre-se, a propósito deste último ponto, que a Directiva 91/628 propõe que se reduza, tanto quanto possível, a duração dos transportes de animais de longa distância. É esta mesma ideia que é desenvolvida no quadro da Directiva 95/29. A fim de assegurar uma melhor protecção dos animais transportados, são harmonizados, em especial, os períodos de duração máxima de transportes²⁹. Estes podem ser prolongados até 30 horas, se determinadas condições respeitantes à disposição interna do veículo forem respeitadas. A prossecução deste objectivo orienta igualmente, em parte, a harmonização dos intervalos em que os animais devem ser alimentados e abeberados, os períodos de descanso, o espaço

28 — No ponto III.5 das suas observações pode ler-se que: «... a solução alternativa do transporte frigorífico, apenas para referir um exemplo, seria uma solução praticável, susceptível de reduzir o sofrimento inútil dos animais durante o transporte».

29 — V. o n.º 20 das presentes conclusões.

disponível e as normas a que devem obedecer os meios de transporte no que respeita ao transporte de certos tipos de animais.

41. Quanto à Convenção, sem abordar a questão da sua aplicabilidade ao caso — que aliás não suscitou grande debate³⁰ — note-se simplesmente que os seus autores sugeriram e adoptaram outros meios a fim de assegurar a protecção da saúde e da vida dos animais que não os meios, mais radicais, utilizados ou sugeridos pelo Governo austríaco. Como já se referiu³¹, são aí preconizadas disposições em substância análogas às previstas no anexo da Directiva 95/29.

42. Estes dois exemplos mostram claramente como o objectivo da protecção da saúde e da vida dos animais destinados a abate, durante o transporte rodoviário, pode ser alcançado por outras vias mais respeitadoras das exigências da livre circulação do que as fixadas na legislação austríaca. Esta última, aliás, não viola na realidade, as medidas que, sendo totalmente conciliáveis com as exigências do mercado comum, são susceptíveis de atingir a concretização do objectivo visado, uma vez que contém limites máximos horários.

30 — Pode-se salientar que, por ocasião do processo *Compassion*, já referido, tendo sido submetida a este Tribunal a questão do valor vinculativo de uma convenção semelhante — a Convenção Europeia para a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação —, foi proferido julgamento no sentido de que: «... a partir da sua entrada em vigor, ela é parte integrante da ordem jurídica comunitária» (n.º 31). O Tribunal entendeu ainda, no entanto, que a convenção em apreço não continha prescrições juridicamente vinculativas para as partes contratantes e, portanto, para a Comunidade (n.ºs 32 a 37).

31 — N.ºs 22 e 23 das presentes conclusões.

43. Concluímos, portanto, no sentido de que as medidas nacionais em questão, equivalendo a restrições quantitativas às trocas comerciais, não podem ser justificadas ao abrigo da protecção da saúde e da vida dos animais prosseguida pelo artigo 36.º do Tratado.

44. Já se referiu que, tanto no processo nacional bem como neste Tribunal, foram ainda invocadas exigências imperativas emergentes do interesse geral, de natureza a justificar as referidas disposições. No entanto, nenhuma delas se afigura de natureza a justificar a restrição à livre circulação consequentemente verificada.

45. Com efeito, o duplo objectivo da protecção da saúde dos animais e da segurança dos utentes da estrada, invocado para justificar as medidas nacionais, se bem que nos pareça legítimo, não se nos afigura, contudo, constitutivo de uma «exigência imperativa» susceptível, nas presentes circunstâncias, de subtrair a regulamentação nacional, que sem dúvida tem efeitos restritivos sobre o comércio, à proibição das medidas de efeito equivalente.

46. A razão é, uma vez mais, a inadequação dos meios utilizados face ao objectivo prosseguido. Sem retomar a questão do objectivo da protecção dos animais, que já foi objecto de análise a propósito da aplicação do artigo 36.º do Tratado, note-se que a preocupação relativa à segurança rodoviária — não obstante a questão de saber se é susceptível de constituir uma exigência imperativa, no

sentido da jurisprudência Cassis de Dijon³² — poderia ser acautelada por uma via menos desrespeitadora do princípio da livre circulação. A este respeito, basta verificar que o legislador comunitário conseguiu integrar, nas directivas sobre a protecção dos animais durante o transporte, o objectivo de segurança rodoviária, sem que contudo este justifique um entrave desproporcionado às trocas comerciais. Esta preocupação surge, por exemplo, através da referência, no artigo 1.º, n.º 3, segundo travessão, da Directiva 95/29, ao Regulamento (CEE) n.º 3820/85³³, apro-

vado precisamente por razões de segurança rodoviária³⁴, entre outras.

47. Entendemos, em consequência, que as medidas nacionais em questão, equivalendo a restrições quantitativas às trocas comerciais, também não podem ser justificadas por exigências imperativas respeitantes à protecção da saúde dos animais e à segurança rodoviária.

Conclusão

48. Em face das considerações expostas, propõe-se que a questão colocada pelo Verwaltungsgerichtshof seja respondida da seguinte forma:

«Os artigos 30.º a 36.º do Tratado CE devem ser interpretados no sentido de se operem a que um Estado limite o transporte de animais para abate impondo que os mesmos só sejam transportados até ao matadouro adequado mais próximo no interior do território nacional e que o transporte só possa de qualquer forma ser efectuado quando não tenha uma duração total superior a 6 horas e uma distância superior a 130 quilómetros, respeitando as normas legais relativas à condução automóvel e à polícia de circulação, entendendo-se que a quilometragem efectivamente percorrida em auto-estrada é contabilizada apenas por metade.»

32 — Com efeito, não se ignora que a lista de justificações enumeradas por este Tribunal, nomeadamente no n.º 8 do acórdão Cassis de Dijon, já referido — «... eficácia dos controlos fiscais... protecção da saúde pública... lealdade das transacções comerciais e... defesa dos consumidores» — não é em caso algum limitativa.

33 — Regulamento do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários (JO L 370, p. 1; EE 07 F4 p. 21).

34 — O triplo objectivo de segurança rodoviária, de harmonização das condições de concorrência e de progresso social, prosseguido por esta regulamentação, surge na leitura do seu primeiro considerando.