

MONSEES

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
11 de Maio de 1999^{*}

No processo C-350/97,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), pelo Verwaltungsgerichtshof (Áustria), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Wilfried Monsees

e

Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,

sendo ainda parte no processo:

^{*} Língua do processo: alemão.

Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 30.º, 34.º e 36.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 28.º CE a 30.º CE), bem como de outras disposições do direito comunitário relativas ao transporte de animais vivos destinados a abate,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, D. A. O. Edward e L. Sevón (relator), juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de W. Monsees, por Arnold Köchl, advogado em Villach,

— em representação do Governo austríaco, por Wolf Okresek, Sektionschef na Chancelaria, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Claudia Schmidt, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de W. Monsees, representado por Arnold Köchl, do Governo austríaco, representado por Christine Pesendorfer, Oberrätin na Chancelaria, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por Klaus-Dieter Borchardt, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, na audiência de 26 de Novembro de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Dezembro de 1998,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despacho de 24 de Setembro de 1997, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de Outubro seguinte, o Verwaltungsgerichtshof submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), uma questão prejudicial sobre a interpretação dos artigos 30.º, 34.º e 36.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 28.º CE a 30.º CE), bem como de outras disposições do direito comunitário relativas aos transportes de animais vivos destinados a abate.
- 2 Esta questão foi suscitada no quadro de um litígio que opõe W. Monsees ao Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (autoridade administrativa independente do *Land* de Caríntia) sobre a aplicação de uma regulamentação relativa à duração e à distância máximas dos transportes de animais vivos destinados a abate.

- 3 Por força do seu artigo 1.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, alínea b), primeiro travessão, 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), aplica-se aos transportes de animais domésticos da espécie bovina efectuados numa distância superior a 50 quilómetros a partir do início do transporte até ao lugar de destino.
- 4 No que respeita às modalidades do transporte dos bovinos e, nomeadamente, à duração deste transporte, o capítulo I, ponto 2, alínea d), do anexo da Directiva 91/628 dispõe que, 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.
- 5 Segundo o artigo 13.º, n.º 1, primeiro travessão, da mesma directiva, a Comissão podia apresentar, até 1 de Julho de 1992, propostas sobre a fixação de um período máximo de transporte para certos tipos de animais. O n.º 4 deste artigo determinava que, enquanto essa disposição não entrasse em vigor, eram aplicáveis, dentro da observância das disposições gerais do Tratado, as normas nacionais referentes a esta matéria.
- 6 Resulta do terceiro considerando da Directiva 95/29/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1995, que altera a Directiva 91/628/CEE (JO L 148, p. 52), 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...».
- 7 O quarto considerando da mesma directiva declara que, «para eliminar barreiras técnicas às trocas comerciais de animais vivos e permitir que as organizações de mercado em causa funcionem sem problemas, assegurando simultaneamente um nível satisfatório de protecção dos animais em questão, é necessário, no âmbito do

mercado interno, alterar as regras da Directiva 91/628/CEE com o objectivo de 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».

- 8 A Directiva 95/29 inseriu no artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 91/628 uma nova alínea, designada por aa). Segundo o seu segundo travessão, os Estados-Membros diligenciarão para que «os tempos de transporte e os períodos de repouso, bem como os intervalos para alimentação e abeberamento de certos tipos de animais estejam... em conformidade com os previstos no capítulo VII do anexo...» desta última directiva.
- 9 O referido anexo, com os aditamentos que lhe foram feitos pela Directiva 95/29, fixa nomeadamente, no seu capítulo VII, pontos 1 e 2, a duração máxima de viagem por estrada autorizada para os animais da espécie bovina, a qual não poderá exceder oito horas.
- 10 O ponto 3 autoriza, no entanto, o prolongamento desta duração se o veículo de transporte preencher determinados requisitos suplementares. Neste caso, por aplicação do ponto 4, alínea d), deste mesmo capítulo, os bovinos devem 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».
- 11 Segundo o ponto 8, a duração de viagem pode ser «prolongada por duas horas, no interesse dos animais em causa, atendendo, especialmente, à proximidade do local de destino».

- 12 Finalmente, o ponto 9 autoriza os Estados-Membros a «prever um período de transporte máximo de oito horas não renovável para os transportes de animais para abate efectuados exclusivamente a partir de um local de partida até um local de destino situados no próprio território».
- 13 Segundo o artigo 2.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 95/29, os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva o mais tardar antes de 31 de Dezembro de 1996. Contudo, para a transposição de determinadas disposições, dispuseram de um prazo suplementar até 31 de Dezembro de 1997.
- 14 No que se refere à regulamentação austríaca, o artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Tiertransportgesetz-Straße (lei sobre o transporte de animais por estrada, *BGBL* n.º 411/1994, a seguir «TGSt») determina, a propósito da execução do transporte:

«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 circulação rodoviária e de polícia de viação...

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 circulação rodoviária e de polícia de viação, não se exceder uma duração total de seis horas e uma distância de 130 quilómetros. Para o cálculo desta distância, a quilometragem efectivamente percorrida em auto-estrada é contabilizada apenas por metade.»

- 15 Por aplicação do artigo 16.º, n.º 3, ponto 4, da TGSt, qualquer pessoa que execute ou mande executar um transporte de animais infringindo o disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da mesma lei comete uma contravenção passível de uma multa de 10 000 xelins a 50 000 xelins.
- 16 W. Monsees, transportador, é acusado de ter infringido esta legislação. Resulta da decisão de reenvio que o mesmo começou a guiar às 11 horas do dia 23 de Agosto de 1995, em Breitenwisch, na Alemanha, após ter efectuado um carregamento de 31 bovinos com destino a Istambul, na Turquia, e prosseguiu a condução até ao momento em que, no dia seguinte, às 10 h 15 m, foi objecto de um controlo efectuado pelas autoridades aduaneiras do posto fronteiriço de Arnoldstein, na fronteira austro-italiana. Neste momento, a duração total do transporte era de 23 horas e 15 minutos e a distância total percorrida era superior a 300 quilómetros.
- 17 Por não ter levado os animais transportados ao matadouro apropriado mais próximo, na Áustria, antes tendo prosseguido o transporte, sem para isso estar autorizado, para além da duração e da distância máximas prescritas no artigo 5.º, n.º 2, da TGSt, W. Monsees foi condenado, por uma decisão administrativa com natureza penal («Straferkenntnis») de 9 de Janeiro de 1996, a uma multa convertível em prisão. O recurso interposto desta decisão para o Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten foi rejeitado em 26 de Junho de 1996.
- 18 W. Monsees interpôs recurso para o Verwaltungsgerichtshof, no qual sustentou que o carácter internacional do transporte obstava à aplicação da legislação nacional, a qual tem por consequência impedir qualquer transporte de bovinos proveniente da Alemanha e destinado ao Leste, tendo de se aceitar que tal transporte termine necessariamente no matadouro apropriado mais próximo situado no território austríaco.

19 Considerando que a solução do litígio que lhe está submetido depende da interpretação do direito comunitário, o Verwaltungsgerichtshof decidiu suspender a instância e apresentar ao Tribunal de Justiça 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 circulação rodoviária e à polícia de viação, entendendo-se que, para o cálculo desta distância, a quilometragem efectivamente percorrida em auto-estrada é contabilizada apenas por metade?»

20 W. Monsees sustenta que o artigo 5.º, n.º 2, da TGSt constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na acepção do artigo 30.º do Tratado. Argumenta que, em razão da adopção das Directivas 91/628 e 95/29, a legislação austríaca não se justifica face ao artigo 36.º do Tratado. Mesmo admitindo que seja justificada pelo motivo de protecção da saúde dos animais, ela não satisfaz o critério de proporcionalidade previsto no quadro do referido artigo 36.º, uma vez que existem medidas alternativas menos restritivas. Sustenta ainda que, como resulta dos trabalhos preparatórios da TGSt, esta tinha ainda por objectivo a redução do tráfego rodoviário e, portanto, a segurança dos utentes das estradas. Pretende, finalmente, que esta regulamentação constitui um meio de discriminação arbitrário, uma vez que favorece a exportação dos animais destinados a abate provenientes da Áustria, que podem deixar o território nos limites fixados pela TGSt, enquanto impede o trânsito dos animais provenientes de outros Estados-Membros ou de países terceiros e a eles destinados.

21 Segundo o Governo austríaco, mesmo que o artigo 5.º, n.º 2, da TGSt constitua uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.º do Tratado, ela justifica-se, face ao artigo 36.º do mesmo Tratado, pelo objectivo de

protecção da saúde dos animais. Não sendo a Directiva 95/29 ainda aplicável à época dos factos do processo principal, a legislação austríaca deve ser examinada unicamente por referência a este artigo 36.º O referido governo sustenta que o artigo 5.º, n.º 2, da TGSt é necessário para evitar maus tratos aos animais no decurso do seu transporte por estrada. Argumenta que a medida corresponde ao critério de proporcionalidade, uma vez que as distâncias prescritas correspondem a avaliações médias, e que as sanções são proporcionadas, já que os animais nunca são apreendidos em prejuízo do transportador. Indica, finalmente, que a disposição contestada no processo principal não é geradora de discriminação, na medida em que não se efectua qualquer distinção entre os animais destinados ao abate, segundo provenham da Áustria ou de outros Estados-Membros.

- 22 A Comissão sustenta que o artigo 5.º, n.º 2, da TGSt constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.º do Tratado, que não pode justificar-se pelo objectivo da saúde dos animais constante do artigo 36.º do mesmo Tratado. Com efeito, a disposição em causa no processo principal não é proporcionada ao objectivo prosseguido, uma vez que se traduz em tornar impossíveis os transportes internacionais de animais destinados a abate, embora vele pela saúde destes animais. Pretende, ainda, que, para determinar o que se deve considerar proporcionado ao objectivo prosseguido, se deve tomar por referência a Directiva 95/29.
- 23 A este respeito, há que realçar que, por impor breves durações e distâncias máximas de transporte de animais destinados a abate e, além disso, prescrever o termo de qualquer transporte deste tipo, no seu território nacional, no matadouro apropriado mais próximo, a fim de se proceder ao abate dos animais, o artigo 5.º, n.º 2, da TGSt constitui um obstáculo aos transportes internacionais, tanto no que respeita aos que se destinam ou são provenientes do território austríaco como aos que transitam por esse território. Esta disposição constitui, portanto, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, simultaneamente à importação e à exportação, proibida pelos artigos 30.º e 34.º do Tratado.
- 24 Antes de examinar se existe uma justificação baseada no objectivo de protecção dos animais, na acepção do artigo 36.º do Tratado, deve previamente verificar-se se existiam directivas de harmonização na matéria. Com efeito, embora o recurso ao artigo

36.º permita 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, tal recurso deixa de ser possível quando as directivas comunitárias prevejam a harmonização das medidas necessárias à realização do objectivo específico que o recurso ao artigo 36.º prosseguiria (acórdão de 23 de Maio de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Colect., p. I-2553, n.º 18).

- 25 No que se refere à Directiva 91/628, há que realçar que o seu texto não prescreve qualquer limitação da duração ou da distância dos transportes rodoviários de animais vivos. O seu artigo 13.º, n.º 1, estipulava unicamente que a Comissão devia apresentar, até 1 de Julho de 1992, um relatório relativo nomeadamente a esta questão, concedendo ainda a esta instituição a possibilidade de apresentar propostas.
- 26 Quanto à Directiva 95/29, em contrapartida, contém um determinado número de disposições precisas relativas à duração máxima e às condições do transporte, à frequência da alimentação e do abeberamento dos animais, aos períodos de repouso mínimos e às densidades de carga.
- 27 No entanto, embora esta directiva tenha sido adoptada antes dos factos do processo principal, o prazo de transposição ainda não tinha expirado, uma vez que os Estados-Membros dispunham, em princípio, de um prazo até 31 de Dezembro de 1996 para dar cumprimento à directiva. Deve, pois, afirmar-se que, até esta data, um Estado-Membro tinha o direito de invocar o artigo 36.º do Tratado para manter as restrições à livre circulação de mercadorias que se justificassem por razões de protecção da saúde e da vida dos animais.
- 28 Nestas condições, importa verificar se a regulamentação nacional era apta para realizar o objectivo de protecção da saúde dos animais e se não ia para além do necessário para o atingir (v., neste sentido, o acórdão de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho, C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 57).

- 29 Na verdade, o artigo 5.º, n.º 2, da TIGSt tem por efeito tornar quase impossível, no território austríaco, o transporte internacional rodoviário de animais destinados a abate.
- 30 Deve ainda notar-se que teria sido possível adoptar medidas que fossem apropriadas ao objectivo de protecção da saúde dos animais e menos restritivas para a livre circulação de mercadorias, como resulta das disposições constantes da Directiva 95/29.
- 31 Face às considerações que precedem, há que responder à questão formulada que os artigos 30.º, 34.º e 36.º do Tratado devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro restrinja o transporte rodoviário de animais vivos destinados a abate, impondo que este tipo de transporte seja efectuado unicamente até ao matadouro apropriado mais próximo no interior do território nacional e em condições tais que, respeitando as disposições relativas à circulação rodoviária e à polícia de viação, a duração total do transporte não ultrapasse seis horas e a distância percorrida não exceda 130 quilómetros, sendo, para o cálculo desta distância, a quilometragem efectivamente percorrida em auto-estrada contabilizada apenas por metade.

Quanto às despesas

- 32 As despesas efectuadas pelo Governo austríaco e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Verwaltungsgerichtshof, por despacho de 24 de Setembro de 1997, declara:

Os artigos 30.º, 34.º e 36.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 28.º CE a 30.º CE) devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro restrinja o transporte rodoviário de animais vivos destinados a abate, impondo que este tipo de transporte seja efectuado unicamente até ao matadouro apropriado mais próximo no interior do território nacional e em condições tais que, respeitando as disposições relativas à circulação rodoviária e à polícia de viação, a duração total do transporte não ultrapasse seis horas e a distância percorrida não exceda 130 quilómetros, sendo, para o cálculo desta distância, a quilometragem efectivamente percorrida em auto-estrada contabilizada apenas por metade.

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Edward

Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Maio de 1999.

O secretário

O presidente da Quinta Secção

R. Grass

J.-P. Puissochet