

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

13 de Dezembro de 2001 \*

No processo C-1/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por D. Booss e G. Berscheid, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

apoiada por

Reino Unido de Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por J. E. Collins, na qualidade de agente, assistido por D. Anderson, QC, e M. Hoskins, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

\* Língua do processo: francês.

contra

**República Francesa**, representada inicialmente por K. Rispal-Bellanger e J.-F. Dobelle, seguidamente por R. Loosli-Surrans e J.-F. Dobelle, seguidamente por R. Loosli-Surrans e G. de Bergues, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de declaração de que, ao recusar adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento

- à Decisão 98/256/CE do Conselho, de 16 de Março de 1998, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme bovina, que altera a Decisão 94/474/CE e revoga a Decisão 96/239/CE (JO L 113, p. 32), com a redacção dada pela Decisão 98/692/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1998 (JO L 328, p. 28), em especial ao seu artigo 6.º e ao seu anexo III, e
  
- à Decisão 1999/514/CE da Comissão, de 23 de Julho de 1999, que fixa a data em que pode começar a expedição, a partir do Reino Unido, de produtos bovinos ao abrigo do regime de exportação baseado na data, nos termos do n.º 5 do artigo 6.º da Decisão 98/256 (JO L 195, p. 42), em especial ao seu artigo 1.º,

nomeadamente pela sua recusa de permitir no seu território a comercialização dos produtos elegíveis ao abrigo do referido regime a que se referem o artigo 6.º e o anexo III da Decisão 98/256, com a redacção dada pela Decisão 98/692, depois de 1 de Agosto de 1999, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força destas duas decisões, em particular das disposições acima referidas, bem como do Tratado CE, nomeadamente dos artigos 10.º CE e 28.º CE,

### O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann, F. Macken, N. Colneric e S. von Bahr, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón (relator), M. Wathelet, R. Schintgen e V. Skouris, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,  
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 19 de Junho de 2001, na qual a Comissão foi representada por D. Boos e G. Berscheid, a República Francesa por R. Loosli-Surrans e F. Alabrune, na qualidade de agente, e o Reino Unido por J. E. Collins, D. Anderson e M. Hoskins,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 20 de Setembro de 2001,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 4 de Janeiro de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.º CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao recusar adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento
  - à Decisão 98/256/CE do Conselho, de 16 de Março de 1998, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme bovina, que altera a Decisão 94/474/CE e revoga a Decisão 96/239/CE (JO L 113, p. 32), com a redacção dada pela Decisão 98/692/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1998 (JO L 328, p. 28, a seguir «Decisão 98/256, alterada»), em especial ao seu artigo 6.º e ao seu anexo III, e
  - à Decisão 1999/514/CE da Comissão, de 23 de Julho de 1999, que fixa a data em que pode começar a expedição, a partir do Reino Unido, de produtos bovinos ao abrigo do regime de exportação baseado na data, nos termos do n.º 5 do artigo 6.º da Decisão 98/256 (JO L 195, p. 42), em especial ao seu artigo 1.º,

nomeadamente pela sua recusa de permitir no seu território a comercialização dos produtos elegíveis ao abrigo do referido regime a que se referem o artigo 6.º e

o anexo III da Decisão 98/256, alterada, depois de 1 de Agosto de 1999, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força destas duas decisões, em particular das disposições acima referidas, bem como do Tratado CE, nomeadamente dos artigos 10.º CE e 28.º CE.

- 2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de Junho de 2000, foi admitida a intervenção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte em apoio dos pedidos da Comissão.

### A legislação comunitária

- 3 Na sequência da descoberta de umnexo provável entre uma variante da doença de Creutzfeldt-Jacob, doença que afecta o ser humano, e a encefalopatia espongiforme bovina (a seguir «EEB»), nessa época amplamente difundida no Reino Unido, a Comissão adoptou a Decisão 96/239/CE, de 27 de Março de 1996, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos (JO L 78, p. 47, a seguir «decisão de embargo»), através da qual proibiu o Reino Unido de expedir, do seu território com destino aos demais Estados-Membros e a países terceiros, designadamente, bovinos vivos, carne de animais de espécie bovina e produtos obtidos de bovinos.
- 4 Esta decisão baseava-se no Tratado, na Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, relativa aos controlos zootécnicos e veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 224, p. 29), com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 92/118/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1992, que define as condições sanitárias e de polícia sanitária que regem o comércio e as importações na Comunidade de produtos não sujeitos, no que respeita às referidas condições, às regulamentações comunitárias específicas referidas no capítulo I do anexo A da Directiva 89/662/CEE e, no que respeita aos agentes

patogénicos, da Directiva 90/425 (JO 1993, L 62, p. 49, a seguir «Directiva 90/425»), e nomeadamente no seu artigo 10.º, n.º 4, bem como na Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 395, p. 13), modificada, em último lugar, pela Directiva 92/118 (a seguir «Directiva 89/662»), e nomeadamente no seu artigo 9.º

- 5 A decisão de embargo previa, no artigo 3.º, que o Reino Unido transmitiria quinzenalmente à Comissão um relatório sobre a aplicação das medidas adoptadas em matéria de protecção contra a EEB, em conformidade com as disposições comunitárias e nacionais.
- 6 Nos termos do artigo 4.º da mesma decisão, o Reino Unido era convidado a apresentar novas propostas com vista ao controlo da EEB no seu território.
- 7 O sétimo considerando da decisão de embargo referia que esta devia ser revista após análise de um conjunto de elementos nela mencionados.
- 8 Em 16 de Março de 1998, o Conselho adoptou a Decisão 98/256, através da qual procedeu ao levantamento do embargo relativamente a certas carnes e produtos obtidos a partir de carne proveniente de bovinos abatidos na Irlanda do Norte, nas condições estritas de um regime de certificação dos efectivos («Export Certified Herds Scheme — ECHS», a seguir «regime ECHS [REAE]»).
- 9 A retoma das exportações ao abrigo deste regime foi determinada pela Decisão 98/351/CE da Comissão, de 29 de Maio de 1998 que fixa a data em que pode ser

iniciada a expedição, a partir da Irlanda do Norte, de produtos derivados de bovinos a título do regime de efectivos autorizados para exportação, por força do n.º 5 do artigo 6.º da Decisão 98/256 (JO L 157, p. 110).

- 10 Pela Decisão 98/692, o princípio da autorização de expedição de produtos bovinos no âmbito de um regime de exportação baseado na data («Date-Based Export Scheme — DBES», a seguir «regime DBES [REBD]») foi adoptado por modificação do artigo 6.º da Decisão 98/256.
  
- 11 O regime DBES encontra-se descrito no anexo III da Decisão 98/256, acrescentado a esta pela Decisão 98/692.
  
- 12 O anexo III, n.º 3, da Decisão 98/256, alterada, descreve os animais elegíveis ao abrigo do regime DBES da seguinte forma:

«Um bovino é elegível a título do regime de exportação com base datal se tiver nascido e sido criado no Reino Unido e se, aquando do abate, forem satisfeitas as seguintes condições:

- a) O animal foi claramente identificado ao longo de toda a sua vida, sendo possível efectuar o seu rastreio até à mãe e efectivo de origem; o número único da sua marca auricular, a data e a exploração de nascimento e todas as

deslocações após o nascimento foram registados quer no passaporte oficial do animal quer num sistema informatizado oficial de identificação e rastreio; a identidade da mãe é conhecida;

- b) O animal tem mais de seis meses e menos de 30 meses de idade, estabelecida pelo registo informático oficial da sua data de nascimento e, no caso dos animais da Grã-Bretanha, pelo passaporte oficial do animal;
- c) A autoridade competente obteve e confirmou provas oficiais de que a mãe do animal viveu durante pelo menos seis meses após o nascimento do animal elegível;
- d) A mãe do animal não desenvolveu EEB e não existem suspeitas de que a tenha contraído.»

13 O anexo III, n.º 4, da Decisão 98/256, alterada, dispõe:

«Se um animal apresentado para abate ou qualquer das condições relacionadas com o seu abate não satisfizerem todas as exigências da presente decisão, o animal será automaticamente recusado. Se dispuser dessa informação após o abate, a autoridade competente deve suspender imediatamente a emissão de certificados e anular os certificados emitidos. Se a expedição já tiver sido efectuada, a autoridade competente deve notificar a autoridade competente do local de destino. Esta última deve tomar as medidas adequadas.»

- 14 O anexo III da Decisão 98/256, alterada, dispõe, no n.º 5, que o abate de animais elegíveis deve ser efectuado em matadouros especializados não utilizados para animais não elegíveis e, no n.º 7, que a rastreabilidade deve estar perfeitamente assegurada, no sentido de que:

«Até ao momento do abate, deve ser possível, através do sistema oficial de rastreio, rastrear a carne até ao animal elegível a título do regime de exportação com base datal ou, após a desmancha, até aos animais desmanchados no mesmo lote. Após o abate, os rótulos devem permitir o rastreio da carne fresca e dos produtos referidos no n.º 1, alíneas, b) e c), do artigo 6.º até ao animal elegível, de forma a que a remessa em causa possa ser retirada da circulação. Os alimentos para animais domésticos carnívoros devem ser rastreáveis através de documentos e registos.»

- 15 O décimo terceiro considerando da Decisão 98/692 indica quanto a esse ponto:

«Considerando que os animais apresentados para abate, no âmbito quer do REAE quer do REBD, devem observar todas as condições relevantes estabelecidas na presente decisão; que, se se determinar após o abate de um animal no âmbito de um destes esquemas que tal animal deveria ter sido considerado inelegível, a autoridade competente deve tomar as medidas necessárias para evitar a expedição de produtos provenientes desse animal; que, se tiver sido expedido qualquer produto proveniente de um animal subsequentemente considerado inelegível, deverão ser aplicadas as medidas estabelecidas no artigo 9.º da Directiva 89/662/CEE.»

- 16 O artigo 6.º, n.º 5, da Decisão 98/256, alterada, dispõe que a Comissão, após ter verificado a aplicação de todas as disposições desta decisão com base em inspecções comunitárias e informado os Estados-Membros, fixará a data em que pode ter início a expedição dos produtos referidos no seu anexo III.

- 17 Em conformidade com esta disposição, a Decisão 1999/514 fixou esta data em 1 de Agosto de 1999.

### Factos e tramitação processual

- 18 No direito francês, a proibição de importação de carne de bovino proveniente do Reino Unido resulta do decreto de 28 de Outubro de 1998 que determina as medidas especiais aplicáveis a determinados produtos expedidos do Reino Unido (JORF de 2 de Dezembro de 1998, p. 18169, a seguir «decreto de 28 de Outubro de 1998»). Este decreto foi alterado por outro, de 11 de Outubro de 1999 (JORF de 12 de Outubro de 1999, p. 15220), a fim de permitir a circulação de carne de bovino de origem britânica.
- 19 Em 10 de Setembro de 1999, a Comissão dirigiu à República Francesa uma carta em que assinalava não compreender o pedido de parecer à Agence française de sécurité sanitaire des aliments (a seguir «AFSSA») no âmbito da aplicação das Decisões 98/256, alterada, e 1999/514 no ordenamento jurídico francês. A Comissão instou a República Francesa a dar rapidamente cumprimento a essas decisões, a fim de não se ver obrigada a recorrer ao processo previsto no artigo 226.º CE.
- 20 Por carta de 1 de Outubro de 1999, a República Francesa transmitiu à Comissão o parecer emitido pela AFSSA em 30 de Setembro de 1999 e pediu que este parecer e os dados em que se baseava fossem examinados pelo comité científico director (a seguir «CCD»), criado pela Decisão 97/404/CE da Comissão, de 10 de Junho de 1997 (JO L 169, p. 85).

- 21 De acordo com este parecer, as recentes descobertas científicas e o contexto factual ainda suscitavam questões quanto à segurança dos produtos sujeitos ao regime DBES. Os peritos referiam nomeadamente que o risco de contaminação dos bovinos pela EEB podia advir de uma terceira via, e não apenas das duas vias já conhecidas, isto é, a alimentação e a transmissão por via materna. Tendo em conta o período de incubação da doença, nenhum dado científico tinha permitido verificar a validade dos critérios de elegibilidade dos animais para o regime DBES. Só meios de diagnóstico contribuiriam para o reforço do controlo do risco. Por outro lado, de acordo com os peritos, a fiabilidade do programa instituído assentava na do sistema de identificação e de rastreabilidade dos animais quando, segundo a regulamentação em vigor, a rastreabilidade de determinados produtos não estava assegurada.
- 22 A Comissão transmitiu este parecer ao CCD, solicitando-lhe que respondesse às seguintes questões:
- 1) Os pareceres e documentos fornecidos pelas autoridades francesas contêm informações científicas, dados epidemiológicos ou outras provas que não tenham sido tidas em consideração pelo CCD?
  - 2) Se estes documentos contivessem novas informações, dados ou provas, ou se o CCD tivesse à sua disposição uma tal informação nova, isso implicaria uma reapreciação de algum dos quatro pareceres do CCD directamente relacionados com a justificação científica do regime DBES?
  - 3) À luz das respostas dadas à questão anterior, o CCD confirma ou não a sua posição segundo a qual as condições do regime DBES, se forem adequadamente respeitadas, são satisfatórias quanto à segurança da carne ou dos produtos à base de carne?

- 23 Estas questões foram apreciadas, em primeiro lugar, pelo grupo especializado nas encefalopatias espongiformes transmissíveis, ou seja, o grupo *ad hoc* EET/EEB. Nas suas reuniões de 14 e 25 de Outubro de 1999, este grupo examinou o parecer da AFSSA e não chegou a conclusões unânimes quanto às questões colocadas pela Comissão.
- 24 Nas suas reuniões de 28 e 29 de Outubro de 1999, o CCD também examinou este parecer e as questões da Comissão. Frisou que eram continuamente disponibilizados novos dados, os quais eram examinados por si, bem como pelo grupo *ad hoc* EET/EEB nas suas reuniões mensais. Observou que a utilidade de testes de diagnóstico rápido não era nova, mas que os novos testes desenvolvidos ainda não tinham sido avaliados. Esta avaliação seria complexa, mas devia atribuir-se-lhe carácter prioritário. Tendo examinado os dados epidemiológicos relativos à EEB no Reino Unido até meados de Outubro de 1999, verificou que a incidência da doença continuava a decair, não havendo, portanto, razões para presumir que existia uma nova via de infecção. Concluiu que não havia qualquer razão para reapreciar as suas conclusões relativas à justificação do regime DBES. Insistiu no facto de a sua avaliação do risco depender da acção da Comissão e dos Estados-Membros para fazerem respeitar meticulosamente as medidas propostas destinadas a excluir ou limitar o risco. Sublinhou que a garantia do regime DBES britânico dependia estritamente da manutenção da proibição da alimentação a partir de farinhas animais, da regra dos 30 meses e da prova clara de que o risco por transmissão materna era reduzido ao mínimo. Em conclusão, considerou que as medidas adoptadas pelo Reino Unido tornavam o risco do regime DBES britânico para a saúde do ser humano pelo menos comparável ao existente nos outros Estados-Membros.
- 25 Dado que a República Francesa não levantou o embargo, houve várias reuniões nos dias 2, 5, 12 e 15 de Novembro de 1999 entre representantes das autoridades francesas e britânicas bem como da Comissão.
- 26 Em 17 de Novembro de 1999, a Comissão dirigiu à República Francesa uma notificação para cumprimento na aceção do artigo 226.º CE. Aí a Comissão

observava designadamente que, com a sua recusa em permitir que a carne de vaca britânica conforme com as exigências comunitárias fosse comercializada no seu território a partir de 1 de Agosto de 1999, este Estado-Membro não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do direito comunitário. Nessa notificação, a Comissão solicitava ao Governo francês que lhe apresentasse observações no prazo de quinze dias e reservava-se o direito, depois de as ter examinado, de emitir um parecer fundamentado ao abrigo do artigo 226.º CE.

- 27 Em 24 de Novembro de 1999, as autoridades francesas e britânicas bem como a Comissão subscreveram um memorando de acordo (a seguir «memorando de acordo»). De acordo com este, as autoridades francesas consideram-se satisfeitas com os esclarecimentos prestados pelas autoridades britânicas e pela Comissão quanto à rastreabilidade dos produtos no Reino Unido e aos controlos no local nesse Estado-Membro. O memorando de acordo prevê a aplicação de um projecto de vigilância epidemiológica das coortes de animais provenientes de explorações em que tenha havido um bovino nascido depois de 1 de Janeiro de 1996 atingido pela EEB bem como a aplicação de novos exames de diagnóstico *post mortem*.

- 28 Quanto à rastreabilidade dos produtos no exterior do Reino Unido, o memorando de acordo prevê, no ponto 5:

«As remessas de carne DBES directamente desembarcada em França poderão ser sujeitas a identificação específica definida nos termos da regulamentação francesa, que permita uma rastreabilidade transparente e, se necessário, um processo de retirada com a maior brevidade.

O actual quadro regulamentar comunitário já assegura alguma rastreabilidade, mas de forma não transparente e pouco rápida. Uma melhoria do funcionamento do sistema para cobrir, nomeadamente, as trocas 'triangulares' será assegurada por via de declaração interpretativa da Comissão e, sendo caso disso, por um acordo baseado na 'assistência mútua entre Estados-Membros'.

- 29 O anexo II do memorando de acordo contém a declaração interpretativa da Comissão redigida da seguinte forma:

«A Comissão declara que, em conformidade com as suas obrigações em matéria de rastreabilidade e de retirada da circulação, de acordo com a Decisão 98/256/CE, com a redacção dada pela Decisão 98/692/CE, cada Estado-Membro, para garantir o efeito útil desta medida baseada no princípio da precaução, adoptará medidas obrigatórias para manter o máximo de rastreabilidade de modo a assegurar que toda a carne ou qualquer produto expedido do Reino Unido em conformidade com os anexos II e III desta decisão:

- seja marcado ou rotulado à chegada ao seu território com uma marca distinta, que não pode ser confundida com a marca de salubridade comunitária;
  
- fique marcado ou rotulado deste modo quando a carne ou produto é cortado, transformado ou reembalado no seu território.

Cada Estado-Membro é convidado a notificar à Comissão e aos outros Estados-Membros a marca distinta que escolheu. À luz da experiência adquirida, a Comissão esforçar-se-á por precisar e completar, se for necessário, o quadro regulamentar existente, por exemplo, recorrendo ao sistema de assistência mútua e/ou por via de uma decisão adoptada com base no artigo 6.º, n.º 1, alínea f), da Directiva 64/433/CEE e/ou no artigo 17.º da Directiva 77/99/CEE e/ou no artigo 7.º, n.º 5, da Directiva 94/65.

Por outro lado, a Comissão confirma que, não se demonstrando essa rastreabilidade, um Estado-Membro pode recusar, dentro do respeito do direito comunitário e designadamente do artigo 7.º da Directiva 89/662/CEE, a carne ou qualquer produto que a contenha e que não preencha claramente esta obrigação.

A Comissão enviará esta declaração a todos os Estados-Membros.»

- 30 Por carta de 1 de Dezembro de 1999, o Governo francês pediu um prazo suplementar de uma semana para resposta à notificação para cumprimento, a fim de poder submeter o memorando de acordo à AFSSA.
- 31 A AFSSA emitiu o seu parecer em 6 de Dezembro de 1999. De acordo com o ponto 2 desse parecer:

«Enquanto se aguardam elementos de ordem científica ou epidemiológica que permitam confirmar ou negar formalmente as hipóteses em que se baseia o DBES, as especificações e as disposições complementares relativas aos controlos, à rastreabilidade e à rotulagem podem, no caso de as autoridades francesas decidirem levantar o embargo, contribuir validamente para, entre os riscos, se controlarem os que possam ser devidos a uma aplicação imperfeita do DBES ou para estar em melhor posição para se retirarem as consequências de elementos novos e nomeadamente de novos sinais de alerta.»

- 32 O ponto 4 desse parecer está redigido da seguinte forma:

«Qualquer decisão deve ter em conta:

- os elementos de risco, plausíveis mas não quantificáveis actualmente, relativos à falta de certezas quanto à distribuição da infecciosidade da EEB no organismo dos bovinos ao longo do tempo e, por outro lado, quanto a todas as formas de transmissão do agente infeccioso nos animais;

— o facto de as medidas de reforço dos controlos e do acompanhamento do sistema, susceptíveis de garantir o respeito efectivo das disposições adoptadas, não terem, contudo, impacto directo e imediato nesses elementos de risco;

— a necessidade de prever a reversibilidade das medidas tomadas, a fim de se fazer cessar de imediato uma eventual exposição dos consumidores a um risco que se venha a confirmar posteriormente.»

33 Em 8 de Dezembro de 1999, os serviços de imprensa do Primeiro-Ministro francês publicaram um comunicado em que se anunciava que «a França não está actualmente em condições de levantar o embargo à carne de bovino britânica». Depois de lembrar as conclusões da AFSSA, o comunicado especifica que a República Francesa não tem condições para levantar o embargo, na falta de «garantias suficientes sobre os seguintes pontos:

— a definição e a realização de programas de testes, que devem ser melhorados e alargados. Para esse efeito, revela-se necessário que a Comissão organize reuniões de trabalho entre peritos científicos, nomeadamente britânicos e franceses;

— a adopção de uma base regulamentar comunitária que assegure a rastreabilidade e a rotulagem obrigatória da carne de bovino e dos produtos derivados britânicos na Europa».

34 Por carta de 9 de Dezembro de 1999, o Governo francês respondeu à notificação para cumprimento da Comissão. Esta carta retoma, no essencial, o texto do comunicado de imprensa de 8 de Dezembro de 1999.

- 35 Em 14 de Dezembro de 1999, a Comissão enviou à República Francesa um parecer fundamentado em que era referido o comunicado de imprensa de 8 de Dezembro de 1999 e em que se convidava a República Francesa a tomar, no prazo de cinco dias úteis, as medidas necessárias para dar cumprimento às suas obrigações comunitárias.
- 36 Este parecer fundamentado foi substituído por um segundo, de 16 de Dezembro de 1999, em que se fixava também um prazo de cinco dias úteis para lhe ser dado cumprimento. A pedido da República Francesa esse prazo foi prorrogado até 30 de Dezembro de 1999.
- 37 Por carta de 29 de Dezembro de 1999, o Governo francês respondeu ao parecer fundamentado. Lembrou que, nos termos da lei francesa, era obrigatória a consulta da AFSSA antes de qualquer alteração ao decreto de 28 de Outubro de 1998. Ora, de acordo com os pareceres emitidos pela AFSSA, subsistiam sérias dúvidas quanto aos riscos apresentados pelos produtos sujeitos ao regime DBES.
- 38 O Governo francês alegou também que a Comissão não teve em conta pareceres minoritários no seio do grupo *ad hoc* EET/EEB, violando assim o princípio da precaução, nem o facto de a República Francesa ter contestado a data fixada para o levantamento do embargo, que considerou prematura.
- 39 Quanto às garantias dadas pelo memorando de acordo, o Governo francês afirmou que eram ineficazes uma vez que pressupunham a rastreabilidade dos produtos de origem britânica nos territórios dos Estados-Membros quando essa rastreabilidade não estava concretizada. Com efeito, as discussões havidas nas reuniões do Comité Veterinário Permanente de 23 e 24 de Novembro e de 6 de Dezembro de 1999 demonstraram que a maioria dos Estados-Membros não estava pronta a dar espontaneamente cumprimento à interpretação da Comissão e, portanto, a assegurar a rastreabilidade dos produtos. Face a essa situação, a Comissão deveria ter imposto a respectiva aplicação e, pelo menos, proposto uma alteração ao Regulamento (CE) n.º 820/97 do Conselho, de 21 de Abril de 1997, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à

rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino (JO L 117, p. 1). Pelo contrário, a Comissão propôs o adiamento da aplicação da rotulagem obrigatória de carne de bovino até 31 de Dezembro de 2000.

40 Por outro lado, o Governo francês lembrou a importância que dava à rápida aplicação de um programa de testes de detecção, preocupação à qual não se deu resposta nesta fase.

41 Tendo em conta estes elementos, o Governo francês alegava que os elementos científicos constantes do parecer da AFSSA deveriam ter levado a Comissão a rever a decisão relativa ao levantamento do embargo ou, pelo menos, a suspender a sua aplicação. Não o fazendo, a Comissão violou o princípio da precaução.

42 O Governo francês salientava também os prazos demasiado curtos que lhe tinham sido dados para responder à notificação para cumprimento e ao parecer fundamentado, prazos esses que demonstravam a vontade da Comissão de impor à República Francesa a aplicação de uma decisão que não oferecia todas as garantias exigidas pela protecção da saúde humana.

43 Além disso, o Governo francês manifestava a sua intenção de interpor no Tribunal de Justiça um recurso da recusa de alteração da Decisão 1999/514.

44 Em 29 de Dezembro de 1999, a República Francesa interpôs no Tribunal de Justiça um recurso de anulação da decisão pela qual a Comissão recusou alterar ou revogar a sua Decisão 1999/514. Segundo o Governo francês, esta decisão de recusa foi revelada por uma declaração do comissário Byrne e pela opção feita pela Comissão em 17 de Novembro de 1999 de notificar a República Francesa para dar cumprimento à Decisão 1999/514.

- 45 Decidindo quanto a uma questão prévia suscitada pela Comissão, o Tribunal de Justiça julgou o recurso manifestamente inadmissível, por despacho de 21 de Junho de 2000, França/Comissão (C-514/99, Colect., p. I-4705). No n.º 47 do referido despacho, o Tribunal de Justiça assinalou que não tinha sido submetido à Comissão um pedido explícito de modificação da Decisão 1999/514, tendo-lhe apenas sido comunicados elementos alegadamente novos, susceptíveis de modificar o contexto jurídico e factual tomado em consideração. No n.º 48 desse despacho, o Tribunal de Justiça considerou que, «se a recorrente considerava que esta comunicação implicava, para a Comissão, a obrigação de adoptar uma decisão nova, cab[ia]-lhe recorrer à acção por omissão prevista pelo Tratado».
- 46 Tendo em conta a resposta da República Francesa ao parecer fundamentado, a Comissão propôs a presente acção.

### Quanto à questão prévia de inadmissibilidade

- 47 Por requerimento separado, a República Francesa suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade, nos termos do artigo 91.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.
- 48 Nos termos do artigo 91.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, o Tribunal reservou a respectiva decisão para final, por decisão de 23 de Maio de 2000, tendo sido fixados novos prazos para o prosseguimento dos autos.
- 49 Esta questão prévia baseia-se em dois fundamentos. O primeiro assenta na irregularidade do procedimento pré-contencioso e o segundo na violação do princípio da colegialidade.

*Quanto ao fundamento assente em irregularidade do procedimento pré-contencioso*

- 50 Este fundamento divide-se em quatro alegações.
- 51 Pela primeira alegação, o Governo francês alega que o envio da notificação para cumprimento pela Comissão antes da emissão do segundo parecer da AFSSA ofende o princípio segundo o qual o objecto da causa deve ser claramente definido. Ao actuar dessa forma, a Comissão terá ignorado o objectivo do procedimento pré-contencioso, que é dar ao Estado-Membro interessado a oportunidade de se conformar com as suas obrigações decorrentes do direito comunitário, ou de fazer valer utilmente os seus meios de defesa.
- 52 A Comissão responde que essa alegação é irrelevante, uma vez que não tem qualquer dever de aguardar esse parecer. De qualquer forma, o envio da notificação para cumprimento tem por objecto a fixação das acusações e em nada impede a continuação das discussões. Aliás, a República Francesa não invoca qualquer prejuízo causado pelo carácter alegadamente prematuro do envio da notificação para cumprimento.
- 53 A este respeito, há que lembrar que o objectivo do procedimento pré-contencioso previsto no artigo 226.º CE é dar ao Estado-Membro em causa a possibilidade de dar cumprimento às obrigações decorrentes do direito comunitário ou apresentar utilmente os seus argumentos de defesa a respeito das acusações formuladas pela Comissão. A regularidade desse procedimento constitui uma garantia essencial pretendida pelo Tratado não apenas para a protecção dos direitos do Estado-Membro em causa, mas igualmente para assegurar que o eventual processo contencioso tenha por objecto um litígio claramente definido (despacho de 11 de Julho de 1995, Comissão/Espanha, C-266/94, Colect., p. I-1975, n.ºs 16 e 17).

- 54 Desse objectivo resulta que a notificação para cumprimento tem por fim, por um lado, circunscrever o objecto da causa e fornecer ao Estado-Membro convidado a apresentar as suas observações os elementos necessários à preparação da sua defesa e, por outro, dar-lhe a possibilidade de regularizar a situação antes de o processo ser submetido ao Tribunal de Justiça (acórdão de 15 de Fevereiro de 2001, Comissão/França, C-230/99, Colect., p. I-1169, n.º 31).
- 55 No caso presente, o incumprimento alegado estava claramente descrito na notificação para cumprimento como sendo a recusa de adopção das medidas necessárias para dar cumprimento às Decisões 98/256, alterada, e 1999/514 desde 1 de Agosto de 1999.
- 56 A República Francesa, sem dúvida, desejava convencer a Comissão, através da comunicação do segundo parecer da AFSSA, da razão da tese que já tinha defendido na sua carta de 1 de Outubro de 1999 e nas diversas reuniões com a Comissão. Contudo, a Comissão estava no seu direito de manter inalterada a definição do incumprimento que imputava à República Francesa e de considerar que um parecer suplementar da AFSSA não teria qualquer efeito nessa definição.
- 57 Daí resulta que a alegação de irregularidade da notificação para cumprimento em razão do momento do seu envio é infundada.
- 58 Pela segunda alegação, o Governo francês acusa a Comissão de ter violado a regra fundamental que lhe impõe o dever da prova do incumprimento, ao recusar ter em conta os argumentos de direito que ele tinha exposto para justificar a impossibilidade de aplicação da Decisão 1999/514.
- 59 A Comissão responde a esta alegação que a República Francesa tinha desenvolvido uma argumentação que não era de ordem jurídica, mas sim de

ordem política e que, de qualquer forma, essa alegação era claramente desmentida pelos factos. A este propósito, lembra que transmitiu o parecer da AFSSA ao CCD e que este teve numerosas reuniões com as autoridades francesas.

- 60 A esse respeito, basta observar que esta alegação diz respeito a uma alegada falta de prova do incumprimento, isto é, uma questão de mérito, e que não pode, portanto, pôr em causa a admissibilidade da acção.
- 61 Pela terceira alegação, o Governo francês alega que a Comissão lhe impôs uma resposta à notificação para cumprimento e ao parecer fundamentado com prazos de urgência que não se justificavam nem face aos interesses económicos dos operadores nem face à protecção da saúde dos consumidores. Ao proceder desse modo, a Comissão violou o princípio do contraditório. Cometeu assim um desvio de processo ao substituir um processo de medidas provisórias por um procedimento pré-contencioso encurtado, a fim de pressionar o Governo francês sem respeitar os requisitos de forma e de mérito de um processo de medidas provisórias.
- 62 A Comissão responde a esta alegação que o prazo fixado a um Estado-Membro para responder a uma notificação para cumprimento e a um parecer fundamentado deve ser razoável e que, para se poder apreciar essa razoabilidade, há que ter em consideração o conjunto das circunstâncias que caracterizam a situação do caso concreto (acórdão de 2 de Julho de 1996, Comissão/Luxemburgo, C-473/93, Colect., p. I-3207, n.º 20). Alega que, no caso presente, as autoridades francesas estavam bem ao corrente da posição da Comissão antes do envio da notificação para cumprimento mas tinham manifestado a sua intenção de não aplicar as decisões controvertidas, anunciando aliás essa intenção à imprensa antes de a comunicar à Comissão. A Comissão salienta ainda que, neste caso, não se tratava de uma delicada e nova questão de interpretação de uma disposição do Tratado ou de um acto comunitário de direito derivado, mas sim da não aplicação de actos comunitários que beneficiam da presunção da legalidade e que não foram objecto de recurso de anulação no prazo previsto para o efeito. Lembra também que autorizou a prorrogação de prazo pedida pelo Governo francês.

- 63 A Comissão contesta, por outro lado, a existência de um alegado dever de fundamentação da brevidade dos prazos em causa, bem como a argumentação de que, sob pena de desvio de processo, deveria ter intentado um processo de medidas provisórias paralelamente ao processo principal.
- 64 A este respeito, há que assinalar que o procedimento pré-contencioso tem por objectivo dar ao Estado-Membro em causa a possibilidade de dar cumprimento às obrigações decorrentes do direito comunitário e apresentar utilmente os seus meios de defesa face às acusações formuladas pela Comissão.
- 65 Este duplo objectivo obriga a Comissão a conceder aos Estados-Membros um prazo razoável para responderem à notificação para cumprimento e para darem cumprimento a um parecer fundamentado e, eventualmente, para prepararem a sua defesa. Para se poder apreciar a razoabilidade do prazo fixado, deve-se tomar em consideração o conjunto das circunstâncias que caracterizam a situação em apreço. Assim, podem justificar-se prazos muito curtos em situações especiais, designadamente quando é urgente dar solução a um incumprimento ou quando o Estado-Membro em causa tem pleno conhecimento da posição da Comissão muito antes de se iniciar o processo (acórdão de 28 de Outubro de 1999, Comissão/Áustria, C-328/96, Colect., p. I-7479, n.º 51).
- 66 Ora, tal como exposto no n.º 19 do presente acórdão, a República Francesa estava informada desde 10 de Setembro de 1999 da preocupação da Comissão de serem aplicadas as Decisões 98/256, alterada, e 1999/514 por esse Estado-Membro num breve prazo, sem o que proporia uma acção de incumprimento.
- 67 Além disso, a Comissão tomou em consideração determinados pedidos e observações da República Francesa, pedindo um novo parecer ao CCD e ao organizar negociações com as autoridades britânicas a fim de encontrar uma solução amigável para o litígio. Os esforços que envidou para o efeito durante três meses foram, porém, vãos.

- 68 Face ao carácter vinculativo das Decisões 98/256, alterada, e 1999/514, ao período decorrido desde a data em que as importações de carne de bovino britânica deviam ter sido retomadas, aos interesses económicos em jogo, ao aviso feito pela Comissão em 10 de Setembro de 1999 e às negociações em curso nessa altura, há que considerar que os prazos fixados pela Comissão para resposta à notificação para cumprimento e ao parecer fundamentado eram razoáveis.
- 69 Importa acrescentar que a Comissão não recusou prorrogar esses prazos de resposta quando isso lhe foi pedido.
- 70 Quanto à alegação de desvio de processo, há que precisar que, ao propor uma acção de incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, a Comissão aplicou devidamente as regras do Tratado. Com efeito, optou pelo meio processual nele especificamente previsto para o caso de considerar que um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.
- 71 Além disso, nenhuma disposição do Tratado obrigava a Comissão a intentar um processo de medidas provisórias. A esse respeito, não se pode criticar a Comissão pelo facto de ter proposto rapidamente uma acção de incumprimento, uma vez que o procedimento pré-contencioso era regular, tal como acima se concluiu.
- 72 Daí resulta que improcede a alegação de irregularidade do procedimento pré-contencioso por causa da brevidade dos prazos fixados para as respostas à notificação para cumprimento e ao parecer fundamentado.

- 73 Pela quarta alegação, o Governo francês contesta a acção com base no facto de a República Federal da Alemanha, que também não aplicou as Decisões 98/256, alterada, e 1999/514, não ter sido alvo de qualquer processo contencioso.
- 74 A Comissão responde que prossegue os seus esforços também em relação a esse Estado-Membro, que se encontra, porém, numa situação diferente. Além disso, lembra que um Estado-Membro não pode justificar a sua falta de cumprimento do direito comunitário com a de outro Estado-Membro.
- 75 A este respeito, a inexistência de acção de incumprimento contra um Estado-Membro é irrelevante para se apreciar a admissibilidade de uma acção de incumprimento intentada contra outro Estado-Membro. A admissibilidade da presente acção não pode, pois, ser posta em causa pelo facto de não ter sido proposta uma acção de incumprimento análoga contra outro Estado-Membro.
- 76 Por conseguinte, há que julgar improcedente o primeiro fundamento, assente em irregularidade do procedimento pré-contencioso.

*Quanto ao fundamento assente em violação do princípio da colegialidade*

- 77 O Governo francês alega que a decisão colegial da Comissão de dar poderes ao seu presidente R. Prodi e ao comissário Byrne para recorrerem ao Tribunal de Justiça foi tomada em 22 de Dezembro de 1999, isto é, num momento em que o colégio ainda não conhecia a resposta desse governo ao parecer fundamentado. Uma vez que, por um lado, nessa resposta se fazia referência expressa ao princípio da precaução e à intenção do Governo francês de impugnar no Tribunal de Justiça a recusa da Comissão de alterar as Decisões 98/692 e 1999/514 e que, por outro lado, a Comissão não pôde tomar conhecimento de forma colegial desses elementos antes da apresentação da petição no Tribunal de Justiça, o

Governo francês conclui que a decisão de apresentar essa petição não teve carácter colegial em sentido estrito.

- 78 A Comissão responde que o colégio estava perfeitamente ao corrente dos reparos feitos à República Francesa, do desenvolvimento dos factos tais como reuniões, memorando e parecer do CCD, das bases jurídicas da acção a desenvolver bem como do argumento da AFSSA que serviu de base ao Governo francês para invocar o princípio da precaução. A intenção de interpor recurso para o Tribunal de Justiça não era mencionada mas, de qualquer forma, nesse momento, era apenas a ameaça de um processo. Uma vez que o colégio dispunha de todos os elementos úteis para a tomada da decisão, a colegialidade da mesma foi escrupulosamente respeitada.
- 79 Sobre este ponto, há que lembrar que, segundo jurisprudência constante, o princípio da colegialidade assenta na igualdade dos membros da Comissão na participação na tomada de decisão e implica, nomeadamente, que as decisões sejam tomadas em comum e que todos os membros do órgão colegial sejam colectivamente responsáveis, no plano político, pelo conjunto das decisões tomadas (acórdão de 29 de Setembro de 1998, Comissão/Alemanha, C-191/95, Colect., p. I-5449, n.º 39).
- 80 O Tribunal de Justiça já esclareceu que a decisão da Comissão de intentar uma acção por incumprimento contra um Estado-Membro deve ser tomada em comum pelo colégio e que todos os elementos em que se baseia essa decisão devem estar à disposição dos membros do colégio (acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 48).
- 81 Há que observar que, neste caso, a «ficha de infracção» anexa à decisão do colégio menciona as bases jurídicas da acção projectada, o facto que se censura bem como o último estado do processo. Esse estado refere sinteticamente o

parecer da AFSSA, o do CCD, as negociações levadas a cabo com as autoridades francesas e britânicas bem como o teor do comunicado de imprensa de 8 de Dezembro de 1999 do Governo francês.

- 82 Tendo em conta estes elementos, há que considerar que os membros do colégio dispunham de todas as informações relevantes para adoptar com todo o conhecimento de causa a decisão de propor uma acção no Tribunal de Justiça.
- 83 Quanto à referência expressa ao princípio da precaução, que só teria sido feita na resposta ao parecer fundamentado e que, portanto, não estava à disposição do colégio no momento em que foi adoptada a decisão de propor a acção no Tribunal de Justiça, há que observar que a mesma não alterava o estado do processo submetido ao colégio. Com efeito, há vários meses que o Governo francês invocava argumentos relativos ao dever de protecção da saúde pública, à incerteza científica na matéria e aos problemas ligados à gestão dos riscos. O facto de acrescentar a estes argumentos a qualificação de «princípio da precaução» nada acrescentava ao seu conteúdo.
- 84 O mesmo se dirá da intenção do Governo francês de interpor recurso para o Tribunal de Justiça. Com efeito, mais não era do que uma mera ameaça de um recurso com natureza jurídica incerta e que, de qualquer forma, não teria posto em causa a presunção da legalidade das Decisões 98/692 e 1999/514 nem o seu carácter obrigatório (v., neste sentido, acórdão de 22 de Março de 2001, Comissão/França, C-261/99, Colect., p. I-2537, n.º 26).
- 85 Além disso, face à posição assumida pelo Governo francês no comunicado de imprensa de 8 de Dezembro de 1999 e na resposta de 9 de Dezembro de 1999 à notificação para cumprimento, a Comissão podia considerar que o procedimento pré-contencioso tinha atingido o seu fim e que o processo estava em condições de ser submetido ao colégio para que este adoptasse uma decisão quanto à propositura de uma acção de incumprimento, para o caso de o Governo francês persistir na sua posição, não obstante ter-lhe sido dirigido o parecer fundamentado.

- 86 Daí resulta que o segundo fundamento, assente na violação do princípio da colegialidade, é improcedente.
- 87 Face às considerações expostas, há que julgar improcedente a questão prévia de inadmissibilidade.

### Quanto ao mérito da causa

- 88 A Comissão alega que, nos termos do artigo 249.º CE, uma decisão é obrigatória para os destinatários que designar. O artigo 1.º da Decisão 1999/514, que fixa em 1 de Agosto de 1999 a data do início das expedições dos produtos sujeitos ao regime DBES, não deixa qualquer margem de apreciação aos Estados-Membros quanto à data ou às modalidades da retoma dessas expedições. Um Estado-Membro não pode, invocando o parecer científico de um organismo nacional, substituir pela sua própria avaliação dos riscos a avaliação efectuada pela Comissão de acordo com as suas competências, no caso presente as que resultam dos artigos 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425 e 9.º, n.º 4, da Directiva 89/662.
- 89 A Comissão alega que o princípio da precaução, que orienta as suas acções, não tem o efeito de a obrigar a seguir qualquer opinião científica sem qualquer poder de apreciação, quer se trate de uma opinião emitida por um organismo de um Estado-Membro ou de membros minoritários de um grupo de trabalho comunitário. A esse respeito, salienta que o artigo 7.º da Decisão 97/404 esclarece que as opiniões minoritárias são sempre incluídas no parecer do CCD.
- 90 De acordo com a Comissão, um Estado-Membro não pode invocar razões jurídicas internas, eventuais problemas de interpretação ou alegadas dúvidas sobre a validade de uma decisão da Comissão para justificar unilateralmente a

não aplicação dessa decisão. Do mesmo modo, não pode sujeitar a sua execução de decisões à condição de lhe serem introduzidas determinadas alterações.

- 91 Quanto à Decisão 1999/514, a Comissão esclarece que tinha a obrigação de fixar a data de início das expedições de produtos sujeitos ao regime DBES, uma vez que estavam preenchidas as condições fixadas no artigo 6.º e no anexo III da Decisão 98/256, alterada. É, pois, irrelevante a alegação de que não teve em conta considerações de oportunidade.
- 92 A Comissão alega que, além da violação das Decisões 98/256, alterada, e 1999/514, a imposição de restrições à entrada de mercadorias de outros Estados-Membros constitui uma infracção ao artigo 28.º CE. Uma vez que, para os produtos em causa, existe uma harmonização comunitária que constitui um sistema coerente e exaustivo destinado a garantir a protecção da saúde humana e animal, o embargo não pode ser justificado pela República Francesa com base no artigo 30.º CE.
- 93 A Comissão alega também que, ao recusar dar cumprimento às Decisões 98/256, alterada, e 1999/514 durante vários meses, a República Francesa não cumpriu a obrigação de cooperar na realização da missão da Comunidade, que lhe incumbe por força do artigo 10.º CE.
- 94 O Governo francês alega, no essencial, que as condições de levantamento do embargo não estavam reunidas, em primeiro lugar, porque o regime DBES não tinha em conta novos dados, tais como o aparecimento de um caso suspeito de EEB, em segundo lugar, porque a carne de bovino britânica não estava em conformidade com as condições do regime DBES e, em terceiro lugar, devido à inexistência do sistema de rastreabilidade dos produtos sujeitos a esse regime bem como à recusa dos Estados-Membros de aplicarem tal sistema, quando isso era uma condição essencial do regime DBES. Afirma que a Comissão não a pode demandar pelo incumprimento da obrigação de executar uma decisão ilegal quando ela não actua no sentido de assegurar que os outros Estados-Membros

respeitem os seus elementos essenciais. Tendo em conta estas circunstâncias, o Governo francês entende que podia invocar o artigo 30.º CE para se opor à importação de carne de bovino britânica. Além disso, o Governo francês contesta o incumprimento da sua obrigação de cooperação leal na aceção do artigo 10.º CE.

*Quanto a pôr-se em causa o regime DBES devido ao aparecimento de um caso suspeito de EEB*

- 95 O Governo francês invoca a sua preocupação quanto à eficácia do regime DBES, preocupação reforçada por acontecimentos posteriores à propositura da presente acção de incumprimento.
- 96 Com efeito, o aparecimento de um caso de EEB numa vaca britânica nascida depois de 1 de Agosto de 1996, data em que se reputava plenamente eficaz o conjunto das medidas de garantia de aplicação do regime DBES, é um facto particularmente significativo. Pressupõe a existência de um nível de infecciosidade latente muito antes da manifestação de sinais clínicos da doença, o que significa que animais abatidos antes dos 30 meses podem estar infectados, continuando, porém, a ser elegíveis para exportação ao abrigo do regime DBES. O facto de as autoridades britânicas terem sido incapazes de explicar esse caso e de esclarecer a origem da morte da mãe do bovino afectado põe seriamente em causa a eficácia do sistema de vigilância britânico no seu conjunto, que é o pilar do regime DBES. Tal situação leva a que sejam necessários meios de controlo adequados, tais como testes.
- 97 A Comissão alega que, com este argumento, o Governo francês põe em causa a validade das decisões cuja execução ela prossegue no âmbito do presente recurso. Ora, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, em sede de acção de incumprimento, um Estado-Membro não pode invocar a eventual ilegalidade da medida cuja execução é prosseguida pela Comissão (acórdão de 27 de Junho de 2000, Comissão/Portugal, C-404/97, Colect., p. I-4897, n.º 34).

- 98 Na medida em que o argumento do Governo francês faz referência a factos novos que, na sua opinião, justificam uma nova decisão, a Comissão lembra a decisão do Tribunal de Justiça no despacho França/Comissão, já referido.
- 99 Mais precisamente, quanto ao caso de um bovino nascido depois de 1 de Agosto de 1996 atingido pela EEB, a Comissão afirma que, em qualquer caso, o mesmo não põe em causa o regime DBES. Desde logo, como resulta do parecer do CCD de 14 e 15 de Setembro de 2000, um caso esporádico de EEB num animal nascido depois de 1 de Agosto de 1996 foi sempre considerado possível pelos cientistas, devido à transmissão materna, e isso, até à data, só aconteceu uma vez. Em seguida, não existia qualquer risco de esse animal entrar no regime DBES, uma vez que não preenchia as condições de elegibilidade: por um lado, tinha mais de 30 meses e, por outro, a mãe não sobreviveu pelo menos 6 meses depois do seu nascimento. Além disso, como resulta do parecer do CCD de 13 e 14 de Abril de 2000, o número de casos de bovinos infectados com possibilidades de entrar na cadeia alimentar com idade inferior a 30 meses no seu último ano de incubação era extremamente baixa. Por último, qualquer animal elegível para o regime DBES é desmanchado de forma apropriada, de modo a serem-lhe retiradas certas peças e tecidos, sendo negligenciável o risco de infecção pelo consumo da carne do músculo.
- 100 A este respeito, há que considerar que o facto de o Governo francês pôr em causa a eficácia do regime DBES deve ser interpretado como uma contestação, com base no princípio da precaução, da legalidade da decisão que instituiu este regime, isto é, a Decisão 98/692 que, para o efeito, alterou a Decisão 98/256.
- 101 Há que lembrar, porém, que o sistema de meios processuais estabelecido pelo Tratado distingue as acções previstas nos artigos 226.º CE e 227.º CE, que têm como objecto a declaração de que um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem, e os recursos previstos nos artigos 230.º CE e 232.º CE, cujo fim é a fiscalização da legalidade dos actos ou omissões das instituições comunitárias. Estes meios processuais prosseguem objectivos distintos e estão sujeitos a regras diferentes. Um Estado-Membro não poderá por isso, na falta de disposição do Tratado que expressamente lho autorize, invocar

validamente a ilegalidade de decisões de que é destinatário como meio de defesa contra uma acção por incumprimento fundada na falta de execução dessas decisões (acórdãos de 27 de Outubro de 1992, Comissão/Alemanha, C-74/91, Colect., p. I-5437, n.º 10, e de 22 de Março de 2001, Comissão/França, já referido, n.º 18).

*Quanto a pôr-se em causa o regime DBES devido à alegada falta de conformidade da carne de bovino britânica com a regulamentação comunitária*

- 102 O Governo francês alega que, de acordo com o ponto II.5.1 do relatório da missão de inspecção efectuada no Reino Unido de 20 a 24 de Março de 2000 pelo Serviço Veterinário e Alimentar, mais de 20% de «registos/animais» não preenchiam as condições do artigo 3.º do Regulamento n.º 820/97. Por outro lado, de acordo com o ponto III.2 desse relatório, o Regulamento (CE) n.º 494/98 da Comissão, de 27 de Fevereiro de 1998, que estabelece normas de execução do Regulamento n.º 820/97 no que respeita à aplicação de sanções administrativas mínimas no âmbito do regime de identificação e registo dos bovinos (JO L 60, p. 78), não era completamente aplicado no Reino Unido. De acordo com o relatório «isto significa, na prática, que os animais relativamente aos quais não foi detectada qualquer anomalia, mas mantidos numa exploração com mais de 20% de animais com discrepâncias, podem entrar no regime de exportação com base datal, uma vez que não existe base jurídica para impor uma restrição a esses animais».
- 103 A Comissão responde que as falhas referidas nesse relatório em nada alteram o facto de, uma vez que o regime DBES se baseia no estatuto individual de cada animal, só os animais que estejam em conformidade com as exigências de identificação e de registo poderem ser elegíveis. Estas falhas apenas têm a consequência de os animais poderem ser provenientes de explorações em que 20% ou mais dos animais não estão em conformidade com essas exigências. De qualquer forma, essa questão só surgiu depois da adopção das decisões em causa e não apresenta suficiente gravidade para pôr em causa o regime DBES.

- 104 A esse respeito, cabe observar que o Governo francês, no essencial, formula a crítica de os critérios de elegibilidade do regime DBES não terem em conta uma falta de respeito da regulamentação comunitária em matéria de rastreabilidade dos bovinos britânicos e, mais em particular, dos que foram criados numa exploração em que se encontram bovinos que preenchem e bovinos que não preenchem individualmente as condições do regime DBES.
- 105 Desse modo, o Governo francês põe de novo em causa a validade da regulamentação que instituiu o regime DBES, isto é, a Decisão 98/692. Com efeito, ao contrário do regime ECHS previsto na Decisão 98/256, que se baseia na certificação dos efectivos, o regime DBES baseia-se no respeito, relativamente a cada animal considerado individualmente, das condições fixadas.
- 106 Há que lembrar, porém, que, como exposto no n.º 101 do presente acórdão, um Estado-Membro não poderá, na falta de disposição do Tratado que expressamente lho autorize, invocar utilmente a ilegalidade de decisões de que é destinatário como meio de defesa contra uma acção de incumprimento baseada na falta de execução dessas decisões.
- 107 Daí resulta que o Governo francês não pode argumentar com base em falhas relativas à identificação de animais diferentes dos elegíveis ao abrigo do regime DBES para pôr em causa esse regime e recusar dar cumprimento às Decisões 98/256, alterada, e 1999/514.

*Quanto à falta de rastreabilidade dos produtos sujeitos ao regime DBES*

- 108 O Governo francês alega, no essencial, que a rastreabilidade dos produtos sujeitos ao regime DBES era uma das condições essenciais desse regime, mas que,

no momento da retoma das exportações de carne britânica, essa rastreabilidade não existia para lá da sala de desmancha britânica. Os outros Estados-Membros, nas reuniões do Comité Veterinário Permanente de 23 e 24 de Novembro e de 6 de Dezembro de 1999, manifestaram a sua decisão de não aplicar as disposições da Decisão 98/256, alterada, e a Comissão renunciou a exigir que eles o fizessem. O Governo francês só teve conhecimento desses elementos depois de expirar o prazo de recurso de anulação da Decisão 1999/514 que fixa a data da retoma das exportações DBES, o que justifica que impugne a legalidade dessa decisão no âmbito da presente acção.

109 Face à falta de harmonização em matéria de rotulagem e de rastreabilidade, o Governo francês alega que tinha o direito de invocar o artigo 30.º CE para se opor à importação de produtos sujeitos ao regime DBES. A sua reacção respeitou o princípio da proporcionalidade uma vez que não se opôs ao trânsito desses produtos no seu território. Alega que a Comissão adopta uma posição demasiado formalista ao exigir a notificação de uma medida de salvaguarda com expressa referência às cláusulas de salvaguarda das Directivas 89/662 e 90/425. Por um lado, estavam negociações em curso. Por outro, resulta da exposição dos factos no acórdão de 5 de Dezembro de 2000, Eurostock (C-477/98, Colect., p. I-10695, n.º 24), que a Comissão deu provas de maior solicitude em relação a um Estado-Membro que tinha cometido um erro de notificação. Invocando as circunstâncias do caso presente e o facto de, nomeadamente, ter sido ele quem alertou a Comissão para os problemas colocados pela rastreabilidade, o Governo francês alega ter dado cumprimento à sua obrigação de cooperação leal na acepção do artigo 10.º CE.

110 A Comissão reconhece desde logo que a rastreabilidade era uma das condições essenciais do regime DBES. Contudo, a rastreabilidade foi suficientemente assegurada pela regulamentação comunitária em vigor na época dos factos. Além disso foi aperfeiçoada pelo Regulamento (CE) n.º 1760/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho de 2000, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino, e que revoga o Regulamento n.º 820/97 (JO L 204, p. 1).

- 111 A Comissão alega, em seguida, que a República Francesa não pode pôr em causa a legalidade da Decisão 1999/514 nem invocar incumprimentos de outros Estados-Membros como meios de defesa. De qualquer forma, os incumprimentos dos outros Estados-Membros às suas obrigações em matéria de rastreabilidade apenas teriam afectado as trocas triangulares, isto é, os casos em que os produtos provenientes do Reino Unido passem por outro Estado-Membro antes de chegar a França. Em contrapartida, desde que os produtos estivessem correctamente rotulados à saída das salas de desmancha britânicas, o Governo francês não podia invocar a falta de rastreabilidade no seu próprio território para se opor às importações directas desses produtos a partir do Reino Unido.
- 112 Por último, a Comissão contesta o recurso ao artigo 30.º CE, uma vez que as decisões em causa procediam a uma harmonização completa e que as Directivas 89/662 e 90/425 estruturam o procedimento de execução das cláusulas de salvaguarda.
- 113 A este respeito, há que observar, a título preliminar, que a rastreabilidade dos produtos sujeitos ao regime DBES era uma condição essencial ao bom funcionamento desse regime numa preocupação de protecção da saúde pública.
- 114 Com efeito, como resulta do décimo terceiro considerando da Decisão 98/692 e do ponto 7 do anexo III da Decisão 98/256, alterada, era indispensável que os produtos sujeitos ao regime DBES fossem identificáveis até ao ponto de venda a fim de permitir a retirada de um lote, nomeadamente no caso de se revelar que um animal não era elegível ao abrigo desse regime.
- 115 Ora, resulta dos elementos submetidos ao Tribunal de Justiça que essa rastreabilidade não era inteiramente assegurada pela regulamentação comunitária-

ria existente no momento da adopção da Decisão 1999/514, nomeadamente no que se refere às carnes e produtos sujeitos ao regime DBES desmanchados, transformados ou reembalados.

- 116 A Comissão admitiu a existência dessa lacuna regulamentar, uma vez que, no ponto 5 do memorando de acordo, indicava que a rastreabilidade existente no momento da assinatura desse documento não era transparente e era pouco rápida.
- 117 Para solucionar o problema, o ponto 5 do memorando de acordo dispunha que as remessas ao abrigo do regime DBES directamente desembarcadas em França poderiam ser sujeitas a uma identificação específica definida nos termos da regulamentação francesa e que permitisse, em caso de necessidade, um processo de retirada com a maior brevidade.
- 118 Quanto às trocas triangulares, a declaração interpretativa da Comissão que consta do anexo II do memorando de acordo dispunha que cada Estado-Membro devia tomar medidas coercivas para assegurar que qualquer carne ou produto à base de carne expedido do Reino Unido no âmbito do regime ECHS ou do regime DBES fosse marcado ou rotulado com uma marca distinta e assim continuasse quando a carne ou o produto à base de carne fosse desmanchado, transformado ou reembalado no seu território. O ponto 5 do memorando de acordo indicava, porém, que, sendo caso disso, deveria assegurar-se um aperfeiçoamento do funcionamento do sistema de rastreabilidade por um acordo baseado na «assistência mútua entre os Estados-Membros.»
- 119 A esse respeito, resulta do relatório da reunião do Comité Veterinário Permanente de 6 de Dezembro de 1999 que, nessa reunião, os representantes da maior parte dos Estados-Membros indicaram que não tinham a intenção de utilizar uma marca distinta para a carne britânica. Não obstante, eram a favor de uma harmonização da rotulagem a nível comunitário.

120 Quando a Comissão lembrou às autoridades veterinárias dos Estados-Membros, por carta de 16 de Outubro de 2000, que, de acordo com o décimo terceiro considerando da Decisão 98/692 e com o ponto 4 do anexo III da Decisão 98/256, alterada, poderiam, em caso de necessidade, ser obrigadas a tomar medidas no local de destino e que a retirada de carnes ou de produtos à base de carne seria facilitada se os Estados-Membros tivessem adoptado uma marcação específica que se mantivesse mesmo em caso de desmancha, de transformação ou reembalagem da carne ou dos produtos à base de carne, alguns Estados-Membros responderam que consideravam que a legislação comunitária era suficiente ou que não se podia proceder a uma marcação suplementar sem alterar a regulamentação comunitária.

121 O Regulamento n.º 820/97 que, apesar do título, apenas instituía a faculdade de os Estados-Membros aplicarem um sistema de rotulagem, destinava-se a vigorar até 31 de Dezembro de 1999. No seu artigo 19.º, n.º 1, dispunha que «será introduzido um regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino. Este regime será obrigatório em todos os Estados-Membros a partir de 1 de Janeiro de 2000». Como o Tribunal de Justiça declarou no seu acórdão da presente data, Parlamento/Conselho (C-93/00, Colect., p. I-10119, n.ºs 8 e 10), só em 13 de Outubro de 1999, porém, é que a Comissão apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho duas propostas de regulamento com vista, a primeira, à instituição de um sistema de rotulagem obrigatória a partir de 1 de Janeiro de 2003 e, a segunda, a prolongar temporariamente os efeitos do Regulamento n.º 820/97.

122 Em 21 de Dezembro de 1999, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 2772/1999, que estabelece as normas gerais do regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino (JO L 334, p. 1). Correspondendo à segunda proposta da Comissão, apenas teve, porém, o efeito de manter em vigor o sistema de rotulagem facultativa.

123 Só em 17 de Julho de 2000 o Parlamento Europeu e o Conselho instituíram, pelo Regulamento n.º 1760/2000, um sistema de rastreabilidade e de rotulagem

obrigatória completo. Contudo, nos termos do seu artigo 25.º, segundo parágrafo, este regulamento só se aplica à carne de bovino proveniente de animais abatidos depois de 1 de Setembro de 2000.

- 124 Resulta do conjunto destes elementos que, no momento em que a Decisão 1999/514 foi adoptada, isto é, 13 de Julho de 1999, não existia qualquer regulamentação vinculativa que permitisse a aplicação do regime DBES no respeito das condições impostas por esse regime em matéria de rastreabilidade. Cabia, pois, aos Estados-Membros tomar, por sua própria iniciativa, as medidas adequadas para organizar um sistema de rotulagem específica e de rastreabilidade dos produtos sujeitos ao regime DBES.
- 125 É à luz destas circunstâncias que cabe apreciar o objecto do incumprimento e a defesa apresentada pela República Francesa.
- 126 Há que observar que os argumentos relativos à falta de rastreabilidade invocados pelo Governo francês em sua defesa são relevantes, na medida em que dizem respeito aos produtos sujeitos ao regime DBES que foram desmanchados, transformados ou reembalados no território de outro Estado-Membro e posteriormente exportados para França, sem que lhes tivesse sido aposta uma marca distinta a fim de, nomeadamente, permitir a eventual retirada dos lotes.
- 127 Contudo, a Comissão não demonstrou que o Governo francês se tivesse oposto à importação de toda a carne de bovino ou de qualquer produto à base de carne proveniente dos outros Estados-Membros que não ostentasse a marca distinta dos produtos sujeitos ao regime DBES pela razão de determinados lotes de carne ou de produtos desmanchados, transformados ou reembalados poderem conter carne de bovino ou produtos de origem britânica que não eram identificáveis como tal.

- 128 Daí resulta que o pedido de declaração de incumprimento deve improceder na medida em que é respeitante a essa categoria de produtos.
- 129 Quanto aos produtos sujeitos ao regime DBES correctamente marcados ou rotulados, quer sejam provenientes directamente do Reino Unido quer de outro Estado-Membro, o Governo francês não invocou fundamentos de defesa que possam justificar a não execução das Decisões 98/256, alterada, e 1999/514.
- 130 Há que lembrar que, de acordo com jurisprudência assente, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o não respeito das obrigações resultantes do direito comunitário (acórdão de 10 de Julho de 1990, Comissão/Alemanha, C-217/88, Colect., p. I-2879, n.º 26).
- 131 Por outro lado, um Estado-Membro que depare com dificuldades momentaneamente intransponíveis que o impedem de dar cumprimento às obrigações resultantes do direito comunitário só pode invocar uma situação de força maior pelo período necessário à solução dessas dificuldades (v., neste sentido, acórdão de 11 de Julho de 1985, Comissão/Itália, 101/84, Recueil, p. 2629, n.º 16).
- 132 No caso presente, o Governo francês não refere dificuldades particulares que o tivessem impedido de adoptar, pelo menos depois de expirar o prazo fixado para dar cumprimento ao parecer fundamentado, a regulamentação necessária para

assegurar a rastreabilidade dos produtos sujeitos ao regime DBES que fossem desmanchados, transformados ou reembalados no seu próprio território.

- 133 A este respeito, há que lembrar que as exigências de rastreabilidade da carne e dos produtos à base de carne originários do Reino Unido não foram criadas pela Decisão 1999/514, mas existem desde 1 de Junho de 1998 no âmbito do regime ECHS, instituído pela Decisão 98/256. Por outro lado, a Decisão 98/692 destacava a importância da rastreabilidade para o bom funcionamento do regime DBES.
- 134 Refira-se que existiam certas dificuldades de interpretação e, em consequência, de aplicação da Decisão 98/256, alterada, na medida em que as obrigações impostas a todos os Estados-Membros não eram claras nem precisas. Com efeito, as exportações de produtos sujeitos ao regime DBES iriam ter início num momento em que não existia qualquer sistema comunitário obrigatório que permitisse assegurar a rastreabilidade desses produtos. O memorando de acordo parece autorizar o Governo francês a organizar a rastreabilidade dos produtos directamente desembarcados em França, enquanto a Comissão específica, na declaração interpretativa anexa a esse memorando, as obrigações impostas aos Estados-Membros, embora reservando a possibilidade de aperfeiçoamento, se necessário, do funcionamento do sistema por acordo entre os Estados-Membros. Resulta também dos documentos relativos às tomadas de posição das autoridades veterinárias nacionais que determinados Estados-Membros entendiam que não era necessária uma regulamentação nacional ou que só uma regulamentação comunitária permitiria concretizar a rastreabilidade exigida.
- 135 No entanto, há que considerar que, pelo memorando do acordo celebrado em 24 de Novembro de 1999, a República Francesa foi plenamente informada da extensão das obrigações que lhe advinham das Decisões 98/256, alterada, e 1999/514 a respeito da rastreabilidade da carne e dos produtos à base de carne provenientes do Reino Unido e desembarcados directamente no território francês. O mesmo se dirá quanto às carnes e produtos à base de carne originários do Reino Unido mas provenientes de outro Estado-Membro, devidamente marcadas ou rotuladas.

- 136 Uma vez que a República Francesa necessitava de um prazo razoável para aplicar as Decisões 98/256, alterada, e 1999/514, tal como interpretadas e precisas pelo memorando de acordo, há que considerar que o incumprimento constituído por uma falta de aplicação dessas decisões só se verifica a partir do termo do prazo fixado para dar cumprimento ao parecer fundamentado, isto é, depois de 30 de Dezembro de 1999.

*Quanto à violação do artigo 28.º CE*

- 137 Quanto ao pedido da Comissão de declaração de incumprimento do artigo 28.º CE, refira-se que, em apoio desse pedido, a Comissão não apresentou elementos distintos dos que constituem o incumprimento resultante da não aplicação das Decisões 98/256, alterada, e 1999/514.
- 138 Além disso, a Comissão não explica o que poderia justificar a declaração de um incumprimento particular do artigo 28.º CE, quando considera que a República Francesa não pode invocar o artigo 30.º CE em apoio da sua recusa de importar os produtos sujeitos ao regime DBES, por constituir a regulamentação comunitária uma harmonização exaustiva e coerente da matéria.
- 139 Tendo em conta a falta de apresentação de elementos que suportem essa parte da acção e a visível contradição nesta, há que considerar improcedente o pedido de declaração de incumprimento do artigo 28.º CE por parte da República Francesa.

*Quanto à violação do artigo 10.º CE*

- 140 Quanto ao pedido da Comissão de declaração de incumprimento da obrigação de cooperação leal na acepção do artigo 10.º CE, há que lembrar que, como referido no n.º 134 do presente acórdão, existiam dificuldades de interpretação e de aplicação da Decisão 98/256, alterada. Foi precisamente o Governo francês quem chamou a atenção da Comissão para os problemas colocados pela falta de clareza dessa decisão e da regulamentação comunitária aplicável em geral no que respeita à rastreabilidade dos produtos sujeitos ao regime DBES.
- 141 Face a estes elementos, há que julgar não provado o incumprimento pela República Francesa da obrigação de cooperação leal na acepção do artigo 10.º CE.

*Conclusão*

- 142 Resulta das considerações expostas que só está demonstrado o incumprimento na medida em que, ao recusar adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento à Decisão 98/256, alterada, em particular ao seu artigo 6.º e ao seu anexo III, e à Decisão 1999/514, em particular ao seu artigo 1.º, nomeadamente pela sua recusa de permitir no seu território a comercialização dos produtos sujeitos ao regime DBES, devidamente marcados e rotulados, depois de 30 de Dezembro de 1999, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dessas duas decisões, em particular das suas disposições acima referidas.

143 Julga-se a acção improcedente quanto ao restante.

### Quanto às despesas

144 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do artigo 69.º, n.º 3, do mesmo regulamento, se cada parte obtiver vencimento parcial, ou em circunstâncias excepcionais, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas.

145 Há que ter em conta o facto de a acção não ter sido julgada procedente pela totalidade do incumprimento, tal como definido pela Comissão. Por outro lado, resulta dos autos que algumas das dificuldades com que deparou a República Francesa na execução das Decisões 98/256, alterada, e 1999/514 tinham origem na falta de clareza das obrigações impostas aos Estados-Membros.

146 Face a estes elementos, há que decidir que a República Francesa é condenada em dois terços das despesas. A Comissão é condenada no outro terço.

147 Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, o Reino Unido suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) Ao recusar adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento

- à Decisão 98/256/CE do Conselho, de 16 de Março de 1998, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme bovina, que altera a Decisão 94/474/CE e revoga a Decisão 96/239/CE, com a redacção dada pela Decisão 98/692/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1998, em especial ao seu artigo 6.º e ao seu anexo III, e
  
- à Decisão 1999/514/CE da Comissão, de 23 de Julho de 1999, que fixa a data em que pode começar a expedição, a partir do Reino Unido, de produtos bovinos ao abrigo do regime de exportação baseado na data, nos termos do n.º 5 do artigo 6.º da Decisão 98/256, em especial ao seu artigo 1.º,

nomeadamente pela sua recusa de permitir no seu território a comercialização de produtos sujeitos ao referido regime, devidamente marcados ou rotulados, depois de 30 de Dezembro de 1999, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força destas duas decisões, em particular das suas disposições acima referidas.

- 2) Julga-se a acção improcedente quanto ao restante.
- 3) A República Francesa é condenada em dois terços das despesas. A Comissão das Comunidades Europeias é condenada no outro terço.
- 4) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará as suas próprias despesas.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Sevón		Wathelet
Schintgen		Skouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Dezembro de 2001.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias