

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
CHRISTINE STIX-HACKL

apresentadas em 17 de Fevereiro de 2005¹

I — Observações preliminares

1. No presente pedido de decisão prejudicial, que diz respeito à problemática da BSE, trata-se essencialmente de saber se um Estado-Membro deve tomar medidas contra a Comissão quando esta não tenha concedido a autorização requerida por este Estado-Membro.

lopatia espongiiforme bovina e à alimentação à base de proteínas derivadas de mamíferos² (que já não está em vigor). O seu artigo 1.º tinha o seguinte teor na redacção que importa para o presente caso:

«1. No prazo de trinta dias a contar da data de notificação da presente decisão, os Estados-Membros proibirão a utilização de proteínas derivadas de tecidos de mamíferos na alimentação dos ruminantes.

II — Quadro jurídico

A — Direito comunitário

2. Como medida de combate contra a BSE, a Comissão adoptou a Decisão 94/381/CE, de 27 de Junho de 1994, relativa a certas medidas de protecção respeitantes à encefalo-

2. No entanto, os Estados-Membros que instaurem um sistema que possibilite a distinção entre proteínas animais derivadas de ruminantes e de espécies que não os ruminantes serão autorizados pela Comissão, em conformidade com o processo previsto no artigo 17.º da Directiva 90/425/CEE, a permitir a alimentação dos ruminantes com proteínas derivadas de espécies que não os ruminantes.»

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 172, p. 23.

3. O artigo 17.º da Directiva 90/425/CEE³ tem o seguinte teor:

«Nos casos em que se faça referência ao procedimento previsto no presente artigo, o Comité Veterinário Permanente, criado pela Decisão 68/361/CEE (13), decidirá em conformidade com as regras estabelecidas no artigo 17.º da Directiva 89/662/CEE.»

4. O artigo 17.º da 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 interno⁴, tem a seguinte redacção, na versão resultante da rectificação publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 15 de Junho de 1990⁵:

«1. Em caso de aplicação do processo definido no presente artigo, o Comité Veterinário Permanente, instituído pela decisão [68/361/CEE], a seguir denominado «Comité», será sem demora chamado a pronunciar-se pelo seu presidente, quer por sua própria iniciativa quer a pedido de um Estado-Membro.

2. O representante da Comissão submeterá à apreciação do Comité um projecto das medidas a tomar. O Comité emitirá o seu parecer sobre esse projecto num prazo de dois dias⁶. O parecer será emitido pela maioria prevista no n.º 2 do artigo 148.º do Tratado para a adopção das decisões que o Conselho é chamado a tomar sob proposta da Comissão. Nas votações no Comité, os votos dos representantes dos Estados-Membros estão sujeitos à ponderação definida no artigo atrás referido. O presidente não participa na votação.

3. A Comissão adoptará as medidas projectadas desde que sejam conformes com o parecer do Comité.

4. Se as medidas projectadas não forem conformes com o parecer do Comité, ou na ausência de parecer, a Comissão submeterá sem demora ao Conselho uma proposta relativa às medidas a tomar.

O Conselho deliberará por maioria qualificada.

Se, no termo de um prazo de quinze dias a contar da data em que a questão foi

3 — Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 224, p. 29).

4 — JO L 395, p. 13.

5 — JO L 151, p. 40.

6 — Na versão não rectificada a segunda frase, do n.º 2 do artigo 17.º, tinha o seguinte teor:

«O Comité emitirá o seu parecer sobre esse projecto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão em apreço.»

submetida à sua apreciação, o Conselho não tiver deliberado, a Comissão adoptará as medidas propostas, excepto no caso de o Conselho se ter pronunciado por maioria simples contra as referidas medidas.»

5. A Decisão 96/449/CE da Comissão, de 18 de Julho de 1996, que aprova sistemas alternativos de tratamento térmico para a transformação de resíduos animais com vista à inactivação dos agentes da encefalopatia espongiforme⁷, proibiu essencialmente o tratamento de resíduos animais provenientes de mamíferos, permitindo apenas determinados processos. Para possibilitar às empresas atingidas a adequação ou a substituição das suas instalações, previu-se a sua entrada em vigor em 1 de Abril de 1997.

7. O protocolo figura no anexo I do Verordening Vvr regeling verwerking diervlijke produkten in diervoeders 1994 (regulamento sobre a transformação de produtos de origem animal em alimentos para animais), de 9 de Novembro de 1994 (a seguir «regulamento de 1994»). Segundo este regulamento, os fabricantes de alimentos para animais não podem transformar produtos de origem animal em alimentos para ruminantes. Esta proibição não se aplica a produtos animais que provenham exclusivamente de animais não ruminantes, se o produtor tiver sido reconhecido pela Productschap com base neste regulamento e ao respectivo lote for aposta uma marca. O produtor de produtos animais é acreditado pelo Productschap se exercer a sua actividade de acordo com o protocolo constante do anexo I.

8. No entanto, o Protocolo nunca entrou em vigor por falta de aprovação pelo Ministro competente.

B — *Direito nacional*

6. O Productschap voor veevoeder (organismo interprofissional de direito público do sector dos alimentos para animais; a seguir «Productschap») estabeleceu, num projecto de protocolo (a seguir «protocolo de separação das proteínas»), um sistema de produção e de fiscalização que possibilita a distinção entre proteínas de ruminantes e proteínas de não ruminantes, como, por exemplo, suínos.

9. Por carta de 29 de Novembro de 1994, o Estado solicitou à Comissão que, nos termos da Decisão 94/381/CE, autorizasse os Países Baixos a aplicarem o protocolo de separação das proteínas. O regulamento de 1994 não foi homologado pela Comissão.

10. Em Dezembro de 1995, o Estado insistiu com a Comissão para que iniciasse o procedimento de autorização. Em Junho de

7 — JO L 184, p. 43.

1997, instou-a a dar uma resposta definitiva ao seu pedido, de modo a que os Países Baixos pudessem esclarecer as empresas sobre esta matéria.

11. O Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Secretário de Estado da saúde, bem-estar e desporto) deu aplicação à Decisão 96/449/CE através do diploma ministerial «Regeling warmte-behandelings-systemen en eindproducten» (Regulamento relativo aos sistemas de tratamento térmico e aos produtos finais), de 25 de Março de 1997⁸, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento de 23 de Julho de 1997⁹, que entrou em vigor em 30 de Julho de 1997. A partir desta última data, as proteínas provenientes de tecidos de mamíferos só podiam ser comercializadas com vista à utilização nos alimentos para ruminantes no caso de ter sido efectuado o tratamento térmico.

12. Esta medida (obrigação de tratamento térmico) também se aplicava ao processo de produção da Ten Kate, a qual, a partir de 30 de Julho de 1997, teve de aplicar o tratamento térmico prescrito. Contudo, uma vez que este processo implicava para a Ten Kate investimentos consideráveis e se aguardava ainda a autorização da Comissão nos termos da Decisão 94/381/CE, a Ten Kate suspendeu a produção de proteínas a partir de gordura de suínos.

13. Por carta de 9 de Março de 1998, o Ministro solicitou ao Productschap que harmonizasse o regulamento de 1994 e a decisão do presidente de 8 de Agosto de 1994 com a Decisão 94/381/CE, uma vez que não se previa que, a curto prazo, se chegasse a uma decisão a nível comunitário acerca do protocolo da separação das proteínas.

14. O presidente do Productschap adoptou, em 30 de Junho de 1998, a Besluit PDV regeling verwerking dierlijke producten in diervoeders 1998 (decisão do Productschap Diervoeders relativa à transformação de produtos de origem animal em alimentos para animais)¹⁰. O seu artigo 2.º dispõe que é proibido aos fabricantes de alimentos para animais transformar produtos de origem animal em alimentos para ruminantes, mas exceptua desta proibição (nomeadamente) os produtos de origem animal provenientes exclusivamente de espécies não ruminantes que, nos Países Baixos, sejam fabricados em conformidade com o protocolo da separação das proteínas constante do anexo I, por produtores reconhecidos pelo Productschap nos termos desta decisão e aos quais tenha sido aposta a marca prevista no artigo 8.º Nos termos do artigo 3.º, só se pode proceder a um reconhecimento nos termos desta decisão depois de o protocolo da separação das proteínas ser aprovado pela Comissão.

15. Em 22 de Fevereiro de 1999, o Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministro da Agricultura, da Protecção da natureza e das Pescas) adoptou o Regeling verbod diermelen in diervoeders

8 — Stcrt., n.º 61.

9 — Stcrt., n.º 141.

10 — Verordeningenblad Bedrijfs-organisatie 1998, n.º 44.

(regulamento relativo à proibição de farinhas animais em alimentos para animais)¹¹, o qual entrou em vigor em 1 de Março de 1999. Deste modo, deixou de ser permitida a utilização de proteínas animais em alimentos para animais, destinados à alimentação de ruminantes (com algumas excepções, limitadas, irrelevantes no presente caso).

III — Matéria de facto e processo principal

16. A Ten Kate Musselkanaal B.V. é a sociedade-mãe da Ten Kate Europrodukten BV e da Ten Kate Produktie Maatschappij BV (a seguir «Ten Kate»), que, entre outras coisas, produzem e comercializam determinadas proteínas para serem utilizadas no leite destinado a vitelos. Estas proteínas, enquanto produto final, resultam da transformação de gorduras provenientes do abate de suínos.

17. A Ten Kate adaptou o seu processo de produção ao protocolo da separação das proteínas. O Rijksdienst voor de keuring van Vee e Vlees (serviço nacional de inspecção do gado e da carne, a seguir «RVV») autorizou a Ten Kate a exercer a sua actividade dessa forma. Nos Países Baixos, era a única empresa de fusão de gorduras que exercia a sua actividade em conformidade com o sistema estabelecido no protocolo da separação das proteínas.

18. Em 24 de Fevereiro de 1998, a Ten Kate demandou o Estado junto do Rechtbank Den Haag para que este declarasse verificada a responsabilidade do Estado pelos danos resultantes da proibição da produção e comercialização de proteínas para serem utilizadas no leite destinado a vitelos, em vigor desde 30 de Julho de 1997, bem como que o condenasse no pagamento da respectiva indemnização.

19. Os danos resultaram da medida que o Estado adoptou com base nas Decisões 94/381 e 96/449. O Estado não tomou atempadamente medidas para que a Comissão emitisse a respectiva autorização.

20. Em Novembro de 1994, o Estado requereu à Comissão que o autorizasse a aplicar um sistema de produção e de fiscalização desenvolvido pelas autoridades neerlandesas de acordo com a Decisão 94/831.

21. O Rechtbank Den Haag indeferiu o pedido, tendo sido dado provimento ao recurso dessa decisão, interposto pela Ten Kate, pelo Gerechtshof Den Haag.

22. É pacífico entre as partes no processo principal que uma acção por omissão intentada pela própria Ten Kate não seria admissível. Com uma acção de indemnização nos termos do artigo 288.º CE não seria possível atingir o objectivo de a Ten Kate poder prosseguir a sua actividade.

¹¹ — Stert. 1999, n.º 37.

23. O Hoge Raad tem dúvidas quanto à possibilidade de o Estado intentar uma acção por omissão. Além disso, o Hoge Raad pretende saber se a Comissão dispõe de um direito de iniciativa exclusivo de submeter propostas ao Comité.
2. Se a questão referida em 1) tiver de ser integral ou parcialmente respondida com o auxílio das normas de direito comunitário:

IV — Questões prejudiciais

24. O Hoge Raad submeteu ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial relativo às seguintes questões:

- a) Pode o direito comunitário, em determinadas circunstâncias, implicar a obrigação e a responsabilidade a que se refere essa questão?
- b) Em caso de resposta afirmativa à questão 2.a), com base em que normas de direito comunitário se deve responder à questão referida em 1) num caso como o presente?
1. A questão de saber se, num caso como o presente, o Estado está obrigado perante um cidadão que é parte interessada, como a Ten Kate, a fazer uso da possibilidade de recurso que lhe é oferecida pelo artigo 175.º do Tratado CE (actual artigo 232.º CE) ou de intentar uma acção ao abrigo do artigo 173.º do Tratado CE (actual artigo 230.º CE) e, em caso de não cumprimento desta obrigação, a indemnizar os danos que daí advenham para o cidadão em causa deve ser respondida com o auxílio das normas de direito nacional neerlandês ou com o auxílio das normas de direito comunitário?
3. Deve o n.º 2 do artigo 1.º da Decisão 94/381/CE, lido se necessário em conjugação com o disposto no artigo 17.º da Directiva 90/425/CEE e no artigo 17.º da Directiva 89/662/CEE, ser interpretado no sentido de que daí resulta uma obrigação para a Comissão ou para o Conselho de conceder a autorização aí referida no caso de o sistema que o Estado-Membro requerente aplica ou pretende aplicar ser efectivamente adequado para distinguir entre proteínas de ruminantes e proteínas de não ruminantes?

4. Em que medida a resposta à questão 3) implica uma restrição do direito ou da obrigação do Estado referida na questão 1) de recorrer, nos termos do artigo 175.º do Tratado CE (actual artigo 232.º CE), da falta de concessão de uma autorização, como se verifica no presente processo, ou de recorrer, nos termos do artigo 173.º do Tratado CE (actual artigo 230.º CE), da recusa de concessão dessa autorização?

25. A questão 3. é relevante tanto no caso de a questão referida em 1. dever ser apreciada de acordo com o direito nacional neerlandês como no caso de dever ser apreciada de acordo com o direito comunitário, salvo, neste último caso, se a resposta à questão 2.a) for negativa. A questão 4. só é relevante no seguimento da questão 2.b).

27. O tribunal de reenvio indica igualmente como possível base jurídica o direito neerlandês. Desta forma, a primeira questão prejudicial também diz respeito à interpretação do direito nacional.

28. Segundo a competência do Tribunal de Justiça relativa aos processos de reenvio prejudicial estabelecida no artigo 234.º CE, a interpretação do direito nacional não cabe, porém, ao Tribunal de Justiça. Nesta medida, a primeira questão prejudicial é inadmissível.

VI — Quanto às primeira e segunda questões prejudiciais

V — Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais

26. A primeira questão prejudicial diz respeito à averiguação da base jurídica de uma eventual obrigação dos Estados-Membros de interpor um recurso de anulação ou intentar uma acção por omissão e (para o caso de o não fazerem) da responsabilidade do Estado-Membro.

29. Com as duas primeiras questões prejudiciais, entendidas restritivamente atendendo à competência do Tribunal de Justiça, o tribunal de reenvio pretende essencialmente saber se o direito comunitário obriga os Estados-Membros a interpor um recurso de anulação ou a intentar uma acção por omissão e se os Estados-Membros têm de indemnizar os cidadãos afectados pelos danos daí resultantes no caso de não cumprirem esta obrigação.

30. Visto que uma eventual obrigação de ressarcimento prevista pelo direito comunitário pressupõe a violação de uma obrigação decorrente do direito comunitário há, que verificar, primeiro, se o direito comunitário prevê uma obrigação correspondente.

31. Uma simples análise do texto, claro em todas as versões linguísticas, dos artigos 230.º CE e 232.º CE mostra inequivocamente, que estas disposições concedem aos Estados-Membros a faculdade de interpor um recurso desse tipo e de intentar uma acção como a referida.

32. Já a obrigação de o fazer não decorre nem das formulações de ambas as disposições nem da sistemática da protecção jurisdicional comunitária. A obrigação de interpor um recurso ou de intentar uma acção é estranha às disposições aplicáveis do direito primário. Igualmente os objectivos da protecção jurisdicional dos Estados-Membros não indicam uma obrigação de interpor um recurso de anulação ou de intentar uma acção por omissão. Pelo contrário, os Estados-Membros, que são, de resto, as Altas Partes Contratantes e, portanto, os legisladores do direito primário, quiseram deixar ao critério dos Estados-Membros, que dispõem de legitimidade activa, o uso ou não da sua faculdade de interpor um recurso ou de intentar uma acção. Esta decisão devia, assim, permanecer no livre arbítrio dos Estados-Membros.

33. Desta forma, não existe a respectiva intenção por parte do legislador.

34. A obrigação de recorrer a um meio jurisdicional constitui sempre uma restrição significativa das faculdades de uma parte a quem é atribuída legitimidade activa. Uma limitação tão incisiva da margem de manobra teria implicado uma correspectiva regulamentação expressa.

35. Contra a obrigação de interpor um recurso ou de intentar uma acção por omissão aponta, além disso, a comparação invocada pelo Governo francês com a acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE. Quanto a esta, o Tribunal de Justiça estabeleceu em jurisprudência assente que a Comissão não está obrigada a intentar a acção. Se nem mesmo a Comissão está obrigada a intentar uma acção nos termos do artigo 226.º CE, na sua qualidade de guardiã dos Tratados, então os Estados-Membros, por maioria de razão, também não estão obrigados a exercer as faculdades que lhe foram atribuídas para controlo do cumprimento do direito comunitário.

36. Também não se pode extrair da obrigação de lealdade dos Estados-Membros prevista no artigo 10.º CE a obrigação de recorrer a um meio jurisdicional. Esta disposição do direito primário prevê, de facto, obrigações de acção dos Estados-Membros, mas aqui trata-se de «medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos de órgãos da Comunidade». Isso significa que o

artigo 10.º CE faz referência à existência de uma obrigação de direito comunitário; pressupõe essa obrigação. No caso presente, há, no entanto, que esclarecer se existe uma obrigação desse tipo.

37. Uma obrigação de interpor de recurso de anulação ou de intentar uma acção por omissão poderia, eventualmente, resultar do respectivo direito nacional.

38. À questão da alínea a) da segunda questão prejudicial há que responder que o direito comunitário não obriga os Estados-Membros, num caso como o presente, a utilizarem as suas possibilidades de interpor um recurso ou de intentar uma acção com base, respectivamente, nos artigos 230.º CE ou 232.º CE.

39. Visto que a resposta à questão da alínea a) da segunda questão prejudicial é negativa, torna-se desnecessário dar resposta à questão da alínea b).

40. Deve responder-se à primeira questão prejudicial que a questão de saber se um Estado, num caso como o presente, está obrigado para com os seus cidadãos a utilizar as possibilidades de recurso ou de acção com base nos artigos 232.º CE e 230.º CE e se, no caso de não cumprimento desta obrigação, é obrigado a indemnizar os referidos cidadãos

pelos danos daí decorrentes, não pode ser respondida com base nas normas do direito comunitário.

VII — Quanto à terceira questão prejudicial

41. Com a terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se as disposições aplicáveis do direito derivado obrigam a Comunidade a conceder uma autorização.

42. O texto do artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 94/381, em todas as versões linguísticas relevantes na altura da recepção, indica (pelo menos, à primeira vista) que a Comissão tem a obrigação de conceder essa autorização.

43. Assim, as diferentes versões linguísticas utilizam, essencialmente, formulações como «os Estados-Membros [...] serão autorizados pela Comissão»¹² ou «os Estados-Membros devem [...] ser autorizados»¹³.

12 — Assim se exprimem as versões nas línguas românicas, como as versões alemã e holandesa.

13 — A versão inglesa utiliza a palavra «shall».

44. Este primeiro resultado de interpretação deve ser, no entanto, analisado, atendendo à remissão do artigo 1.º, n.º 2, para o artigo 17.º da Directiva 90/425, que, por sua vez, remete para o artigo 17.º da Directiva 89/662.
45. Com estas remissões devia ficar assegurado que a Comissão adopte a sua decisão mediante o respeito de um determinado procedimento de comitologia.
46. A disposição para que se remete, o artigo 17.º da Directiva 89/662, prevê um procedimento especial que regula a intervenção de um Comité, o Comité Veterinário Permanente.
47. O artigo 17.º da Directiva 89/662 distingue duas hipóteses, dependendo de as medidas pretendidas pela Comissão estarem ou não em conformidade com o parecer do Comité (ou de o Comité não emitir nenhum parecer).
48. Estas formas de procedimento previstas no n.º 3 e no n.º 4 do artigo 17.º da Directiva 89/662 têm em comum o facto de a Comissão só tomar, à partida, uma decisão sobre as medidas projectadas. Esta é a única decisão que a Comissão pode tomar de forma independente face aos outros órgãos. Esta decisão deve ser equiparada a uma proposta e não pode ser confundida com a concessão da autorização.
49. A decisão relativa à autorização só ocorre depois da aceitação da primeira decisão e depois da consulta ao Comité. É adoptada (conforme o caso) ou pela Comissão ou pelo Conselho.
50. Uma obrigação da Comissão só pode dizer respeito a actos que a Comissão pode adoptar sozinha, devido a razões de técnica processual. Não estão nestes englobados os actos que caem no âmbito da competência do Conselho ou do Comité Veterinário Permanente. Há que distinguir do problema jurídico objecto deste pedido de decisão prejudicial a questão de saber se o Conselho ou o Comité estão, por sua vez, obrigados a adoptar determinados actos.
51. Sob uma determinada condição e de acordo com o artigo 17.º, n.º 3, da Directiva 89/662, recai mesmo sobre a Comissão a obrigação de submeter ao Comité uma proposta (e não apenas o requerimento do respectivo Estado-Membro) e de adoptar as medidas previstas, sempre que estas estejam em conformidade com o parecer do Comité.

52. Além disso, resulta do artigo 17.º, n.º 4, primeiro período, da Directiva 89/662, a obrigação de a Comissão submeter imediatamente ao Conselho uma proposta sobre as medidas a adoptar. Isto aplica-se no caso de as medidas projectadas não coincidirem com o parecer do Comité ou de não existir qualquer parecer.

53. Finalmente, segundo o artigo 17.º, n.º 4, terceiro período, da Directiva 89/662 compete à Comissão uma determinada obrigação se o Conselho não tiver tomado uma deliberação. Nesta hipótese, a Comissão tem de adoptar as medidas por ela propostas, a não ser que o Conselho se tenha pronunciado por maioria simples contra essas medidas.

54. A favor de a interpretação do artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 94/381, em conjugação com o artigo 17.º da Directiva 90/425 e o artigo 17.º da Directiva 89/662, ser no sentido de que dispõe sobre obrigações da Comissão (ainda que existentes apenas sob determinadas condições), aponta ainda a comparação com outras disposições da referida Directiva.

55. Assim, a Directiva 89/662 contém, relativamente à Comissão, além das disposições referidas, disposições expressamente facultativas, como se pode comprovar pelos artigos 7.º, n.º 1, alínea a), 8.º, n.º 1, e 9.º, n.º 3.

56. Quanto, por sua vez, à Directiva 90/425, pode-se invocar o seu artigo 9.º, n.º 1 como prova de que esta directiva, bem como outros actos jurídicos do direito comunitário derivado, distingue entre «poder» e «dever».

57. O penúltimo considerando da Directiva 90/425 em nada altera o regime previsto no seu artigo 1.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 17.º Também este considerando remete para o artigo 17.º da Directiva 89/662 e «importa», assim, o procedimento relativo ao Comité nele regulado.

58. Neste contexto, há que abordar aqui a questão de saber se o artigo 17.º, n.º 2, da Directiva 89/662 prevê um prazo dentro do qual o Comité tem de emitir uma posição.

59. Esta questão jurídica levanta apenas uma dificuldade, na medida em que existem duas versões da passagem decisiva do artigo 17.º, n.º 2, mais precisamente do segundo período. Na versão publicada depois da adopção da directiva falta um prazo expresso. Esta versão foi rectificada mais tarde (se bem que só publicada em Junho de 1990). Só esta, isto é, a segunda versão rectificada, prescreve ao Comité um prazo de dois dias para emitir parecer. Quanto a isto, ressalta o facto de a

versão original, diferentemente da maior parte dos casos de rectificação, conter idêntica regulamentação em todas as versões linguísticas então em vigor, não prevendo um prazo indicado em dias. Por isso, todas as versões linguísticas foram rectificadas.

60. Visto que a interpretação do artigo 17.º, n.º 2, segundo período, da Directiva 89/662 tem de se orientar no sentido da versão rectificada, o resultado, claramente, é o de que o Comité tem de se pronunciar no prazo de dois dias.

61. O facto de o prazo dizer respeito à acção do Comité e de o artigo 17.º não estabelecer nenhum prazo para a Comissão em nada altera a obrigação da Comissão resultante do artigo 17.º

62. Há, assim, que reter como resultado intercalar que a Comissão tem uma obrigação de agir. Outra questão, que tem de se distinguir deste último aspecto, é a de saber se a Comissão está obrigada a propor ao Comité Veterinário Permanente, ou ao Conselho, medidas com um determinado conteúdo. No caso presente, trata-se da concessão de uma autorização determinada, e em especial das condições para a concessão de uma autorização desse tipo.

63. Aqui há que recordar que a concessão da autorização não pode ser realizada apenas pela Comissão. Aliada a esta questão está a de saber que obrigações competem a que órgãos participantes neste processo.

64. Neste pedido de decisão prejudicial tem de se abordar, contudo, em primeiro lugar, as condições materiais mediante as quais existe uma obrigação de concessão de uma autorização.

65. A resposta a esta questão jurídica consta da redacção clara do artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 94/381. A autorização apenas deve ser concedida aos Estados-Membros «que instaurem um sistema que possibilite a distinção entre proteínas animais derivadas de ruminantes e de espécies que não os ruminantes».

66. O artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 94/381 estabelece, conseqüentemente, uma ligação com a existência de condições objectivas e não com uma convicção da Comissão caracterizada por valorações subjectivas. Mas, como esta disposição não prevê uma autorização *ex-lege* quando se verificarem as condições, antes estabelece normas relativas à concessão da autorização, daqui pode extrair-se que os órgãos participantes no procedimento realizado de acordo com o artigo 17.º da Directiva 89/662, como o Comité Veterinário Permanente, a Comissão e o Conselho, têm de verificar a existência dessas condições.

67. O artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 94/381 é ainda de interpretar no sentido de que as actividades das empresas também são ilegais quando, apesar de corresponderem objectivamente a um sistema nacional adequado, a este ainda não tiver sido concedida qualquer autorização de direito comunitário. Uma autorização que só foi concedida por uma instância do respectivo Estado-Membro não pode substituir a autorização conferida pela Comunidade e não basta para que exista uma actividade conforme ao direito comunitário.

68. O artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 94/381 tem, assim, de ser entendido no sentido de que os órgãos participantes no procedimento segundo o artigo 17.º da Directiva 89/662 não apenas *podem* ter uma imagem do funcionamento do sistema proposto pelo Estado-Membro em causa, como estão *obrigados* a verificar a situação concreta.

69. A Comissão tem portanto, de estar convencida da adequação do sistema. Para este fim, existem vários meios à disposição da Comissão, como a realização de inspecções e a exigência de informações. Há também que dar à Comissão o tempo necessário para este efeito. O regime da Decisão 94/381 contempla igualmente este aspecto, pois não estabelece nenhum prazo à Comissão.

70. O regime resultante da regulamentação da Decisão 94/381, da Directiva 90/425 e da Directiva 89/662 difere quanto a este aspecto do regime subjacente ao processo Monsanto, a respeito do qual o Tribunal de Justiça decidiu que a Comissão não estava vinculada ao parecer do Comité¹⁴. Abstraindo do facto de à regulamentação a interpretar neste processo estar subjacente uma relação entre a Comissão e o Comité completamente diferente, a Comissão tinha de tomar as suas medidas «tendo em conta» o parecer, de acordo com a disposição relevante nesse processo¹⁵.

71. Quanto a saber se a Comissão, ou outro órgão, estava obrigada no processo principal, a conceder a autorização requerida pelos Países Baixos, há que referir desde logo que os órgãos competentes da Comunidade não estavam convencidos de que aquele Estado-Membro tivesse introduzido um sistema que permitisse a distinção entre proteínas animais derivadas de ruminantes e de proteínas animais derivadas de espécies não ruminantes.

14 — Acórdão de 8 de Janeiro de 2002, França/Monsanto e Comissão (C-248/99 P, Colect., p. I-1, n.ºs 71 e 86 e segs.)

15 — Artigo 6.º, n.º 3 do Regulamento (CEE) n.º 2377/90 do Conselho, de 26 de Junho de 1990, que prevê um processo comunitário para o estabelecimento de limites máximos de resíduos de medicamentos veterinários nos alimentos de origem animal (JO L 224, p. 1), várias vezes alterado.

72. A questão de saber se a Comissão violou *in concreto* a sua obrigação poderia, em qualquer caso, ter sido objecto de uma acção por omissão nos termos do artigo 232.º CE. A possibilidade de essa acção ser bem sucedida não pode constituir um objecto processual admissível num processo de reenvio prejudicial como o presente.

73. O que há certamente que verificar é se a averiguação sobre se o sistema requerido pelos Países Baixos correspondia às exigências do direito comunitário é objecto do presente pedido de decisão prejudicial.

74. O objecto de um processo de reenvio prejudicial é determinado pelas questões prejudiciais (em conexão com as restantes partes da decisão de reenvio). Isto constitui apenas o âmbito máximo de um processo. Não constituem objecto do processo as questões prejudiciais que são total ou parcialmente inadmissíveis. Mas, conforme resulta das questões prejudiciais e da decisão de reenvio, a pergunta relativa à adequação do sistema requerido não está incluída nas questões apresentadas pelo órgão jurisdicional de reenvio. Também não há lugar a ampliação do objecto do processo.

75. Além, disso, a adequação do sistema requerido também não poderia ser averiguada dado que a averiguação da conformidade de uma medida nacional com o direito

comunitário não pode ser objecto de um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE.

76. Finalmente, a avaliação das formas de proceder dos participantes que efectivamente tomaram parte ou que deveriam tomar parte no presente processo diz respeito à verificação de um caso concreto. Também isto iria para além do que pode ser objecto de um reenvio prejudicial nos termos do artigo 234.º CE.

77. Deve, assim, responder-se à terceira questão prejudicial que o artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 94/381, em conjugação com o artigo 17.º da Directiva 90/425 e o artigo 17.º da Directiva 89/662 deve ser interpretado no sentido de que daí resulta uma obrigação para a Comissão de propor ao Comité Veterinário Permanente ou ao Conselho concessão a um Estado-Membro de uma autorização correspondente ou de conceder a autorização se as medidas previstas estiverem em conformidade com o parecer do Comité, ou se o Conselho não tiver tomado uma deliberação no prazo de 15 dias depois de ter sido solicitado para o efeito, a não ser que o mesmo se tenha pronunciado em sentido contrário por maioria simples. Desta forma, existe igualmente uma obrigação de agir por parte do Comité Veterinário Permanente e do Conselho. Uma obrigação de concessão de uma autorização pressupõe que o Estado-Membro em causa introduziu um sistema que possibilite a distinção entre proteínas animais derivadas de ruminantes e proteínas animais derivadas de espécies não ruminantes.

VIII — Quanto à quarta questão prejudicial

78. Uma vez que a quarta questão prejudicial só tem relevância, por indicação do tribunal de reenvio, se apreciada em conjugação com a questão prejudicial n.º 2, alínea

b), e esta só releva no caso de ser dada resposta afirmativa à questão n.º 2, alínea a), isto é, para o caso de o direito comunitário implicar, sob determinadas condições, uma obrigação e uma responsabilidade, a sua resposta pode ser omitida atendendo à resposta proposta para as primeira e segunda questões.

IX — Conclusão

79. Em face do exposto, propõe-se ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões prejudiciais:

- «1. A questão de saber se um Estado-Membro, num caso como o presente, está obrigado perante um cidadão que é parte interessada, a fazer uso da possibilidade de recurso ou de acção que lhe é oferecida pelo artigo 232.º CE ou pelo artigo 230.º CE e, em caso de não cumprimento desta obrigação, a indemnizar os danos que daí advenham para o cidadão em causa não deve ser respondida com base nas normas do direito comunitário.

2. O artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 94/381/CE, em conjugação com o disposto no artigo 17.º da Directiva 90/425/CEE e no artigo 17.º da Directiva 89/662/CEE, deve ser interpretado no sentido de que daí resulta uma obrigação para a Comissão.

— de verificar a existência das condições estabelecidas no artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 94/381;

- de propor ao Comité Veterinário Permanente ou ao Conselho a concessão a um Estado-Membro de uma autorização;

- de conceder a autorização se as medidas previstas estiverem em conformidade com o parecer do Comité, ou se o Conselho não tiver tomado uma deliberação no prazo de 15 dias depois de ter sido solicitado para o efeito, a não ser que o mesmo se tenha pronunciado em sentido contrário por maioria simples.

As obrigações de agir também recaem sobre o Comité Veterinário Permanente e sobre o Conselho.

3. Uma obrigação de concessão de uma autorização pressupõe que o Estado-Membro em causa introduza um sistema, que possibilite a distinção entre proteínas animais derivadas de ruminantes e proteínas animais derivadas de espécies não ruminantes.»