

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
5 de Maio de 1998 *

No processo C-157/96,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, pela High Court of Justice, Queen's Bench Division (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

Commissioners of Customs & Excise,

ex parte: **National Farmers' Union,**

David Burnett and Sons Ltd,

R. S. and E. Wright Ltd,

* Língua do processo: inglês.

Anglo Beef Processors Ltd,

United Kingdom Genetics,

Wyjac Calves Ltd,

International Traders Ferry Ltd,

MFP International Ltd,

Interstate Truck Rental Ltd,

Vian Exports Ltd,

sendo intervinientes: **Anglo Dutch Meat Exports Ltd,**

Beck Food Group Ltd,

First City Trading Ltd,

Weddel Swift Ltd,

Carrex August Ltd,

Meatal Supplies (Wholesale Meats) Ltd,

Meat Marketing Services (UK) Ltd,

NWL (Ireland) Ltd,

Hibernia Foods plc,

Duggins Ltd (D. T.),

Swallow Foods International Ltd,

British Association of Sheep Exporters,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do artigo 1.º da Decisão 96/239/CE da Comissão, 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),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet e R. Schintgen, presidentes de secção, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e L. Sevón (relator), juízes,

advogado-geral: G. Tesauero,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação da National Farmers' Union e o., por Stuart Isaacs, QC, e Clive Lewis, barrister, mandatados por Badhams Thompson, solicitors,
- em representação da Anglo Dutch Meat Exports Ltd e o., por Nicholas Green, barrister, mandatado por Michael Parker e Conor McGuire, solicitors,
- em representação da British Association of Sheep Exporters, por David Vaughan, QC, e Conor Quigley, barrister, mandatados por Anthony M. Burstow, solicitor,
- em representação do Governo do Reino Unido, por Lindsey Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistido por Paul Lasok, QC, e David Anderson, barrister,
- em representação do Conselho da União Europeia, por Arthur Brautigam e Moyra Sims, consultores jurídicos, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por James Macdonald Flett, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da National Farmers' Union e o., representados por Stuart Isaacs, Clive Lewis e Sarah Moore, barrister, da British Association of Sheep

Exporters, representada por David Vaughan e Conor Quigley, do Governo do Reino Unido, representado por Lindsey Nicoll, assistido por Paul Lasok e David Anderson, do Conselho, representado por Arthur Brautigam e Moyra Sims, e da Comissão, representada por James Macdonald Flett, na audiência de 2 de Julho de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 30 de Setembro de 1997,

profere o presente

Acórdão

- ¹ Por despacho de 3 de Maio de 1996, entrado no Tribunal de Justiça em 8 de Maio seguinte, a High Court of Justice, Queen's Bench Division, submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, uma questão prejudicial sobre a validade do artigo 1.º da Decisão 96/239/CE da Comissão, 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»).
- ² Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio em que a National Farmers' Union, sindicato profissional que representa a maioria dos empresários agrícolas da Inglaterra e do País de Gales, bem como nove sociedades de exploração agrícola especializadas na criação para venda, alimentação, estabulação, transporte e exportação de bovinos, do seu esperma e respectivos embriões, bem como na transformação e exportação de carne de bovino e produtos derivados (a seguir «NFU e o.») impugnam diversos diplomas adoptados, em execução do artigo 1.º da decisão, pelo Ministry of Agriculture, Fisheries and Food e pelos Commissioners of Customs & Excise. Doze entidades intervieram no litígio principal em apoio das recorrentes. As onze primeiras intervenientes são exportadores de carne, membros da International Meat Traders Association e a décima segunda é a British Association of Sheep Exporters, associação que agrupa os exportadores de ovinos, a qual declara ter sofrido grave prejuízo decorrente da decisão, por, em consequência dela, terem sido interrompidos os transportes de ovinos por *ferry-boat*, não rentáveis por si sós.

3 A decisão foi adoptada pela Comissão na sequência de dois comunicados de 20 e 24 de Março de 1996 do Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (a seguir «SEAC»), organismo científico independente encarregado de aconselhar o Governo do Reino Unido, relativos à eventual existência de relação entre a encefalopatia espongiforme bovina (a seguir «EEB») e a doença de Creutzfeldt-Jakob.

4 Essa decisão baseia-se no Tratado CE, na 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), alterada 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/CEE (JO 1993, L 62, p. 49), 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), alterada pela Directiva 92/118 e nomeadamente no seu artigo 9.º

5 O artigo 10.º, n.º 1, primeiro parágrafo, e n.º 4 da Directiva 90/425 determina:

«1. Cada Estado-Membro assinalará imediatamente aos outros Estados-Membros e à Comissão, para além do aparecimento no seu território das doenças previstas na Directiva 82/894/CEE, o aparecimento de zoonoses, doenças ou do que quer que possa constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana.

...

4. Em qualquer dos casos, a Comissão procederá, o mais rapidamente possível, à análise da situação a nível do Comité Veterinário Permanente. A Comissão adoptará, de acordo com o procedimento previsto no artigo 17.º, as medidas necessárias para os animais e produtos referidos no artigo 1.º e, se a situação o exigir, para os produtos derivados desses animais. A Comissão seguirá a evolução da situação e, de acordo com o mesmo procedimento, alterará ou revogará as decisões tomadas, em função dessa evolução.»

6 O artigo 1.º da Directiva 90/425 aplica-se aos animais vivos e aos produtos abrangidos pelas directivas referidas no anexo A, bem como pelo primeiro parágrafo do artigo 21.º da directiva, ou seja, os animais e produtos referidos no anexo B da Directiva 90/425.

7 O artigo 9.º, n.º 1, primeiro parágrafo, e n.º 4 da Directiva 89/662 prevê:

«1. Cada Estado-Membro assinalará imediatamente aos outros Estados-membros e à Comissão, para além do aparecimento no seu território das doenças previstas na Directiva 82/894/CEE, o aparecimento de zoonoses, doenças ou do que quer que possa constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana.

...

4. Em qualquer dos casos, a Comissão procederá, o mais rapidamente possível, à análise da situação a nível do Comité Veterinário Permanente. A Comissão adoptará, de acordo com o processo previsto no artigo 17.º, as medidas necessárias para os produtos referidos no artigo 1.º e, se a situação o exigir, para os produtos de origem ou os produtos derivados desses produtos. A Comissão seguirá a evolução da situação e, de acordo com o mesmo processo, alterará ou revogará as decisões tomadas, em função dessa evolução.»

- 8 O artigo 1.º da Directiva 89/662 tem por objecto os produtos de origem animal abrangidos pelas directivas referidas no anexo A ou pelo artigo 14.º da directiva, ou seja, os produtos referidos no anexo B da mesma directiva.
- 9 O preâmbulo da decisão refere a publicação das novas informações científicas, o anúncio das medidas complementares adoptadas pelo Governo do Reino Unido (desossagem das carcaças provenientes de bovinos com mais de 30 meses em estabelecimentos vigiados pelo Meat Hygiene Service, classificação das aparas como miudezas especificadas de carne de bovino e proibição da utilização da farinha de carne e ossos proveniente de mamíferos na alimentação de todos os animais de exploração), as medidas de proibição das importações adoptadas por vários Estados-Membros e o parecer do Comité Científico Veterinário da União Europeia (a seguir «Comité Científico Veterinário»). Os seus quinto, sexto e sétimo considerandos estão assim redigidos:

«considerando que, na actual situação, não é possível tomar uma posição definitiva sobre os riscos de transmissão da EEB ao homem; que este risco não pode ser excluído; que a incerteza resultante desta situação é fonte de preocupações para os consumidores; que, nestas condições, e a título de medida de emergência, afigura-se adequado proibir, transitoriamente, a expedição de bovinos, de carne de bovino ou de produtos derivados do território do Reino Unido para os outros Estados-Membros; que esta proibição deve aplicar-se igualmente às exportações para países terceiros, a fim de evitar qualquer desvio de tráfego;

considerando que a Comissão procederá, nas próximas semanas, a uma inspecção comunitária no Reino Unido, com o objectivo de apreciar a aplicação das medidas adoptadas; que é ainda conveniente aprofundar, em termos científicos, o alcance das novas informações e estudar as medidas a adoptar;

considerando que, por conseguinte, a presente decisão deve ser revista após análise dos elementos supramencionados».

10 O artigo 1.º da decisão dispõe:

«Na pendência de uma análise global da situação, e não obstante as disposições comunitárias adoptadas em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos, o Reino Unido não expedirá do seu território com destino aos demais Estados-Membros e a países terceiros:

— bovinos vivos, sémen e embriões de bovinos,

— carne de animais da espécie bovina abatidos no Reino Unido,

— produtos obtidos a partir de animais da espécie bovina abatidos no Reino Unido susceptíveis de entrar na cadeia alimentar humana ou animal, ou destinados a uso médico, cosmético ou farmacêutico,

— farinhas de carne e ossos provenientes de mamíferos.»

11 Tendo em conta os argumentos suscitados pelas partes, o órgão jurisdicional de reenvio teve dúvidas quanto à validade da decisão, pelo que decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«É o artigo 1.º da Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de Março de 1996, total ou parcialmente inválido, em especial porque a Comissão não tinha poderes ou então porque incorreu em desvio de poder para adoptar a decisão, ou porque esta infringe o princípio da proporcionalidade?»

- 12 Cabe examinar sucessivamente os diversos fundamentos em função dos quais o órgão jurisdicional nacional pede ao Tribunal de Justiça que aprecie a validade do artigo 1.º da decisão.

Quanto ao fundamento baseado na incompetência da Comissão

- 13 A NFU e o. sustentam, em primeiro lugar, que a decisão não foi adoptada no intuito de garantir a protecção contra um perigo grave para a saúde humana, o que teria permitido justificar, por aplicação das Directivas 90/425 e 89/662, a competência da Comissão. Com efeito, o Reino Unido e a Comissão haviam já adoptado, a partir de 1988, medidas consideradas necessárias para a protecção da saúde pública, não decorrendo da natureza das novas informações publicadas no Reino Unido sobre o assunto da doença de Creutzfeldt-Jakob existir novo risco. Pelo contrário, a Comissão nada fez quanto às carnes e bovinos vivos exportados antes da decisão.
- 14 Além disso, as Directivas 90/425 e 89/662 não autorizam a Comissão a proibir as exportações do Reino Unido para países terceiros. O texto não o prevê e a Comissão apenas pode agir no âmbito de poderes explicitamente definidos. Por seu lado, a justificação «a fim de evitar qualquer desvio de tráfego» não justifica uma decisão que ultrapassa o necessário para evitar que um produto exportado do Reino Unido para um país terceiro seja em seguida reimportado na Comunidade.
- 15 Por último, embora deva ser reconhecida à Comissão determinada competência, a NFU e o. entendem, contudo, que não existia tal competência para proibir a exportação de determinado número de produtos, pela ausência de risco que os caracterizava: o esperma de bovinos, os embriões de bovinos, os vitelos vivos com menos de seis meses, a carne de bovino fresca proveniente de animais com menos de dois anos e meio no momento do abate, o sebo e a gelatina.

- 16 As onze primeiras intervenientes no processo principal, associações e sociedades exportadoras de carne de bovino, contestam mais especificamente a legalidade da decisão na medida em que proíbe as exportações para países terceiros. Consideram que tal proibição não se justifica à luz das Directivas 90/425 e 89/662 por não existir risco significativo ou apreciável de desvio de tráfego ou de reimportação na Comunidade de carne proveniente do Reino Unido. Com efeito, é limitado o número de países terceiros autorizados a exportar carne de bovino fresca ou produtos à base de carne de bovino para a Comunidade e essas carnes ou produtos são obrigados a respeitar as condições rigorosas estabelecidas pela regulamentação comunitária. Além disso, as exportações para os países terceiros podem ser objecto de restituições à exportação, e, neste âmbito, as autoridades do Reino Unido controlariam o facto de o produto ter sido desalfandegado e comercializado no país de destino. Por último, existem direitos de importação sobre a carne de bovino mesmo que, à partida, seja de origem comunitária.
- 17 No que se refere aos argumentos da Comissão relativos às fraudes, as mesmas intervenientes entendem que tais argumentos não procedem ou, no mínimo, não justificam uma proibição mundial geral, mas apenas proibições específicas após consulta das autoridades dos países terceiros interessados e das autoridades nacionais dos Estados-Membros susceptíveis de reimportar a carne de bovino desviada. Seja como for, a proibição devia ter sido adoptada por força das disposições específicas que regem as importações de carne de bovino proveniente de países terceiros, e não com base nas disposições relativas ao mercado interno.
- 18 Essas onze intervenientes consideram, assim, que os poderes conferidos à Comissão pelas Directivas 90/425 e 89/662 não a autorizavam a adoptar uma medida de alcance tão amplo como uma proibição mundial. Em qualquer caso, não competia à Comissão, mas aos governos e operadores económicos dos países terceiros, determinar a política que entendiam dever conduzir relativamente à carne de bovino proveniente do Reino Unido.

- 19 O Governo do Reino Unido contesta o facto de a decisão poder ser justificada pela necessidade de confinamento, visto tal medida não ser adequada no caso da EEB, que não é uma doença contagiosa.
- 20 Segundo este governo, a Comissão não tinha competência para adoptar medidas aplicáveis ao comércio com os países terceiros. Com efeito, as Directivas 90/425 e 89/662 apenas dizem respeito aos controlos aplicáveis «ao comércio intracomunitário na perspectiva da realização do mercado interno». Tais directivas apenas abrangem os animais ou produtos destinados a serem exportados para países terceiros na medida em que exista risco para a saúde humana ou animal na Comunidade, quando o animal ou produto se encontre ainda dentro da Comunidade, por exemplo quando esteja em trânsito no território de um Estado-Membro [v. designadamente artigos 3.º, n.º 1, alínea g), da Directiva 90/425, e 3.º, n.º 2, da Directiva 89/662]. A Comissão não tinha, pois, o poder de proibir as exportações do Reino Unido para países terceiros que não transitassem pelo território de outro Estado-Membro. Aliás, os bovinos não apresentavam qualquer risco para a saúde humana ou animal, uma vez que a EEB não é contagiosa. Por último, se a carne ou produtos bovinos apresentassem riscos, competia aos países terceiros apreciar e adoptar as medidas baseadas no código zoossanitário do Gabinete Internacional de Epizootias, mas não à Comissão.
- 21 O Conselho refere que as Directivas 90/425 e 89/662 fazem parte de um conjunto legislativo coerente e completo que foi adoptado para substituir, através de um conjunto de regras comuns, as iniciativas unilaterais tomadas por cada Estado-Membro nos termos do artigo 36.º do Tratado Ce. O Conselho entende que, pelas Directivas 90/425 e 89/662, a Comissão recebeu dele competência expressa e específica para adoptar todas as medidas necessárias no que se refere tanto aos animais vivos como aos produtos de origem animal. Atendendo ao amplo poder de apreciação que deve ser reconhecido à Comissão no âmbito das cláusulas de protecção, o Conselho entende que a Comissão, ao agir de forma prudente e ao optar pela solução mais segura para a saúde pública, não cometeu erro manifesto de apreciação do risco para a saúde animal e para a saúde humana, nem ultrapassou manifestamente os poderes que lhe foram atribuídos.

- 22 O Conselho considera ter sido a justo título que as medidas de emergência foram aplicadas às exportações comunitárias para países terceiros. O artigo 43.º do Tratado constitui base jurídica adequada e suficiente no que se refere às trocas comerciais de produtos agrícolas com países terceiros e nenhum elemento nas Directivas 90/425 e 89/662 permite concluir que o Conselho limitou expressamente os poderes que a Comissão exerce por força da cláusula de protecção, excluindo explicitamente as exportações para países terceiros. Além disso, as exigências em matéria de saúde pública são indivisíveis e universais, pelo que não era admissível a existência de duas categorias de normas aplicáveis consoante os produtos se destinassem à Comunidade ou a países terceiros. Em qualquer caso, a extensão de uma proibição de exportação aos países terceiros justificar-se-ia até exclusivamente pela preocupação em evitar os desvios de tráfego.
- 23 Examinando mais especificamente a questão da superveniência de novo perigo grave, a Comissão entende que, se a EEB existia já, os comunicados do SEAC conduziram a uma nova classificação dessa doença que deixou de ser apenas considerada como afectando o gado, mas também como um perigo para a saúde humana. Essas novas informações alteraram a avaliação dos riscos e justificaram a intervenção da Comissão nos termos das Directivas 90/425 e 89/662. A Comissão sublinha, além disso, nada indicar que os novos casos de doença de Creutzfeldt-Jakob sejam devidos a uma exposição anterior à proibição de miudezas especificadas de carne de bovino, mas que, pelo contrário, o SEAC recomendou a adopção de medidas suplementares. Além disso, os alimentos infectados não são necessariamente a principal via de transmissão. Por último, a proibição de 1988, tendo os alimentos por objecto, tardou em produzir efeitos, a de 1989, relativa às miudezas especificadas de carne de bovino, foi ineficaz e o sistema de controlo dos bovinos era inadequado visto que, em mais de 11 000 casos, foi impossível encontrar a manada de origem dos animais que sofriam de EEB.
- 24 No que se refere às medidas que podia adoptar nos termos das Directivas 90/425 e 89/662, a Comissão recorda, em primeiro lugar, que, em matéria de política agrícola comum, o legislador comunitário dispõe de um amplo poder de apreciação. O Conselho pode ser conduzido a conferir à Comissão amplos poderes de execução, na medida em que só ela está em condições de acompanhar de forma constante e atenta a evolução dos mercados agrícolas e agir com a urgência exigida pela situa-

ção. Tais poderes justificam-se tanto mais quando devem ser exercidos nos termos de um processo que autoriza o Conselho a reservar a sua própria intervenção. Por último, os artigos 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425 e 9.º, n.º 4, da Directiva 89/662 estão redigidos em termos genéricos, autorizando a Comissão a agir «em qualquer dos casos» e a adoptar «as medidas necessárias». Tratando-se de uma proibição de circulação dos animais e produtos fora de uma zona especificada da Comunidade, ou seja, de uma medida de confinamento, a decisão é adequada.

25 A Comissão sublinha em seguida que a leitura atenta dos artigos 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425 e 9.º, n.º 4, da Directiva 89/662 não a proíbe de tomar medidas relativamente a países terceiros quando elas se revelem necessárias. Em virtude da urgência da situação e atendendo ao facto de a EEB ser essencialmente um problema existente no Reino Unido, teria sido manifestamente inadequado e ineficaz basear-se numa regulamentação relativa aos animais e produtos provenientes de países terceiros, uma vez que isso exigiria a modificação das directivas relativas às importações na Comunidade ou negociações com os países terceiros.

26 Para determinar se, ao adoptar a decisão impugnada, a Comissão agiu no âmbito dos poderes que lhe são conferidos pelas Directivas 90/425 e 89/662, há que verificar se estavam preenchidas as condições de adopção das medidas de protecção nos termos dessas duas directivas, se a Comissão podia proibir as exportações e se essa proibição podia ser alargada aos países terceiros.

27 Os artigos 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425 e 9.º, n.º 1, da Directiva 89/662 estabelecem que «o aparecimento de zoonoses, doenças ou do que quer que possa constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana» permite a adopção de medidas de protecção.

28 No caso vertente, deve verificar-se, mais especificamente, se os comunicados do SEAC, declarando que a EEB era a explicação mais plausível «(the most likely explanation)» do aparecimento da nova variante da doença de Creutzfeldt-Jakob,

permitiram a adopção de medidas de protecção quando a EEB existia já há diversos anos, haviam já sido adoptadas medidas tanto pelo Reino Unido como pela Comunidade e o risco dessa doença para o ser humano fora já tomado em consideração.

- 29 Saliente-se, a este respeito, que, na acepção das Directivas 90/425 e 89/662, é o facto de as zoonoses, doenças ou o que quer que seja constituir perigo grave que justifica o poder da Comissão para adoptar medidas de protecção.
- 30 Com efeito, o objectivo das Directivas 90/425 e 89/662 consiste em permitir que a Comissão intervenha rapidamente para evitar a propagação de uma doença entre os animais ou uma ameaça para a saúde humana. Seria contrário a esse objectivo não lhe reconhecer a possibilidade de adoptar as medidas necessárias na sequência da publicação de informações novas que alteravam de forma significativa o conhecimento de uma doença, designadamente quanto à sua transmissibilidade ou às suas consequências, com o fundamento de que tal doença já existia há muito tempo.
- 31 No caso vertente, a nova informação contida nos comunicados do SEAC era a passagem de uma hipótese teórica à possibilidade de relação entre a EEB e a doença de Creutzfeldt-Jakob. Com efeito, segundo a «explicação mais plausível» («the most likely explanation»), os casos de doença de Creutzfeldt-Jakob estavam relacionados com uma exposição à EEB antes da adopção, em 1989, da proibição de determinadas miudezas especificadas de carne de bovino.
- 32 Embora a EEB existisse anteriormente, as novas informações comunicadas pelo SEAC alteravam de forma significativa a percepção do perigo representado por essa doença para a saúde humana, autorizando assim a Comissão a adoptar medidas de protecção na acepção das Directivas 90/425 e 89/662.

- 33 No que se refere aos poderes da Comissão, as Directivas 90/425 e 89/662 estão redigidas de forma bastante ampla na medida em que autorizam a Comissão a adoptar as «medidas necessárias» para os animais vivos, os produtos derivados desses animais, os produtos de origem animal e os produtos derivados desses produtos, sem que sejam estabelecidos limites quanto ao âmbito de aplicação das medidas no tempo ou no espaço.
- 34 Decorre das disposições das Directivas 90/425 e 89/662 que apenas podem ser destinados ao comércio os animais e os produtos de origem animal que preencham as condições previstas nessas directivas. Incumbe às autoridades dos Estados-Membros de expedição controlar que tais condições estejam preenchidas antes de conceder as autorizações de exportação (artigos 3.º e 4.º da Directiva 90/425, e artigos 3.º e 4.º da Directiva 89/662).
- 35 Em caso de descoberta, no local de destino da remessa ou durante o transporte, de uma zoonose ou de uma doença ou de qualquer outra causa que possa constituir um perigo grave para os animais ou para o homem, as Directivas 90/425 e 89/662 prevêm que as autoridades competentes do Estado-Membro de destino podem ordenar a colocação em quarentena do animal ou do lote de animais no centro de quarentena mais próximo ou o seu abate e/ou a sua destruição [artigo 8.º, n.º 1, alínea a), primeiro parágrafo, da Directiva 90/425], ou a destruição do lote de produtos de origem animal ou qualquer outra utilização prevista pela regulamentação comunitária [artigo 7.º, n.º 1, alínea a), primeiro parágrafo, da Directiva 89/662].
- 36 Estas disposições demonstram à saciedade que, em caso de zoonose, doença ou qualquer outra causa susceptível de constituir perigo grave para os animais ou para o homem, a imobilização dos animais e produtos e o seu confinamento em determinado território é medida adequada, visto poder resultar tanto das decisões das autoridades do Estado-Membro de exportação como das do Estado-Membro de importação.

- 37 Deve admitir-se que, eventualmente, a eficácia de tal confinamento torna necessária a proibição total de circulação dos animais e produtos para além das fronteiras do Estado-Membro em causa, afectando assim a exportação com destino a países terceiros.
- 38 Saliente-se, a este respeito, que as Directivas 90/425 e 89/662 não excluem explicitamente a competência da Comissão para proibir a exportação para países terceiros. De igual modo, como salientou o advogado-geral no n.º 23 das suas conclusões, tal limitação não pode ser deduzida do facto de tais directivas fazerem referência aos controlos «aplicáveis no comércio intracomunitário», visto os poderes da Comissão apenas estarem subordinados à condição de as medidas adoptadas serem necessárias para efeitos da protecção da saúde num mercado unificado.
- 39 Recorde-se, por último, que, dispondo a Comissão de um amplo poder de apreciação, designadamente quanto à natureza e alcance das medidas que adopta, o controlo do órgão jurisdicional comunitário deve limitar-se a examinar se o exercício de tal poder não está viciado por erro manifesto ou desvio de poder ou ainda se a Comissão não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v. acórdão de 25 de Janeiro de 1979, Racke, 98/78, Recueil, p. 69, n.º 5).
- 40 No caso vertente, as novas publicações científicas tinham estabelecido a probabilidade da existência da relação entre uma doença que afecta o gado bovino do Reino Unido e uma doença mortal que afecta o ser humano, para a qual não existe actualmente qualquer remédio conhecido.
- 41 Atendendo, por um lado, à incerteza quanto à suficiência e eficácia das medidas anteriormente adoptadas pelo Reino Unido e pela Comunidade e, por outro, aos riscos considerados graves para a saúde pública (v. despacho de 12 de Julho de

1996, Reino Unido/Comissão, C-180/96 R, Colect., p. I-3903, n.º 63), a Comissão não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação ao esforçar-se por confinar a doença ao território do Reino Unido pela proibição das exportações de bovinos, carne de bovino e produtos derivados provenientes desse território, destinados tanto aos outros Estados-Membros como a países terceiros.

Quanto ao fundamento baseado em desvio de poder

42 Para a NFU e o., mesmo que se venha a reconhecer a sua competência para adotar a decisão, não é menos certo que a Comissão cometeu um desvio de poder. Decorre, com efeito, da formulação do quinto considerando da decisão que o seu objectivo residia não tanto em garantir a protecção da saúde pública, mas em tranquilizar os consumidores.

43 A este respeito, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, constitui um desvio de poder a adopção, por uma instituição comunitária, de um acto com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (v., designadamente, acórdão de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho, C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 69).

44 Como o advogado-geral sublinhou no n.º 21 das suas conclusões, não é correcto isolar do conjunto dos considerandos da decisão impugnada a frase relativa às preocupações dos consumidores para descrever o objectivo da decisão.

- 45 Com efeito, se o objectivo de uma decisão deve ser procurado na análise dos seus considerandos, tal análise deve ter por objecto o texto na sua globalidade, e não apenas um elemento isolado. No caso vertente, resulta do conjunto dos considerandos da decisão que a Comissão adoptou as medidas provisórias em virtude da preocupação quanto aos riscos de transmissibilidade da EEB ao homem, após exame das medidas adoptadas pelo Reino Unido e consulta do Comité Científico Veterinário e do Comité Veterinário Permanente.
- 46 Nenhum elemento permite, pois, sustentar a tese de que o objectivo exclusivo ou determinante da Comissão terá sido o de tranquilizar os consumidores. Em consequência, o desvio de poder não ficou provado.

Quanto ao fundamento baseado em violação do princípio da proporcionalidade

- 47 A NFU e o. invocam quatro razões pelas quais a decisão deve ser considerada totalmente desproporcionada ou, a título subsidiário, desproporcionada relativamente a determinados produtos. Salientam, em primeiro lugar, que a proibição de exportação não é necessária, atendendo, por um lado, às medidas já adoptadas a nível comunitário e pelo Reino Unido e, por outro, ao facto de as novas informações de 20 de Março de 1996, em que o SEAC referiu existir relação possível entre a EEB e a doença de Creutzfeldt-Jakob, não sugerirem ser necessária ou adequada a proibição dos produtos enumerados no artigo 1.º da decisão. Observam, em seguida, que não foi feita qualquer prova da necessidade de proibição de exportação para países terceiros por razões de saúde pública ou para tranquilizar os consumidores, nem da existência de desvios de tráfego. Sublinham, ainda, que as consequências da decisão, de duração indeterminada, designadamente para a indústria de bovinos no Reino Unido, são desproporcionadas relativamente ao objectivo prosseguido, mesmo que se admita que a decisão corresponde a exigências relativas à protecção da saúde pública. Por último, a NFU e o. entendem que podiam ter sido adoptadas medidas menos restritivas. No que se refere aos países terceiros, teria sido possível prever a proibição de reimportação na Comunidade, conjugada com um sistema de certificação adequado. Quanto aos demais Estados-Membros,

teria sido possível conceber um sistema de certificação e/ou etiquetagem que precisasse que a carne provinha de manadas do Reino Unido que estavam isentas de casos de EEB e não tinham recebido alimentos contendo proteínas animais.

48 A British Association of Sheep Exporters considera que, ao adoptar a decisão sem avaliar os efeitos no comércio de exportação dos ovinos vivos, a Comissão exerceu manifestamente o seu poder discricionário de forma inadequada e, ao fazê-lo, violou o princípio da proporcionalidade conjugado com o da boa administração.

49 O Governo do Reino Unido entende que a proibição de exportação para países terceiros, motivada pela vontade de evitar desvios de tráfego, viola o princípio da proporcionalidade, na medida em que não se trata de uma forma adequada de evitar o risco, e de essa proibição não ser necessária nem proporcionada. Com efeito, tal proibição causou prejuízos graves aos operadores do sector económico em causa que operam no mercado dos países terceiros, quando o risco de desvio de tráfego é em grande parte teórico, se se atender ao limitado número de países terceiros autorizados a exportar bovinos, carne de bovino fresca ou produtos à base de carne para os Estados-Membros da Comunidade, às condições estritas de exportação, aos controlos praticados em aplicação das disposições relativas às restituições à exportação e à existência de direitos aduaneiros de importação. As condições aplicáveis ao esperma e aos embriões de bovinos tornam, por seu lado, impossível qualquer importação num Estado-Membro, através de um país terceiro, de produtos provenientes do Reino Unido.

50 Por último, o Governo do Reino Unido considera que uma medida menos restritiva para evitar a reimportação na Comunidade dos bovinos não desejados teria consistido em aplicar as directivas especificamente destinadas a regulamentar as importações de bovinos provenientes de países terceiros, como as Directivas 90/675/CEE do Conselho, de 10 de Dezembro de 1990, que fixa os princípios relativos à organização dos controlos veterinários dos produtos provenientes de países

terceiros introduzidos na Comunidade (JO L 373, p. 1), e 91/496/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1991, que fixa os princípios relativos à organização dos controlos veterinários dos animais provenientes de países terceiros introduzidos na Comunidade e que altera as Directivas 89/662, 90/425 e 90/675 (JO L 268, p. 56).

- 51 A Comissão recorda que a sua decisão é uma medida de confinamento, destinada a erradicar a doença, conjugada com medidas de sustentação do mercado e outras medidas de apoio. Considera que o confinamento é universalmente reconhecido como resposta legítima a um problema como o que está em causa no caso em apreço para evitar a propagação da doença. A determinação do Reino Unido como zona de confinamento deve-se ao facto de, em virtude de diversos factores, não ter sido adequado criar zonas de isolamento locais e de 99,7% dos casos confirmados de EEB terem ocorrido no Reino Unido. A Comissão refere também que as directivas relativas a doenças específicas prevêm que as zonas de confinamento devem ser definidas em função das barreiras naturais e dos controlos administrativos.
- 52 A Comissão considera que a decisão se justifica na medida em que tem por objecto animais vivos em função da reavaliação da importância das dúvidas existentes, nomeadamente quanto à presença do agente de EEB em animais jovens, às incertezas do sistema que permite seguir os animais e identificar os que estiveram expostos ao risco, à incerteza quanto à idade de abate do animal ou ainda ao risco de transmissão vertical ou horizontal.
- 53 Quanto ao esperma, a proibição foi levantada na sequência de um parecer do Comité Científico Veterinário. Tal não afecta, contudo, a validade da decisão impugnada, que, enquanto medida de emergência, se justificava pelo risco de transmissão vertical, pelas investigações ainda em curso sobre a transmissão por transferência de embriões em vacas inseminadas com esperma de touros doentes de EEB ou ainda pela existência de parecer recente do Comité Científico Veterinário sobre essa matéria.

- 54 No que se refere aos embriões, devem ser tomadas em consideração as mesmas justificações, bem como o parecer do Comité Científico Veterinário, segundo o qual existem provas da transmissão da doença do tremor epizoótico da ovelha pela transferência de embriões.
- 55 A Comissão recorda ademais as dúvidas relativas à carne, designadamente quanto ao funcionamento da sistema de identificação e localização dos animais no Reino Unido e à eficácia da aplicação das medidas de controlo da eliminação das miudezas especificadas de carne de bovino. Precisa também que todos os pedaços de carne contêm pequenas quantidades de tecido linfático e que um dos membros do Comité Científico Veterinário não excluía o risco representado pela carne sob a forma de músculo.
- 56 Considerações similares são aplicáveis aos produtos derivados, tais como o sebo e a gelatina. As farinhas de carne de osso provenientes de mamíferos são, por seu lado, a principal causa da epidemia de EEB.
- 57 A Comissão considera também que a decisão era necessária no que se refere às exportações para países terceiros. Tais exportações apenas representam cerca de 5% da produção britânica de carne de bovino, o que significa que o preço pago pela eficácia absoluta das medidas de confinamento é relativamente baixo. Além disso, existe o risco de reimportação dos animais, da carne ou de produtos derivados, eventualmente sob outra forma e, em certos casos, com outra origem. Por último, o risco de fraude é efectivo se se atender aos dados disponíveis em matéria de fraude às restituições à exportação. Para a Comissão, a eficácia das medidas adoptadas teria sido posta em perigo se não incluíssem as exportações para países terceiros e, neste sentido, a proibição de exportações para os países terceiros faz parte integrante e necessária da decisão impugnada, sendo, assim, conforme com o princípio da proporcionalidade. Além disso, a não intervenção relativamente às exportações para países terceiros não era seguramente compatível nem com as obrigações

que o Tratado impõe ao Conselho e à Comissão, designadamente a de atender à posição da produção agrícola comunitária nos mercados mundiais, nem com as obrigações internacionais bilaterais e multilaterais da Comunidade.

- 58 A Comissão considera que não era possível adoptar outra solução. A proibição de determinadas miudezas especificadas de carne de bovino à escala comunitária não teria contribuído para erradicação da EEB e teria tido uma utilidade muito limitada, dada a incidência desprezível da EEB nos demais Estados-Membros. Além disso, tornar tal medida eficaz teria exigido muito tempo, o que não era adequado se se atender à urgência da situação. No que se refere à melhoria do controlo e certificação de determinados tipos de carnes, tratar-se-ia de respostas inadequadas dada a urgência e dúvida quanto à eficácia dos sistemas de controlo britânicos.
- 59 A Comissão sublinha, por último, que, para se apreciar a proporcionalidade da decisão impugnada é necessário examiná-la à luz do conjunto de medidas adoptadas, no montante de cerca de 2,5 mil milhões de ecus (designadamente a alteração dos limiares de intervenção, as medidas de apoio excepcionais ao Reino Unido e a outros Estados-Membros, prémios à transformação das vacas, apoio ao rendimento dos produtores de carne de bovino, medidas em benefício dos exportadores, auxílio à armazenagem privada da carne de vaca, restituições à exportação, acções de promoção em benefício da carne de bovino de qualidade, auxílio à investigação).
- 60 Recorde-se que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos (acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 13, e de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o., C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.º 41).

- 61 No que diz respeito à fiscalização jurisdicional das condições indicadas, o legislador comunitário dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um poder discricionário que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 40.º e 43.º do Tratado lhe atribuem. Por conseguinte, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada nesse domínio, em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida (v. acórdãos Fedesa e o., n.º 14, e Crispoltoni e o., n.º 42, já referidos).
- 62 No momento da adopção da decisão impugnada, existia grande incerteza quanto aos riscos apresentados pelos animais vivos, a carne de bovino ou os produtos derivados.
- 63 Ora, deve admitir-se que, quando subsistam incertezas quanto à existência ou alcance de riscos para a saúde das pessoas, as instituições podem adoptar medidas de protecção sem terem de esperar que a realidade e gravidade de tais riscos sejam plenamente demonstradas.
- 64 Esta análise é corroborada pelo artigo 130.º-R, n.º 1, do Tratado CE, segundo o qual a protecção da saúde das pessoas é um dos objectivos da política da Comunidade no domínio do ambiente. O n.º 2 do mesmo artigo determina que essa política, visando um nível de protecção elevado, basear-se-á designadamente nos princípios da precaução e da acção preventiva e que as exigências em matéria de protecção devem ser integradas na distinção e aplicação das demais políticas comunitárias.
- 65 A decisão foi adoptada a título de «medida de emergência», estabelecendo «transitoriamente» uma proibição de exportação (quinto considerando). Além disso, nela se reconhece a necessidade de aprofundar, em termos científicos, o alcance das novas informações e estudar as medidas a adoptar e, por conseguinte, a necessidade de rever a decisão impugnada após análise do conjunto da situação (sétimo considerando).

- 66 No que se refere aos animais vivos, e atendendo à proibição de exportação já adoptada pela Decisão 94/474/CE da Comissão, de 27 de Julho de 1994, que diz respeito a determinadas medidas de protecção relativas à encefalopatia espongiforme bovina e revoga as Decisões 89/469/CEE e 90/200/CEE (JO L 194, p. 96), por sua vez modificada pela Decisão 95/287/CE da Comissão, de 18 de Julho de 1995 (JO L 181, p. 40), a proibição de exportação decorrente da decisão apenas abrange os bovinos com idade inferior a seis meses originários de vacas relativamente às quais não exista suspeita ou confirmação de EEB. Contudo, as incertezas científicas quanto aos modos de transmissão da EEB, designadamente no que se refere à transmissibilidade pela mãe, associadas à inexistência de marcação dos animais e de controlo dos respectivos movimentos tiveram por consequência não ser possível ter a certeza de que um vitelo seja originário de uma vaca totalmente isenta de EEB ou, ainda que tal seja o caso, que ele próprio esteja totalmente isento da doença.
- 67 A proibição de exportação de bovinos vivos não pode, assim, ser considerada uma medida manifestamente inadequada.
- 68 No que se refere à carne de bovino, basta recordar que, em virtude do longo período de incubação da doença, qualquer animal com seis meses ou idade superior deve ser tratado como potencialmente infectado pela EEB, mesmo que não apresente sintomas. Medidas específicas tinham sido adoptadas no Reino Unido, relativamente ao abate dos animais e ao corte das carnes. Contudo, só a partir de Maio de 1995 foram efectuados controlos inopinados nas empresas do Reino Unido para verificar a aplicação de tais medidas (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report*, Novembro de 1995, n.º 16), controlos que revelaram a existência de uma significativa percentagem de matadouros que não cumpriam as prescrições legais.
- 69 Além disso, decorre do relatório de 11 de Julho de 1994 do Comité Científico Veterinário que a carne continha sempre resíduos de tecidos nervosos e linfáticos. Do mesmo modo, de acordo com a declaração de um membro desse comité, anexa ao parecer do Comité Científico Veterinário de 22 de Março de 1996, o perigo de transmissão da infecção pela carne sob a forma de músculo não estava cientificamente excluído.

- 70 Resulta, com efeito, desse parecer que o Comité Científico Veterinário concluiu que os dados disponíveis não permitiam provar a possibilidade de transmissão da EEB ao homem. No entanto, tendo em conta a existência de um risco a esse respeito, que aliás fora sempre tomado em consideração pelo comité, este preconizou que as medidas recentemente adoptadas no Reino Unido relativas à desossagem das carcaças de bovinos com mais de 30 meses em estabelecimentos aprovados fossem aplicadas nas trocas intracomunitárias e que a Comunidade adoptasse as medidas adequadas relativamente à proibição da utilização de farinhas de carne e ossos na alimentação dos animais. O comité considerava também que devia ser excluído todo e qualquer contacto entre a espinal medula, por um lado, e a gordura, ossos e carne, por outro, sem o que a carcaça deveria ser tratada como miudezas especificadas de carne de bovino. Por fim, o comité recomendava que prosseguisse a investigação relativa à possibilidade de transmissão da EEB ao homem. Em anexo a esse parecer consta a declaração de um dos membros do comité: «com base em dados científicos limitados apenas baseados na avaliação efectuada a partir da análise de materiais provenientes de nove bovinos, não podemos ter a certeza de que a carne de bovino sob a forma de músculo não é perigosa em termos de transmissão da EEB».
- 71 Conclui-se assim que a proibição de exportação da carne de bovino não pode também ser considerada medida manifestamente inadequada.
- 72 No que se refere ao esperma e embriões, basta recordar, a este respeito, que não estava definitivamente excluído, no momento da adopção da decisão impugnada, o risco de transmissão vertical.
- 73 Quanto aos outros produtos, como o sebo e a gelatina, deve entender-se que a Comissão fez prova de adequada prudência ao proibir a sua exportação até ser efectuado o reexame global da situação.
- 74 No que se refere à proibição de exportação para países terceiros, trata-se de uma medida adequada visto que permitia garantir a eficácia da medida ao confinar ao território do Reino Unido todos os elementos susceptíveis de serem infectados pela EEB. Com efeito, a limitação do número de países terceiros a partir dos quais são

autorizadas importações e os controlos da importação não permitem excluir totalmente a possibilidade de reimportação de carne sob outra forma ou o desvio do tráfego.

- 75 O Reino Unido referiu medidas alternativas que podiam ter sido consideradas. Contudo, atendendo à gravidade do perigo e à urgência, a Comissão não reagiu de forma manifestamente inadequada ao adoptar, a título transitório e enquanto aguardava mais amplas informações científicas, uma proibição global de exportação dos bovinos, da carne de bovino e dos produtos derivados.
- 76 Em consequência, a Comissão não violou o princípio da proporcionalidade.
- 77 Resulta do que precede que a Comissão tinha competência para adoptar a decisão e que, ao adoptá-la, não cometeu desvio de poder nem violou o princípio da proporcionalidade.
- 78 Deve, pois, responder-se que a análise da questão prejudicial não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 1.º da decisão.

Quanto às despesas

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

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre a questão submetida pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, por despacho de 3 de Maio de 1996, declara:

A análise da questão prejudicial não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 1.º da Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de Março de 1996, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Schintgen

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Maio de 1998.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias