ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

1 de Abril de 2004 *

No processo C-286/02,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Tribunale di Treviso (Itália), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Bellio F.lli Srl

e

Prefettura di Treviso,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação da Decisão 2000/766/CE do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000, relativa a determinadas medidas de protecção relativas às encefalopatias espongiformes transmissíveis e à utilização de proteínas animais na alimentação animal (JO L 306, p. 32), e da Decisão 2001/9/CE da Comissão, de 29 de Dezembro de 2000, relativa a medidas de controlo exigidas para a execução da Decisão 2000/766 (JO 2001, L 2, p. 32),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Rosas (relator), presidente de secção, R. Schintgen e N. Colneric, juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Bellio F.lli Srl, por F. Capelli e R. Bordignon, avvocati,

— em representação da República Italiana, por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por P. Palmieri e M. Fiorilli, avvocati dello Stato,

— em representação da Irlanda, por D. J. O'Hagan, na qualidade de agente, assistido por N. Butler, BL,

— em representação do Reino da Noruega, por I. Høyland e A. Enersen, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por C. Cattabriga e V. Di Bucci, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Bellio F.lli Srl, representada por F. Capelli, advogado, da República Italiana, representada por P. Palmieri, da Irlanda, representada por D. C. Smyth, BL, do Reino da Noruega, representado por A. Enersen, e da Comissão, representada por V. Di Bucci, na audiência de 4 de Dezembro de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 29 de Janeiro de 2004,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 26 de Junho de 2002, entrado no Tribunal de Justiça em 5 de Agosto seguinte, o Tribunale di Treviso submeteu, nos termos do artigo 234.° CE, várias questões prejudiciais relativas, nomeadamente, à interpretação da Decisão 2000/766/CE do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000, relativa a determinadas medidas de protecção relativas às encefalopatias espongiformes transmissíveis e à utilização de proteínas animais na alimentação animal (JO L 306, p. 32), e da Decisão 2001/9/CE da Comissão, de 29 de Dezembro de 2000, relativa a medidas de controlo exigidas para a execução da Decisão 2000/766 (JO 2001, L 2, p. 32).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a sociedade Bellio F.lli Srl (a seguir «Bellio Fratelli») à Prefettura di Treviso a respeito da apreensão de um lote de farinha de peixe importado da Noruega.

A regulamentação aplicável

A — *As disposições do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu*

3 O artigo 6.° do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, de 2 de Maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, a seguir «Acordo EEE»), dispõe:

«Sem prejuízo da jurisprudência futura, as disposições do presente Acordo, na medida em que sejam idênticas, quanto ao conteúdo, às normas correspondentes do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e aos actos adoptados em aplicação destes dois Tratados, serão, no que respeita à sua execução e aplicação, interpretadas em conformidade com a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias anterior à data de assinatura do presente Acordo.»

4 O artigo 13.° deste acordo, de conteúdo idêntico ao artigo 30.° CE, tem a seguinte redacção:

«As disposições dos artigos 11.° e 12.° são aplicáveis sem prejuízo das proibições ou restrições à importação, exportação ou trânsito de mercadorias justificadas

por razões de moralidade pública, ordem pública e segurança pública; de protecção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas; de protecção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico; ou de protecção da propriedade industrial e comercial. Todavia, tais proibições ou restrições não devem constituir nem um meio de discriminação arbitrária, nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre as Partes Contratantes.»

5 O artigo 20.° do Acordo EEE prevê:

«As modalidades e disposições aplicáveis aos produtos da pesca e outros produtos do mar constam do Protocolo n.° 9.»

6 O artigo 2.°, n.° 5, do Protocolo n.° 9 do Acordo EEE, relativo ao comércio dos produtos da pesca e de outros produtos do mar, dispõe:

«A Comunidade não aplicará quaisquer restrições quantitativas à importação ou medidas de efeito equivalente relativamente aos produtos enumerados no Apêndice 2. Neste contexto, são aplicáveis as disposições do artigo 13.° do Acordo.»

7 O quadro I do Apêndice 2 do mesmo protocolo prevê:

Posição SH	Designação das mercadorias
[...]	[...]
2301	Farinhas, pó e «pellets», de carnes, miudezas, peixes ou crustáceos, moluscos ou outros invertebrados aquáticos, impróprios para a alimentação humana; torresmos;
[...]	[...]

A — *A Decisão 2000/766*

8 A Decisão 2000/766 foi adoptada com fundamento 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), na última redacção que lhe foi dada pela Directiva 92/118/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1992 (JO 1993, L 62, p. 49, a seguir «Directiva 90/425»), e nomeadamente no seu artigo 10.°, n.° 4, bem como na Directiva 97/78/CE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1997, que fixa os princípios relativos à organização dos controlos veterinários dos produtos provenientes de países terceiros introduzidos na Comunidade (JO L 24, p. 9), e nomeadamente no seu artigo 22.°

9 Os dois primeiros considerandos da Decisão 2000/766 recordam que «[a]s normas comunitárias para o controlo de determinadas proteínas animais transformadas para a alimentação de ruminantes entraram em vigor em Julho

de 1994» mas que, «em determinados Estados-Membros, registaram-se casos de encefalopatia espongiforme bovina (BSE) em animais nascidos em 1995 e nos anos seguintes».

10 O terceiro considerando da mesma decisão recorda igualmente que, «o Comité Científico Director adoptou um parecer em 27 e 28 de Novembro de 2000. Recomendou que, quando não se puder excluir o risco de contaminação cruzada da alimentação destinada aos bovinos com os alimentos destinados aos outros animais que contêm proteínas animais possivelmente contaminadas com o agente da BSE, se deveria considerar a possibilidade de uma proibição temporária das proteínas animais na alimentação animal».

11 O sexto considerando, primeiro período, da Decisão 2000/766 tem a seguinte redacção:

«Nesta perspectiva, é adequado, como medida de precaução, proibir temporariamente a utilização de proteínas animais na alimentação animal, na pendência de uma reavaliação total da aplicação da legislação comunitária nos Estados-Membros [...]».

12 O artigo 2.º da mesma decisão dispõe:

«1. Os Estados-Membros proíbem a alimentação com proteínas animais transformadas de animais de criação mantidos, engordados ou criados para a produção de alimentos.

2. A proibição referida no n.º 1 não se aplica à utilização de:

— farinha de peixe na alimentação de animais que não sejam ruminantes, de acordo com medidas de controlo a fixar nos termos do artigo 17.º da Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos médicos aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 395, p. 13, na última redacção que lhe foi dada pela Directiva 92/118, a seguir 'Directiva 89/662'),

[...]»

13 O artigo 3.º, n.º 1, da Decisão 200/766 prevê que, com excepção das derrogações fixadas no n.º 2 do artigo 2.º, os Estados-Membros proíbem a colocação no mercado, as trocas comerciais, a importação de países terceiros e a exportação para esses países de proteínas animais transformadas destinadas à alimentação de animais de criação mantidos, engordados ou criados para a produção de alimentos e garantem que tais proteínas são retiradas do mercado, dos canais de distribuição e do armazenamento nas explorações agrícolas. O artigo 3.º, n.º 2, dessa decisão precisa as disposições comunitárias aplicáveis à recolha, ao transporte, à transformação, à armazenagem e à eliminação dos resíduos animais.

B — *A Decisão 2001/9*

14 A Decisão 2001/9 foi adoptada com fundamento na Directiva 89/662, e nomeadamente no seu artigo 9.º, n.º 4, na Directiva 90/425, e nomeadamente no seu artigo 10.º, n.º 4, e na Directiva 97/78, e nomeadamente no seu artigo 22.º

15 O artigo 1.°, n.° 1, da referida decisão prevê:

«Os Estados-Membros autorizarão a utilização de farinha de peixe na alimentação de animais que não sejam ruminantes, unicamente em conformidade com as condições fixadas no anexo I.»

16 O anexo I da mesma decisão dispõe:

«1. A farinha de peixe deve ser produzida em unidades de transformação dedicadas unicamente à produção de farinha de peixe, aprovadas para esse efeito pela autoridade competente em conformidade com o disposto no n.° 2 do artigo 5.° da Directiva 90/667/CEE.

2. Antes da colocação em livre prática no território da Comunidade, cada remessa de farinha de peixe importada deve ser analisada em conformidade com o disposto na Directiva 98/88/CE da Comissão [de 13 de Novembro de 1998, que estabelece linhas de orientação para a identificação e quantificação por estimativa, dos constituintes de origem animal por exame microscópico, no quadro do controlo oficial dos alimentos para animais (JO L 318, p. 45)].

3. A farinha de peixe deve ser transportada directamente das unidades de transformação para os estabelecimentos de fabrico de alimentos para animais, em veículos que não transportem simultaneamente outras matérias-primas para o fabrico de alimentos para animais. Caso o veículo seja utilizado subsequentemente para o transporte de outros produtos, deve ser cuidadosamente limpo e inspeccionado antes e depois do transporte da farinha de peixe.

4. A farinha de peixe deve ser transportada directamente dos postos de inspecção fronteiriços para os estabelecimentos de fabrico de alimentos para animais, em conformidade com as condições fixadas no n.º 4 do artigo 8.º da Directiva 97/78/CE, em veículos que não transportem simultaneamente outras matérias-primas para o fabrico de alimentos para animais. Caso o veículo seja subsequentemente utilizado para o transporte de outros produtos, deve ser cuidadosamente limpo e inspeccionado antes e depois do transporte da farinha de peixe.

5. Em derrogação dos pontos 3 e 4, a armazenagem intermédia da farinha de peixe pode ser autorizada unicamente se for efectuada em unidades de armazenagem específicas, autorizadas para esse efeito pela autoridade competente.

6. Os alimentos para animais que contenham farinha de peixe só podem ser produzidos em estabelecimentos para o fabrico de alimentos para animais que não preparem alimentos destinados a ruminantes e que sejam aprovados para esse efeito pela autoridade competente.

Em derrogação desta disposição, a autoridade competente pode permitir a produção de alimentos para animais destinados a ruminantes em estabelecimentos que também produzam alimentos que contenham farinha de peixe para outras espécies animais desde que sejam cumpridas as seguintes condições:

— o transporte e a armazenagem das matérias-primas destinadas aos alimentos para ruminantes sejam completamente separados dos das matérias-primas proibidas na alimentação dos ruminantes, e

— as instalações de armazenagem, transporte, fabrico e embalagem dos alimentos compostos destinados aos ruminantes se encontrem totalmente separadas, e

— sejam disponibilizados à autoridade competente os registos detalhados das compras e das utilizações da farinha de peixe assim como das vendas de alimentos para animais contendo farinha de peixe, e

— sejam efectuados ensaios de rotina aos alimentos destinados aos ruminantes de modo a garantir a ausência das proteínas animais transformadas, tal como definidas pelo artigo 1.º da Decisão 2000/766/ /CE, que são objecto de proibição.

7. Do rótulo dos alimentos para animais que contêm farinha de peixe deve constar claramente a menção: 'Contém farinha de peixe — não pode ser consumido por animais ruminantes'.

8. Os alimentos para animais a granel que contenham farinha de peixe devem ser transportados em veículos que não transportem simultaneamente alimentos para ruminantes. Caso o veículo seja subsequentemente utilizado para o transporte de outros produtos, deve ser cuidadosamente limpo e inspeccionado antes e depois do transporte a granel de alimentos para animais que contenham farinha de peixe.

[...]»

17 As Directivas 89/662 e 90/425 fazem parte do Acordo EEE, como resulta do anexo I do referido acordo, intitulado «Questões veterinárias e fitossanitárias», na redacção dada pela Decisão n.º 69/98 do Comité Misto do EEE, de 17 de Julho de 1998 (JO 1999, L 158, p. 1). As Decisões 2000/766 e 2001/9 foram integradas no Acordo EEE pela Decisão n.º 65/2003 do Comité Misto do EEE, de 20 de Junho de 2003, que altera o anexo I (Questões veterinárias e fitossanitárias) do Acordo EEE (JO L 257, p. 1).

C — *A Directiva 98/34/CE*

18 A Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO L 204, p. 37), codificou a Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983 (JO L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34). Foi alterada pela Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Julho de 1998 (JO L 217, p. 18).

19 Os artigos 8.º e 9.º da Directiva 83/189 impõem aos Estados-Membros que comuniquem à Comissão das Comunidades Europeias os projectos de normas técnicas que pretendem adoptar e que não os adoptem antes do termo de um certo prazo a contar da data de recepção da comunicação pela Comissão.

20 O artigo 10.º, n.º 1, primeiro travessão, da Directiva 98/34 prevê que os artigos 8.º e 9.º desta última não são aplicáveis às disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros através das quais estes dêem cumprimento aos actos comunitários vinculativos cujo efeito seja, nomeadamente, a adopção de especificações técnicas.

Matéria de facto, processo principal e questões prejudiciais

21 Resulta do despacho de reenvio que:

«— em Janeiro de 2000, a sociedade Bellio importou da Noruega uma partida de farinha de peixe, posteriormente adquirida pela Mangimificio S.A.P.A.S. s.a. s. di S. Miniato (PI), destinada à produção de alimentos para animais diversos dos ruminantes;

— as amostras efectuadas sobre a farinha de peixe nas instalações da S.A.P.A.S. s.a.s. por ocasião de vistorias realizadas pelos competentes funcionários da Polizia Giudiziaria del Servizio di Vigilanza Igienico Sanitaria [polícia judiciária, serviço de inspecção da higiene sanitária] revelaram a presença de fragmentos ósseos de animais de origem não identificada, com a consequente apreensão das quantidades de farinha de peixe fornecidas pela recorrente;

— uma contra-análise efectuada por conta da sociedade Bellio revelou na farinha de peixe uma percentagem de fragmentos de tecido ósseo de mamífero numa medida inferior a 0,1%;

— a revisão das análises efectuada pelo Instituto Superiore della Sanità [Instituto Superior da Saúde] em 27 de Setembro de 2001 confirmou a presença de fragmentos ósseos;

— a presença de fragmentos de tecido ósseo de mamífero constitui o fundamento da sanção administrativa que foi aplicada à sociedade Bellio F.lli S.r.l., com base no artigo 17.°, alínea a), e no artigo 22.°, primeiro e terceiro parágrafos,

da Lei n.º 281 de 15 de Fevereiro de 1963 e sucessivas alterações e actualizações, 'por ter vendido um alimento simples, no caso em apreço, farinha de peixe, apresentado e comercializado de forma a induzir em erro o adquirente sobre a composição, o tipo e a natureza da mercadoria e cuja análise resultou não conforme com as declarações, indicações e denominações da etiqueta e do documento comercial que acompanham o produto', ou seja, a ordem de apreensão e de destruição de 36 sacos de farinha de peixe, como identificados no auto de apreensão n.º 17 de 21 de Fevereiro de 2001, e a obrigação de pagamento da sanção administrativa de 18 597,27 euros, sem prejuízo da aplicação de quaisquer outros actos inerentes e/ou consequentes, de natureza processual e/ou definitiva.»

22 Devendo proncunciar-se em sede de recurso interposto pela Bellio Fratelli, o Tribunale di Treviso considerou que havia que recorrer à regulamentação comunitária em matéria de utilização da farinha de peixe como componente dos alimentos para animais para verificar se tinham aqui sido cometidas eventuais violações. Considerou que as Decisões 2000/766 e 2001/9 eram pertinentes no caso vertente.

23 O Tribunale di Treviso assinalou no entanto que, vista a percentagem de fragmentos ósseos de mamíferos presente na farinha de peixe, esta podia ter sido objecto de uma contaminação acidental. Por conseguinte, poder-se-ia aplicar o princípio geral, admitido pela regulamentação comunitária em diferentes sectores, da aceitação de um limite razoável de tolerância. Assim não sendo, tal pode significar que se impõe o respeito de uma norma técnica que devia ter sido autorizada pela Comissão em conformidade com a Directiva 83/189, codificada pela Directiva 98/34.

24 O Tribunale di Treviso precisou que, tratando-se de farinha de peixe proveniente da Noruega, país membro do EEE, eram-lhe aplicáveis os princípios comunitários relativos à livre circulação de mercadorias, por força dos artigos 8.º a 16.º do Acordo EEE.

25 Conforme o disposto no artigo 234.° CE, o Tribunale di Treviso decidiu suspender a instância e submeter as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

«1) O artigo 2.°, n.° 2, primeiro travessão, da Decisão 2000/766/CE e o artigo 1.°, n.° 1, da Decisão 2001/9/CE, em conjugação com as demais normas comunitárias em que se baseiam as referidas disposições, devem ser interpretados no sentido de se considerar que, na farinha de peixe utilizada na produção de alimentos destinados a animais diferentes dos ruminantes, possa ser considerada quer juridicamente quer materialmente admissível a presença acidental de substâncias não previstas ou não permitidas, com o consequente reconhecimento do direito do operador à observância de um limite de tolerância razoável?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, à luz do princípio da proporcionalidade e do princípio da precaução e tendo em consideração as disposições comunitárias aplicáveis nos sectores nos quais se faz referência às contaminações acidentais dos produtos agro-alimentares com indicação dos respectivos limites de tolerância, deve-se considerar que uma contaminação acidental de cerca de 0,1% e, em todo o caso, não superior a 0,5%, consistente em fragmentos ósseos de mamíferos encontrados numa quantidade de farinha de peixe destinada à produção de alimentos para animais diversos dos ruminantes, é legítima a aplicação de uma sanção drástica como é a destruição total da referida farinha de peixe?

3) A imposição da exclusão de quaisquer limites de tolerância no que se refere à presença das substâncias indicadas nas precedentes questões pode equivaler à introdução de uma norma técnica no sentido da Directiva 83/189 (e sucessivas alterações), que deveria ter sido previamente notificada à Comissão Europeia?

4) As disposições constantes dos artigos 28.° e 30.° do Tratado CE, em matéria de livre circulação das mercadorias, aplicáveis à Noruega com base nos artigos 8.° a 16.° do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (Acordo EEE), devem, no que se refere às disposições constantes da Decisão 2000/766/ /CE e na Decisão 2001/9/CE, já referidas na primeira questão, ser interpretadas de forma a excluir que um Estado-Membro possa impor a observância de uma tolerância zero numa hipótese como a descrita nas anteriores questões n.os 1 e 2?»

Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais

26 A República Italiana considera que as questões formuladas pelo Tribunale di Treviso carecem manifestamente de pertinência para efeitos da resolução do litígio pendente nesse órgão jurisdicional. Assinala que o artigo 17.°, alínea a), da Lei n.° 281 de 1963 pune a distribuição de produtos «que não sejam de qualidade sã, íntegra e comercializável, que apresentem perigos para a saúde dos animais ou das pessoas e que sejam apresentados de forma a induzir o comprador em erro». No processo principal, no entanto, a infracção verificada diria mais respeito à comercialização de produtos conformes ao que é declarado, e apresentados de forma a induzir o comprador em erro, do que à comercialização de produtos nocivos para a saúde. A resolução das questões suscitadas pelo Tribunale di Treviso não constitui portanto um preliminar necessário para poder decidir no processo principal, dado que, mesmo em caso de respostas afirmativas às questões submetidas ao Tribunal de Justiça, a legalidade das sanções adoptadas justificar-se-ia igualmente pelo facto de que os compradores eventuais foram induzidos em erro ou pela comercialização, realizada por Bellio Fratelli, de produtos diversos dos declarados.

27 A este respeito, há que recordar que, por força de jurisprudência assente, compete apenas aos órgãos jurisdicionais nacionais a quem o litígio é submetido, e que devem assumir a responsabilidade da decisão judicial a proferir, apreciar, face às particularidades de cada caso, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para

estarem em condições de proferir a sua decisão como a pertinência das questões que colocam ao Tribunal. Consequentemente, uma vez que as questões submetidas se referem à interpretação do direito comunitário, o Tribunal é, em princípio, obrigado a decidir (v., nomeadamente, acórdãos de 13 de Março de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Colect., p. I-2099, n.° 38; de 22 de Janeiro de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Colect., p. I-607, n.° 18; de 27 de Fevereiro de 2003, Adolf Truley, C-373/00, Colect., p. I-1931, n.° 21, e de 22 de Maio de 2003, Korhonen e o., C-18/01, Colect., p. I-5321, n.° 19).

28 Além disso, resulta dessa mesma jurisprudência que a recusa de decisão quanto a uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional só é possível quando é manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema é hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas (v. acórdãos já referidos PreussenElektra, n.° 39; Canal Satélite Digital, n.° 19; Adolf Truley, n.° 22, e Korhonen e o., n.° 20).

29 Não é esse aqui o caso. Com efeito, não é manifesto que as questões submetidas não sejam necessárias ao órgão jurisdicional nacional, mesmo se a infracção considerada era a comercialização de produtos não conformes ao declarado, e apresentados de forma a induzir o comprador em erro. Além disso, o Tribunal dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são submetidas.

30 Por conseguinte, não há que declarar inadmissíveis as questões prejudiciais submetidas pelo Tribunale di Treviso.

Quanto ao direito aplicável

31 Tratando-se de farinha de peixe importada da Noruega, é-lhe aplicável o artigo 2.°, n.° 5, do Protocolo n.° 9, do Acordo EEE, relativo ao comércio de produtos da pesca e de outros produtos do mar, já que o Reino da Noruega é Parte Contratante neste acordo. Segundo o referido artigo, «[a] Comunidade não aplicará quaisquer restrições quantitativas à importação ou medidas de efeito equivalente» a tal produto, salvo quando tais restrições ou medidas sejam justificadas em aplicação do artigo 13.° do Acordo EEE. Resulta deste último artigo que as proibições ou restrições podem ser justificadas, nomeadamente, por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas e dos animais.

32 Neste contexto, cabe verificar se a regulamentação comunitária é justificada por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas e dos animais na acepção desse artigo 13.° do Acordo EEE ou se tal regulamentação constitui uma medida de efeito equivalente proibida pelo artigo 2.°, n.° 5, do Protocolo n.° 9 deste acordo.

33 Com efeito, recorde-se que o Acordo EEE foi concluído pela Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, denominadas «Comunidade» neste acordo. Ora, o artigo 300.°, n.° 7, CE prevê que «os acordos celebrados nas condições definidas no presente artigo são vinculativos para as Instituições da Comunidade e para os Estados-Membros». Alem disso, o Tribunal de Justiça julgou que o primado dos acordos internacionais celebrados pela Comunidade sobre os textos de direito comunitário derivado exige interpretar estes últimos, na medida do possível, em conformidade com esses acordos (acórdão de 10 de Setembro de 1996, Comissão/Alemanha, C-61/94, Colect., p. I-3989, n.° 52).

34 A este respeito, sublinhe-se que, conforme precisado pelo artigo 6.° do Acordo EEE, as disposições do mesmo, na medida em que sejam idênticas, quanto ao conteúdo, às normas correspondentes do Tratado CE e dos actos adoptados em aplicação deste tratado, serão, no que respeita à sua execução e aplicação, interpretadas em conformidade com a jurisprudência pertinente do Tribunal anterior à data de assinatura do Acordo EEE. Além disso, tanto o Tribunal de Justiça como o Tribunal EFTA reconheceram a necessidade de assegurar que as normas do Acordo EEE de conteúdo idêntico às do Tratado sejam interpretadas de modo uniforme (acórdão de 23 de Setembro de 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg Familienstiftung, C-452/01, Colect., p. I-9743, n.° 29; acórdão do Tribunal EFTA de 12 de Setembro de 2003, EFTA Surveillance Authority/Iceland, E-1/03, ainda não publicado no EFTA Court Report, n.° 27).

35 Conforme assinalado no n.° 4 do presente acórdão, o artigo 13.° do Acordo EEE tem conteúdo idêntico ao artigo 30.° CE.

36 Há que ter em conta estes elementos a fim de dar respostas úteis ao juiz nacional.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto às primeira, segunda e quarta questões

37 Cabe examinar conjuntamente as primeira, segunda e quarta questões. Com estas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se as disposições comunitárias relativas às farinhas animais devem ser aplicadas com

uma «tolerância zero» ou se a farinha de peixe autorizada sob certas condições continua a ser comercializável mesmo quando contém, numa proporção ínfima e devido a uma verosímil contaminação acidental, fragmentos de tecidos ósseos de mamíferos.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

38 A Bellio Fratelli sustenta que a regulamentação comunitária deve ser interpretada no sentido de que aceita uma certa tolerância devida a uma contaminação acidental. Faz aqui referência aos regulamentos em matéria de organismos geneticamente modificados (a seguir «OGM»), que prevêem uma tolerância de contaminação de 1%, e mais especificamente ao Regulamento (CE) n.° 1139/98 do Conselho, de 26 de Maio de 1998, relativo à menção obrigatória, na rotulagem de determinados géneros alimentícios produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, de outras informações para além das previstas na Directiva 79/112/CEE (JO L 159, p. 4), e ao Regulamento (CE) n.° 49/2000 da Comissão, de 10 de Janeiro de 2000, que altera o Regulamento (CE) n.° 1139/98 do Conselho (JO L 6, p. 13). A análise da farinha de peixe não é suficiente para determinar o seu carácter nocivo para a saúde porque os fragmentos de mamíferos podem provir de animais que não sejam de «risco» como a baleia ou o rato. Por outro lado, não se trata de alimentos destinados a seres humanos, como era o caso no processo Hahn (acórdão de 24 de Outubro de 2002, C-121/00, Colect., p. I-9193), mas sim a porcos, relativamente aos quais nunca foi provado que tenham contraído a BSE. A Bellio Fratelli conclui que a sanção de destruição do produto adoptada pela Prefettura di Treviso é contrária à regulamentação comunitária e, de qualquer forma, desproporcionada à luz do objectivo de protecção da saúde pública.

39 A República Italiana, a Irlanda, o Reino da Noruega e a Comissão sustentam que a regulamentação comunitária, na medida em que seja aplicável mesmo à sanção, não tolera qualquer contaminação, ainda que acidental. Insistem no objectivo de saúde pública prosseguido pela proibição das farinhas animais, e mais especialmente no objectivo de prevenção da contaminação cruzada, ou seja, no

facto de a autorização da farinha de peixe ser uma excepção ao princípio da proibição das farinhas animais e de as disposições relativas às condições dessa autorização deverem ser interpretadas de modo restritivo e, por fim, na inexistência, no direito comunitário, de um «princípio de tolerância» implícito. Recordam o estado dos conhecimentos científicos em matéria de BSE e a conclusão dos peritos segundo a qual uma exposição a uma quantidade mínima de produto infectado pode provocar a doença. Chamam a atenção para o facto de que uma presença ínfima de fragmentos ósseos, só detectáveis ao microscópio, não dá uma indicação quanto à quantidade de tecidos moles de mamíferos eventualmente presente no produto. Concluem que a regulamentação comunitária deve ser interpretada *stricto sensu* e que a destruição do produto é justificada e não desproporcionada. De qualquer modo, as disposições nacionais que impõem a tolerância zero e prevêem a destruição do produto são conformes ao artigo 30.° CE e às disposições correspondentes do Acordo EEE. Na audiência, a Comissão precisou que a aplicação das Decisões 2000/766 e 2001/9 é vigiada e que estas decisões foram regularmente alteradas a fim de ser tida em conta a evolução dos conhecimentos científicos. Foram integradas no Acordo EEE, o que demonstra a sua razoabilidade.

Resposta do Tribunal de Justiça

40 A fim de interpretar as Decisões 2000/766 e 2001/9, há que examinar a sua redacção, a sua estrutura, mas igualmente o seu contexto e a sua finalidade. Estes podem ser deduzidos nomeadamente das bases jurídicas de adopção destas decisões e dos considerandos destas últimas. Por fim, há que ter em conta as disposições pertinentes do Tratado.

41 As decisões em causa foram adoptadas no quadro da luta contra as encefalopatias espongiformes transmissíveis (a seguir «TSE»). A hipótese de trabalho comummente aceite pelos cientistas é a de que estas doenças, da qual a variante de Creutzfeldt-Jakob afecta o ser humano e provocou a morte de numerosas pessoas,

se transmitem principalmente por via oral, ou seja, pela ingestão de alimentação contendo priões (v. «Opinion on hypotheses on the origin and the transmission of BSE adopted by the Scientific Steering Committee at its meeting of 29-30 November 2001»). Foi com efeito a proibição da utilização das farinhas animais na alimentação dos ruminantes que deu mais resultados nesta luta contra essas doenças, sem que as mesmas tenham, todavia, desaparecido completamente.

42 No seu parecer de 27 e 28 de Novembro de 2000, referido no considerando (3) da Decisão 2000/766, o Comité Científico Director evocou o risco de contaminação cruzada da alimentação bovina por alimentos destinados a outros animais e contendo proteínas animais susceptíveis de contaminação pelo agente da BSE. O mesmo recomendou a proibição temporária das proteínas animais na alimentação animal.

43 Interrogado sobre a dose de material infectado susceptível de provocar a doença, o Comité Científico Director reconheceu, após consulta pública da comunidade científica, no parecer adoptado na sua reunião de 13 e 14 de Abril de 2000, que lhe era impossível identificar com precisão a dose mínima de material infectado exigida para provocar a doença no ser humano.

44 É à luz destes elementos, e tendo em conta o artigo 152.° CE, segundo o qual na definição e execução de todas as políticas e acções da Comunidade será assegurado um elevado nível de protecção da saúde, que cabe interpretar as Decisões 2000/766 e 2001/9.

45 É um facto que estas duas decisões impõem excepções à livre circulação de mercadorias visto que incluem diversas proibições relativas às proteínas animais. Recorde-se no entanto que as mesmas foram adoptadas com base nas Directivas 89/662 e 90/425, que, retomadas no anexo I do Acordo EEE, intitulado

«Questões veterinárias e fitossanitárias», visam precisamente assegurar a livre circulação dos produtos agrícolas no interior do EEE (v. neste sentido, quanto à livre circulação no interior da Comunidade, acórdão de 5 de Maio de 1998, Reino Unido/Comissão, C-180/96, Colect., p. I-2265, n.º 63).

46 Atendendo ao objectivo de saúde pública que prosseguem, estas decisões devem ser interpretadas de modo lato e a excepção nelas prevista relativa à farinha de peixe deve ser interpretada restritivamente.

47 Contrariamente ao que sustenta a Bellio Fratelli, não é exacto que as decisões não contenham nenhuma disposição relativa à contaminação acidental de um produto. Com efeito, o considerando (3) da Decisão 2000/766 menciona o parecer do Comité Científico Director de 27 e 28 de Novembro de 2000 sobre o risco de contaminação cruzada da alimentação bovina. Ora, resulta das discussões neste comité que o mesmo define a contaminação cruzada como uma contaminação acidental, que pode ocorrer quando da produção da matéria-prima, do transporte, da armazenagem, da produção dos alimentos ou da sua manipulação em quintas com criações mistas, ou seja, ruminantes e outros animais [Report and Scientific Opinion on mammalian derived meat and bone meal forming a cross-contaminant of animal feedstuffs adopted by the Scientific Steering Committee at its meeting of 24-25 September 1998, point 2 (Definitions)].

48 É precisamente para evitar essa contaminação acidental que a Decisão 2001/9 contém, no seu anexo I, disposições especialmente estritas relativas à separação total das cadeias de produção, de transporte e de armazenagem das matérias-primas, mas igualmente de armazenagem, de transporte, de fabrico e de acondicionamento dos alimentos compostos, não podendo as farinhas de peixe entrar em contacto com os alimentos preparados para os ruminantes. Este anexo contém igualmente disposições relativas à limpeza dos veículos e à sua inspecção.

49 O facto de a farinha de peixe se destinar a porcos não justifica uma interpretação diferente das Decisões 2000/766 e 2001/9. Cabe assinalar que o artigo 2.°, n.° 2, da Decisão 2000/766 visa precisamente esse caso, uma vez que a utilização da farinha de peixe só é autorizada para a alimentação de animais diferentes dos ruminantes. Conforme exposto pelo Comité Científico Director, a contaminação cruzada de bovinos susceptíveis de desenvolver BSE pode resultar de cada uma das fases de manipulação do produto, mesmo que a farinha seja efectivamente utilizada para a alimentação de animais que não os ruminantes.

50 De igual modo, a hipótese de os fragmentos ósseos poderem provir de mamíferos diversos dos ruminantes, como baleias ou ratos, não basta para demonstrar o carácter inadequado ou desproporcionado da medida comunitária, atendendo aos riscos corridos e às possibilidades de análise dos produtos.

51 Pouco importa, além disso, que a taxa de contaminação do produto seja pouco elevada. Com efeito, recorde-se que, em conformidade com o anexo I, ponto 2, da Decisão 2001/9, os lotes importados de farinha de peixe são analisados de acordo com a Directiva 98/88. Ora, os exames microscópicos previstos por esta directiva permitem identificar a presença de elementos provenientes de mamíferos, nomeadamente os ossos, mas não permitem estabelecer a quantidade de tecidos moles que podem estar presentes no produto.

52 Além disso, como foi recordado no n.° 43 do presente acórdão, o Comité Científico Director reconheceu que lhe era impossível identificar com precisão a dose mínima de material infectado exigida para provocar uma TSE no ser humano.

53 A este respeito, o argumento baseado na regulamentação relativa aos OGM não é nem pertinente nem probatório. Com efeito, o contexto das OGM é diferente do das TSE, doenças que causaram a morte de numerosas pessoas e levaram ao abate

de milhares de animais. E mais, o facto de a regulamentação em matéria de OGM prever expressamente um limiar *de minimis* de 1% para a presença acidental de OGM não corrobora a tese da Bellio Fratelli segundo a qual toda e qualquer regulamentação comunitária aceitaria implicitamente uma tolerância de contaminação acidental desde que a mesma não seja superior a 1%. Com efeito, a fixação expressa, numa regulamentação comunitária, de um limiar tolerado de contaminação acidental pode ser interpretada no sentido de que a não fixação de tal limiar implica que não é tolerada nenhuma contaminação acidental.

54 Quanto à destruição dos lotes contaminados, verifica-se que se trata de uma medida prevista pelo artigo 3.°, n.° 1, da Decisão 2000/766. Um lote contaminado deve com efeito ser considerado impróprio para consumo e deve eventualmente ser destruído sendo tomadas todas as precauções necessárias para evitar uma contaminação do ambiente. Basta aqui verificar que o risco de contaminação do ambiente faz parte dos riscos tomados em consideração pelo Comité Científico Director no seu parecer de 27 e 28 de Novembro de 2000 (v. ponto 3 desse parecer).

55 Daqui resulta que a destruição não pode ser considerada uma sanção, mas sim uma medida de prevenção prevista pelo direito comunitário que não deixa, na matéria, qualquer poder de apreciação aos Estados-Membros.

56 Resulta de todas estas considerações que há que responder às questões colocadas que os artigos 2.°, n.° 2, primeiro travessão, da Decisão 2000/766 e 1.°, n.° 1, da Decisão 2001/9, conjugados com as outras normas comunitárias de que resultam as referidas disposições, devem ser interpretados no sentido de que não admitem a presença, ainda que acidental, de outras substâncias não autorizadas na farinha de peixe utilizada na produção de alimentos destinados a animais que não os ruminantes e de que não concedem aos operadores económicos nenhum limite de tolerância. A destruição dos lotes de farinha contaminados é uma medida de prevenção prevista pelo artigo 3.°, n.° 1, da Decisão 2000/766.

57 Quanto à justificação destas disposições à luz do artigo 13.° do Acordo EEE, recorde-se que, face à inexistência de harmonização e na medida em que subsistem incertezas no estádio actual da investigação científica, compete às Partes Contratantes decidir do nível a que pretendem assegurar a protecção da saúde das pessoas, tendo em conta as exigências fundamentais do direito do EEE e, nomeadamente, da livre circulação de mercadorias no EEE (acórdão do Tribunal EFTA de 5 de Abril de 2001, EFTA Surveillance Authority/Norway, E-3/00, EFTA Court Report 2000-2001, p. 73, n.° 25; v. a este respeito, quanto à livre circulação de mercadorias na Comunidade, acórdãos de 14 de Julho de 1983, Sandoz, 174/82, Recueil, p. 2445, n.° 16; de 23 de Setembro de 2003, Comissão/ /Dinamarca, C-192/01, Colect., p. I-9693, n.° 42, e de 5 de Fevereiro de 2004, Comissão/França, C-24/00, Colect., p. I-1277, n.° 49).

58 Tal significa que uma decisão de gestão do risco é da competência de cada Parte Contratante, que dispõe de um poder de apreciação para determinar o nível de risco que considera adequado. Nestas condições, uma Parte Contratante pode invocar o princípio da precaução, segundo o qual é suficiente demonstrar que existe uma incerteza científica pertinente no que respeita ao risco em questão. Este poder de apreciação está, no entanto, sujeito a fiscalização judicial (acórdão EFTA Surveillance Authority/Norway, já referido, n.° 25).

59 As medidas adoptadas por uma Parte Contratante devem ser fundadas em dados científicos; devem ser proporcionadas, não discriminatórias, transparentes e coerentes relativamente a medidas similares já adoptadas (acórdão EFTA Surveillance Authority/Norway, já referido, n.° 26).

60 Assim, mesmo se a necessidade de proteger a saúde pública foi reconhecida como uma preocupação primordial, o princípio da proporcionalidade deve ser respeitado (v., neste sentido, acórdão EFTA Surveillance Authority/Norway, já referido, n.° 27).

61 No caso vertente, as medidas adoptadas inserem-se no quadro de uma legislação coerente cujo objectivo é a luta contra as TSE. Foram adoptadas por recomendação de peritos dispondo dos dados científicos pertinentes e são indistintamente aplicáveis a toda e qualquer farinha de peixe susceptível de ser utilizada na Comunidade. Atendendo às considerações tecidas nos n.os 40 a 56 do presente acórdão, essas medidas não violam o princípio da proporcionalidade do direito do EEE.

62 Daqui resulta que estas medidas são justificadas pela protecção da saúde das pessoas e dos animais na acepção do artigo 13.° do Acordo EEE. Esta conclusão é corroborada pelo facto de, em 20 de Junho de 2003, as Decisões 2000/766 e 2001/9 terem sido integradas no Acordo EEE pela Decisão n.° 65/2003 do Comité Misto do EEE.

63 Há assim que responder às questões submetidas precisando que o artigo 13.° do Acordo EEE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe às Decisões 2000/766 e 2001/9.

Quanto à terceira questão

64 Resulta da fundamentação do despacho de reenvio que a terceira questão foi submetida para o caso de a exclusão de toda e qualquer tolerância ser considerada uma medida adoptada por um Estado-Membro. Não sendo esse o caso, visto que a mesma resulta da própria regulamentação comunitária, não há que responder à referida questão.

Quanto às despesas

65 As despesas efectuadas pelos Governos italiano, irlandês e norueguês, bem como 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 (Terceira Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Tribunale di Treviso, por despacho de 26 de Junho de 2002, declara:

1) **O artigo 2.°, n.° 2, primeiro travessão, da Decisão 2000/766/CE do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000, relativa a determinadas medidas de protecção relativas às encefalopatias espongiformes transmissíveis e à utilização de proteínas animais na alimentação animal, e o artigo 1.°, n.° 1, da Decisão 2001/9/CE da Comissão, de 29 de Dezembro de 2000, relativa a**

medidas de controlo exigidas para a execução da Decisão 2000/766, conjugados com as outras normas comunitárias de que resultam as referidas disposições, devem ser interpretados no sentido de que não admitem a presença, ainda que acidental, de outras substâncias não autorizadas na farinha de peixe utilizada na produção de alimentos destinados a animais que não os ruminantes e de que não concedem aos operadores económicos nenhum limite de tolerância. A destruição dos lotes de farinha contaminados é uma medida de prevenção prevista pelo artigo 3.°, n.° 1, da Decisão 2000/766.

2) O artigo 13.° do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, de 2 de Maio de 1992, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe às Decisões 2000/766 e 2001/9.

Rosas Schintgen Colneric

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 1 de Abril de 2004.

O secretário

R. Grass

O presidente da Terceira Secção

A. Rosas