CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 16 de Fevereiro de 1995 *

1. Com o reenvio prejudicial de que hoje nos ocupamos, o Rechtbank van eerste aanleg te Gent pretende, em substância, saber se da regulamentação comunitária em matéria de luta contra a peste suína clássica se pode deduzir a existência de um direito a receber uma indemnização imediata e completa a favor dos proprietários dos porcos abatidos por ordem das autoridades veterinárias nacionais.

2. Para compreender o alcance exacto das questões submetidas ao Tribunal de Justiça, é oportuno recordar, na medida em que assumem relevo no presente caso concreto, os actos adoptados nesse domínio a nível comunitário e as posteriores medidas de aplicação tomadas pelo Reino da Bélgica.

3. Antes de mais, deve salientar-se a Directiva 80/217/CEE do Conselho, de 2 de Janeiro de 1980, que estabelece as medidas comunitárias de luta contra a peste suína clássica [1]. Essa directiva impunha aos Estados-Membros, em particular com vista a melhorar o estado sanitário do efectivo e a suprimir os entraves às trocas comerciais comunitárias de animais vivos e de carne fresca [2], adoptar todas as disposições tendentes a garantir uma luta imediata e eficaz contra a doença, a pôr termo ao seu aparecimento e a evitar a sua propagação.

Para tal efeito, a directiva prevê a introdução de uma obrigação de denúncia imediata às autoridades nacionais competentes dos casos suspeitos ou apurados de peste suína. Caso assim aconteça, as referidas autoridades devem proceder imediatamente às investigações necessárias para confirmar ou infirmar a presença da doença, simultaneamente colocando a exploração em causa sob vigilância oficial. A este respeito, é oportuno assinalar, em particular, o que vem previsto no artigo 5.° do directiva, segundo o qual:

«sempre que a presença da peste suína for oficialmente confirmada, os Estados-

* Língua original: italiano.

1 — JO L 47, p. 11; EE 03 F17 p. 123. Por força da posterior Directiva 80/1101/CEE do Conselho, de 11 de Novembro de 1980, relativa à data de entrada em vigor da Directiva 80/217/CEE que estabelece as medidas comunitárias de luta contra a peste suína clássica (JO L 325, p. 17; EE 03 F19 p. 241), o termo do prazo dentro do qual a referida Directiva 80/217 devia ser transposta para direito nacional foi fixado em 1 de Julho de 1981.

2 — V., a este propósito, o primeiro e o segundo considerandos da directiva em questão.

-Membros velarão para que a autoridade competente... dê ordens para que:

— todos os porcos da exploração sejam abatidos sob controlo oficial sem demora e em moldes que permitam evitar todos os riscos de propagação do vírus da peste suína tanto durante o transporte como no abate;

...».

4. Ainda em 1980, nomeadamente em 11 de Novembro, foi adoptada a Directiva 80/1095/CEE do Conselho, que fixa as condições destinadas a tornar e a manter o território da Comunidade indemne de peste suína clássica [3]. Essa directiva foi posteriormente alterada pela Directiva 87/487/CEE, de 22 de Setembro de 1987 [4], que prolongou o período da acção empreendida, tendo em conta a grave epizootia de peste suína clássica que tinha grassado naquele período em diversas regiões da Comunidade, tornando difícil a integral realização dos programas de erradicação nos prazos precedentemente fixados.

Ora, segundo o disposto no artigo 3.° da directiva, todo o Estado-Membro que não estivesse dela oficialmente indemne, devia submeter à aprovação da Comissão um plano de erradicação acelerada da referida doença, a realizar dentro de um prazo máximo de seis anos [5]. Com o artigo 3.°-A, inserido em 1987, foi depois prevista, para os Estados-Membros que não tivessem ainda alcançado plenamente o objectivo, a possibilidade de apresentar um novo plano, de forma a permitir aumentar para dez anos a duração global da acção de erradicação da doença do seu território. Nos artigos 4.° e 4.°-A (este último inserido também pela Directiva 87/487) são depois especificados os critérios que devem satisfazer os planos de erradicação elaborados a nível nacional.

5. Ao mesmo tempo que a Directiva 80/1095, o Conselho adoptou, ainda em 11 de Novembro de 1980, a Decisão 80/1096/CEE, que instaura uma acção financeira da Comunidade tendo em vista a erradicação da peste suína clássica [6], completada e alterada pela Decisão 87/488/CEE, de 22 de Setembro de 1987 [7], cujo principal objectivo foi o de fixar um prazo suplementar para a realização da acção empreendida, como no caso da Directiva 80/1095.

Por força dessa decisão, os Estados-Membros puderam beneficiar de um auxílio

3 — JO L 325, p. 1; EE 03 F19 p. 228.

4 — JO L 280, p. 24.

5 — O prazo, fixado em cinco anos no texto da directiva adoptada em 1980, foi posteriormente aumentado para seis anos pela Decisão 87/230/CEE do Conselho, de 7 de Abril de 1987 (JO L 99, p. 16).

6 — JO L 325, p. 5; EE 03 F19 p. 232.

7 — JO L 280, p. 26.

do Fundo Europeu de Orientação de Garantia Agrícola (a seguir «Fundo») quanto às despesas por eles efectuadas no quadro da acção prevista pelas Directivas 80/217 e 80/1095. Para esse efeito, o artigo 5.°, n.os 1 e 1-A — este último inserido na sequência das modificações introduzidas em 1987 — prevê que os Estados-Membros interessados comunicarão à Comissão os planos de erradicação da peste suína clássica, bem como os planos complementares elaborados nos termos dos artigos 3.° e 3.°-A da Directiva 80/1095. À Comissão cabe depois apurar se estão reunidas todas as condições de participação financeira da Comunidade (artigo 5.°, n.° 3). A este respeito, vem especificado no artigo 3.°, n.° 2:

«O Fundo, Secção Orientação, reembolsará aos Estados-Membros, no âmbito do plano referido no artigo 5.°:

a) no máximo 50% das despesas realizadas a título de indemnização dos proprietários pelo abate e destruição dos animais...».

O n.° 2-A do mesmo artigo, inserido pela Decisão 87/488, referida várias vezes estabelece ainda que:

«A Comunidade reembolsará aos Estados-Membros, no âmbito da acção complementar...

a) no máximo 50% das despesas realizadas a título de indemnização dos proprietários pelo abate e destruição dos suínos, nos focos de doença verificados no território de um Estado-Membro;

b) no máximo 50% das despesas realizadas a título de indemnização dos proprietários pelo abate e destruição dos suínos eliminados no âmbito das campanhas de despistagem serológica sistemática com vista à execução do novo plano referido no n.° 1-A do artigo 5.°...».

6. Foi em aplicação da referida regulamentação que a Comissão adoptou a Decisão 88/529/CEE, de 7 de Outubro de 1988, que aprova o plano de erradicação da peste suína clássica apresentado pelo Reino da Bélgica [8], que foi incluído entre os países oficialmente *reconhecidos como não indemnes* dessa doença pela Decisão 81/400/CEE, de 15 de Maio de 1981 [9]. Uma vez que a operação de erradicação não tinha sido concluída com êxito no quadro do primeiro plano aprovado pela Comissão, em Dezembro de 1987 o Estado Belga tinha comunicado às autoridades comunitárias um novo plano para completar a acção empreendida, que constitui o objecto da referida decisão. Tendo-se concluído que era conforme às Directivas 80/217

8 — JO L 291, p. 78.

9 — Trata-se da decisão da Comissão que estabelece o estatuto dos Estados-Membros relativo à peste suína clássica para erradicação desta (JO L 152, p. 37; EE 03 F22 p. 35).

e 80/1095, beneficiou igualmente da participação financeira da Comunidade. O artigo 2.° da Decisão 88/529 previu, especificamente, a obrigação de a Bélgica pôr em vigor, a partir de 1 de Janeiro de 1988, «as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para executar o plano».

7. Em simultâneo com a adopção das disposições normativas e dos planos de acção específicos contra a peste suína clássica, o Conselho tomou uma série de medidas pontuais de luta contra uma outra doença que também atingia os suínos, isto é, a peste suína africana. Deve assinalar-se a este propósito a Decisão 80/1097/CEE, de 11 de Novembro de 1980, que estabelece uma acção financeira da Comunidade para a erradicação da peste suína africana na Sardenha [10], à qual o tribunal de reenvio se referiu na sua decisão.

Dando seguimento à atribuição, em 1976, de uma primeira participação financeira [11], esta decisão tem em conta o facto de a doença não estar completamente erradicada e aceita o novo pedido de financiamento comunitário apresentado pelas autoridades italianas. No artigo 1.° impõe, portanto, à Itália submeter à aprovação da Comissão um plano de urgência para a erradicação da doença, cuja eficácia devia ser garantida pela inserção nesse plano de uma série de medidas detalhadamente enunciadas no artigo 2.° Este artigo, no que interessa, estabelece:

«O plano a que se refere o artigo 1.° deve prever:

1. Medidas rigorosas de erradicação, em especial:

...

f) uma imediata e completa indemnização dos proprietários cujos porcos foram abatidos em execução do plano...».

8. Deve assinalar-se, além disso, que, devido à persistência da doença na região em questão, o Conselho impôs à República Italiana, por decisão de 25 de Abril de 1990 [12], posterior aos factos do litígio no processo inicial, elaborar um novo plano para a erradicação da peste suína africana na Sardenha, para a realização do qual foi também prevista a participação financeira da Comunidade. As medidas que o plano deve conter são enunci-

10 — JO L 325, p. 8.

11 — A participação em questão foi atribuída pela Decisão 77/97/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa ao financiamento pela Comunidade de certas acções veterinárias que apresentam carácter de urgência (JO 1977, L 26, p. 78; EE 03 F11 p. 167).

12 — Trata-se da Decisão 90/217/CEE que estabelece uma acção financeira da Comunidade para a erradicação da peste suína africana na Sardenha (JO L 116, p. 24).

adas no artigo 2.° da decisão e são em larga medida equivalentes às já previstas na decisão de 1980; diferentemente de quanto se dispôs anteriormente, é estabelecido, todavia, que a compensação a assegurar aos proprietários dos porcos abatidos deve ser «imediata e adequada».

9. É oportuno recordar, finalmente, que a Directiva 80/217 foi transposta para a ordem jurídica belga pelo decreto real de 10 de Setembro de 1981, que introduz medidas de polícia sanitária relativas à peste suína clássica e à peste suína africana [13]. O seu artigo 7.° prevê que, sempre que a presença de peste suína esteja oficialmente confirmada numa exploração, o inspector veterinário deve ordenar o abate de todos os porcos aí presentes, em conformidade com as disposições contidas no capítulo IV do mesmo decreto. Entre estas disposições, deve assinalar-se em especial o artigo 15.° assim redigido:

«Nos limites dos créditos orçamentais, é concedida ao proprietário dos porcos abatidos por ordem da inspecção veterinária uma indemnização igual a:

1. 50% do valor estimado dos porcos cujo abate foi ordenado por estarem atacados ou haver suspeita de estarem atacados;

2. a totalidade do valor estimado dos porcos cujo abate foi ordenado por haver suspeita de estarem contaminados».

10. Esclarecido isto, é também oportuno recordar muito brevemente os termos da controvérsia no processo principal.

As recorrentes, a sociedade cooperativa Flip CV e a sociedade O. Verdegem NV, proprietárias de porcos abatidos por ordem das autoridades veterinárias no âmbito das medidas destinadas a combater a peste suína clássica, tinham pedido ao Estado belga uma indemnização a título do artigo 15.° do referido decreto real de 10 de Setembro de 1981.

Perante o órgão jurisdicional nacional contestaram, portanto, o montante da indemnização que lhes foi atribuída, pelo facto de não corresponder ao valor global dos animais abatidos e não compreender os juros de mora. Ao argumento avançado pelo Estado belga, consistente em dizer que, com base nessa disposição, o pagamento das indemnizações só é possível no limite dos créditos orçamentais e que, não estando previsto a este respeito qualquer prazo, fica excluído qualquer outro pagamento que não seja o da indemnização atribuída, as recorrentes contrapuseram que o decreto real de 1981 deverá ser interpretado à luz das disposições normativas comunitárias. Ora, essas disposições

13 — *Moniteur belge* de 11.11.1981, p. 14238.

normativas, em sua opinião, configurariam o direito dos proprietários dos porcos abatidos por razões sanitárias a receber uma indemnização «imediata e completa», como é previsto de maneira expressa no artigo 2.°, n.° 1, alínea f), da Decisão 80/1097, já referida.

11. Tendo em conta, portanto, os argumentos desenvolvidos pelas recorrentes, o tribunal *a quo* submeteu ao Tribunal de Justiça três questões prejudiciais relativas à interpretação e à validade de certas disposições do direito comunitário.

O Rechtbank van eerste aanleg te Gent pergunta, em primeiro lugar, se a Decisão 88/529 da Comissão, que aprova o plano de erradicação da peste suína clássica apresentado pelo Reino da Bélgica, deve interpretar-se no sentido de que compreende também a expressão «imediata e completa indemnização dos proprietários cujos porcos foram abatidos em execução do plano», constante do artigo 2.°, n.° 1, alínea f), da Decisão 80/1097 relativa à erradicação da peste suína africana na Sardenha.

Caso a resposta à primeira questão seja afirmativa, o tribunal de reenvio pede igualmente que seja esclarecido se daí resulta serem também devidos sobre o montante da indemnização juros de mora e legais.

Na eventualidade, pelo contrário, de ser a primeira questão respondida pela negativa, pergunta-se ao Tribunal de Justiça se a Decisão 88/529 será inválida por violação do artigo 7.° do Tratado CEE (actualmente artigo 6.°, segundo a nova numeração introduzida pelo Tratado de Maastricht), na medida em que os proprietários italianos terão direito a uma indemnização imediata e completa, enquanto os proprietários belgas só poderão beneficiar desse direito no limite dos créditos orçamentais, ainda que ambas as decisões — saliente-se — se devam considerar como a expressão de uma mesma disposição normativa comunitária.

12. A título preliminar, observo que, não obstante as questões terem sido formuladas com referência exclusiva à Decisão 88/529, devem na realidade entender-se como destinadas a apurar se o regime comunitário em matéria de luta contra a peste suína clássica — da qual a referida decisão constitui aplicação — estabeleceu uma obrigação geral de indemnizar, de forma «imediata e completa», os proprietários dos animais cujo abate teve de ser ordenado na medida em que estavam afectados por essa doença. Portanto e para dar uma resposta útil ao tribunal de reenvio, parece-me oportuna a reformulação das questões nesse sentido, com referência, em particular, às Directivas 80/217 e 80/1095 e à Decisão 80/1096 e ainda às suas posteriores alterações.

13. Precisados desta forma os termos do pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, considero que a primeira questão colocada merece

resposta negativa. Não me parece, de facto, que seja possível deduzir do regime comunitário a existência de um princípio geral segundo o qual os proprietários dos animais abatidos por razões de polícia sanitária tenham sempre direito a receber uma indemnização «imediata e completa».

Em primeiro lugar, no que respeita às disposições normativas dirigidas especificamente a lutar contra a peste suína clássica, limita-se a prever, por um lado, as medidas de carácter veterinário que os Estados-Membros estão obrigados a adoptar com o duplo objectivo de prevenir o aparecimento da doença e de evitar a sua propagação e, por outro, a participação financeira da Comunidade nas acções de erradicação da doença no seu território empreendidas pelos Estados interessados. Neste último aspecto, viu-se como a Decisão 80/1096, ainda que inclua entre as despesas susceptíveis de beneficiar do auxílio comunitário as efectuadas a título de indemnização dos proprietários pelo abate e a destruição dos animais [14], nada diz a respeito das características que essa indemnização deve assumir e como, por outro, também não impõe a obrigação de pagar uma indemnização. Na falta de disposições específicas a esse respeito, apenas podem aplicar-se as disposições do direito nacional: no que toca em particular à Bélgica, as contidas no decreto real de 10 de Setembro de 1981, já referido.

14. Se analisarmos os outros actos comunitários adoptados no domínio veterinário com a finalidade de salvaguardar e melhorar o nível da protecção sanitária e, mais em particular, os actos tendentes a erradicar as doenças transmissíveis ao homem, o quadro que daí resulta quanto à questão relativa à indemnização e às suas características é o mais díspar possível.

Nada vinha especificado a este propósito, por exemplo, na Directiva 77/391/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que instaura uma acção da Comunidade tendo em vista a erradicação da brucelose, da tuberculose e da leucose dos bovinos [15]. Só posteriormente, nas decisões do Conselho 90/424/CEE, de 26 de Julho de 1990, relativa a determinadas despesas no domínio veterinário [16], e 90/638/CEE, de 27 de Novembro de 1990, que estabelece os critérios comunitários aplicáveis às acções de erradicação e de vigilância de determinadas doenças dos animais [17], se estabeleceu, com vista a garantir a eficácia da acção comunitária, que os programas nacionais de erradicação das doenças acima referidas, e das outras doenças indicadas na Decisão 90/424, devem prever «a indemnização rápida e adequada dos criadores» [18].

14 — Artigos 3.°, n.os 2 e 2 A, v. *supra* ponto 5.

15 — JO L 145, p. 44; EE 03 F12 p. 195.

16 — JO L 224, p. 19.

17 — JO L 347, p. 27.

18 — Artigo 3.°, n.° 2, último travessão, da Decisão 90/424. Em termos análogos está também redigido o Anexo I da Decisão 90/638 que enuncia os «critérios a ter em conta nos programas de erradicação e que não é diverso do teor do artigo 3.°, n.° 2, alínea d), da Decisão 89/145/CEE do Conselho, de 20 de Fevereiro de 1989, que introduz uma medida financeira comunitária para a erradicação da peripneumonia contagiosa dos bovinos (PPCB) em Portugal, que estabelece que, com vista a garantir a eficácia da acção empreendida, o plano a elaborar por parte de Portugal deve prever «uma compensação imediata e suficiente para os proprietários de bovinos que tenham sido abatidos...» (JO L 53, p. 55).

Segundo as Decisões 86/649/CEE [19] e 86/650/CEE [20] do Conselho, de 17 de Dezembro de 1986, que criaram uma acção financeira da Comunidade para a erradicação da peste suína africana em Portugal e em Espanha, o plano elaborado pelas competentes autoridades nacionais devia incluir, com vista a garantir a sua eficácia e a receber a contribuição financeira da Comunidade, «uma indemnização imediata e suficiente dos proprietários dos suínos abatidos» [21].

Finalmente e no que respeita às disposições constantes das duas decisões que estabelecem uma acção financeira da Comunidade para a erradicação da peste suína africana na Sardenha, remeto para o que já anteriormente expus.

15. Ora, se é verdade que a previsão de uma indemnização a favor dos proprietários criadores se tornou, em especial a partir de 1989, uma cláusula-tipo nos programas comunitários de luta contra as doenças dos animais, surge, todavia, essencialmente ditada pela preocupação de garantir a eficácia da acção empreendida através da colaboração activa dos sujeitos privados interessados. Como salientou a Comissão nas suas observações, a referida previsão aplica-se não apenas em função das modalidades do financiamento comunitário, mas também se e na medida em que for considerada como uma condição necessária para garantir o bom êxito de uma determinada acção no domínio veterinário. Sendo esse o seu objectivo, não creio que dela se possa deduzir o reconhecimento de um direito dos proprietários dos animais abatidos a receber uma indemnização. Por outro lado, a variedade e, frequentemente, o carácter genérico das fórmulas a esse respeito utilizadas — a indemnização deve ser, umas vezes, «rápida e adequada», outras, «imediata e suficiente» — mostram bem como essa matéria continua a ser regulada pelo direito nacional, ao qual também cabe determinar se são eventualmente devidos juros de mora e legais.

16. Finalmente, no que respeita à pretensa discriminação entre os criadores belgas e italianos, limitar-me-ei a salientar o seguinte.

Em primeiro lugar, está fora de discussão que a Directiva 80/1095, em relação à qual a questão deve ser especialmente colocada, pois que a Decisão 88/529 se limita a aprovar o plano de erradicação apresentado pelas autoridades belgas com base nessa directiva, é de aplicação uniforme em todo o território da Comunidade, independentemente da nacionalidade e do lugar de estabelecimento dos criadores. Por outro lado, não poderá resultar uma discriminação do facto de, a favor dos criadores da Sardenha, a Decisão 80/1097 prever uma indemnização «imediata e completa», na medida em que o objecto dessa decisão consiste na luta contra uma doença, a peste suína africana, que é distinta da peste suína clássica, que é o objecto da regulamentação normativa da Directiva 80/1095.

19 — JO L 382, p. 5.

20 — JO L 382, p. 9.

21 — Artigo 2.°, n.° 1, alínea c), das duas decisões em questão, que têm conteúdo análogo.

17. À luz das considerações expostas, concluo, portanto, sugerindo ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões submetidas pelo Rechtbank van eerste aanleg te Gent:

«A Decisão 88/529/CEE da Comissão, de 7 de Outubro de 1988, que aprova o plano de erradicação da peste suína clássica apresentado pelo Reino da Bélgica, deve ser interpretada no sentido de que o Estado Belga não é obrigado a garantir em todos os casos a indemnização imediata e completa dos proprietários cujos porcos foram abatidos em execução do plano acima referido.

Tanto o exame da directiva do Conselho de 11 de Novembro de 1980, que fixa as condições destinadas a tornar e a manter o território da Comunidade indemne de peste suína clássica, como o da referida Decisão 88/529/CEE da Comissão, de 7 de Outubro de 1988, não revelaram elementos de natureza a afectar a sua validade.»