ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

22 de Junho de 2011 *

No processo C-346/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Gerechtshof 's-Gravenhage (Países Baixos), por decisão de 18 de Agosto de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 28 de Agosto de 2009, no processo

Staat der Nederlanden

contra

Denkavit Nederland BV e o.,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: J. N. Cunha Rodrigues, presidente de secção, A. Arabadjiev, A. Rosas (relator), U. Lõhmus e A. Ó Caoimh, juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogado-geral: P. Cruz Villalón,
secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 7 de Setembro de 2010,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Denkavit Nederland BV e o., por H. Ferment, advocaat,

— em representação do Governo neerlandês, por C. Wissels e M. de Ree, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo alemão, por M. Lumma, J. Möller e N. Graf Vitzthum, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo sueco, por A. Falk e A. Engman, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por F. Jimeno Fernández e B. Burggraaf, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 18 de Novembro de 2010,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do direito da União relativo à utilização de proteínas animais transformadas na alimentação dos animais, em especial, dos seguintes actos:

— 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);

— Decisão 94/381/CE da Comissão, de 27 de Junho de 1994, relativa a certas medidas de protecção respeitantes à encefalopatia espongiforme bovina e à alimentação à base de proteínas derivadas de mamíferos (JO L 172, p. 23);

— 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

— 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/CE do Conselho (JO 2001, L 2, p. 32).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre o Staat der Nederlanden e a Denkavit Nederland BV e o. (a seguir «Denkavit e o.»), isto é, diversas sociedades produtoras de alimentos para animais, bem como uma sociedade distribuidora de matérias-primas para esses alimentos. Este litígio tem por objecto a conformidade com o direito da União de uma regulamentação nacional que impõe, tendo em vista instituir uma protecção contra a encefalopatia espongiforme bovina (a seguir «BSE»), uma proibição de produção e de comercialização de proteínas animais transformadas na alimentação de animais de criação, na medida em que essa proibição, por um lado, foi adoptada e entrou em vigor após a aprovação, mas antes da entrada em vigor, de uma decisão da União Europeia que prevê essa proibição e, por outro, era aplicável antes da entrada em vigor dessa decisão à farinha de peixe e ao fosfato dicálcico, apesar de esses produtos serem susceptíveis de estar isentos da proibição imposta pela referida decisão.

Quadro jurídico

Legislação da União

Directiva 90/425

3 Nos termos do segundo considerando da Directiva 90/425, há que eliminar os obstáculos veterinários e zootécnicos ao desenvolvimento do comércio intracomunitário dos animais e produtos de origem animal, para favorecer o funcionamento harmonioso das organizações comuns de mercado de animais e produtos de origem animal.

4 Em conformidade com o seu décimo considerando, devem ser previstas medidas de protecção e, nomeadamente por razões de eficácia, a responsabilidade deve caber, em primeiro lugar, ao Estado de expedição.

5 O décimo segundo considerando da Directiva 90/425 refere que, na pendência de regras comunitárias, é conveniente, em relação aos animais e produtos que não foram objecto de regras harmonizadas, manter os requisitos do Estado destinatário desde que estejam em conformidade com o artigo 36.º do Tratado CEE (que passou a artigo 36.º do Tratado CE, o qual, por sua vez, passou, após alteração, a artigo 30.º CE).

6 O artigo 1.º, primeiro parágrafo, da referida directiva dispõe:

«Os Estados-Membros assegurarão que os controlos veterinários dos animais vivos e produtos abrangidos pelas directivas referidas no anexo A ou pelo primeiro parágrafo do artigo 21.º e destinados ao comércio deixem, sem prejuízo do artigo 7.º, de ser efectuados nas fronteiras e passem a sê-lo nos termos do disposto na presente directiva.»

7 O artigo 10.º, n.º 1, da mesma directiva tem a seguinte redacção:

«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.

O Estado-Membro de expedição aplicará imediatamente as medidas de luta ou de prevenção previstas na regulamentação comunitária e, nomeadamente, determinará as zonas de protecção nela previstas ou decidirá qualquer outra medida que considere apropriada.

O Estado-Membro de destino ou de trânsito que, por ocasião de um dos controlos referidos no artigo 5.º, verificar a existência de uma das doenças ou factores de perigo referidos no primeiro parágrafo pode, se tal for considerado necessário, tomar as medidas de prevenção previstas na regulamentação comunitária, incluindo a colocação dos animais em quarentena.

Enquanto aguarda a tomada de medidas nos termos do n.º 4, o Estado-Membro de destino pode, por razões graves de protecção da saúde pública ou animal, tomar medidas cautelares em relação às explorações, centros ou organismos em questão ou, no caso de uma epizootia, em relação à zona de protecção prevista na regulamentação comunitária.

As medidas tomadas pelos Estados-Membros serão comunicadas sem tardar à Comissão e aos outros Estados-Membros.»

8 Em conformidade com o n.º 4 do mesmo artigo, a Comissão adoptará, de acordo com o procedimento de comitologia previsto no artigo 17.º da referida directiva, as medidas necessárias para os animais, produtos e 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.

Directiva 90/667/CEE

9 O artigo 13.º, n.º 1, da Directiva 90/667/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1990, que estabelece as normas sanitárias para a eliminação e a transformação de resíduos animais, para a sua colocação no mercado e para a prevenção da presença de agentes patogénicos nos alimentos para animais de origem animal ou à base de peixe e que altera a Directiva 90/425 (JO L 363, p. 51), tem a seguinte redacção:

«A Directiva 90/425 é aplicável, nomeadamente, à organização e às acções a empreender na sequência dos controlos levados a efeito pelo Estado-Membro de destino e às medidas de salvaguarda a aplicar.»

Directiva 92/118/CEE

10 O artigo 2.º, n.º 1, da 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 L 62, p. 49), tem a seguinte redacção:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

[…]

e) *Proteínas animais transformadas destinadas à alimentação animal:* as proteínas animais tratadas por forma a tornarem-se próprias para serem utilizadas directamente como alimentos para animais ou como componentes de alimentos para animais. Estas proteínas incluem a farinha de peixe, a farinha de carne, a farinha de osso, a farinha de cascos, farinha de chifres, a farinha de sangue, a farinha de penas, os torresmos secos e outros produtos similares, incluindo as misturas que contenham estes produtos;

[…]»

11 Segundo o artigo 7.º, n.º 2, da referida directiva, o artigo 10.º da Directiva 90/425 aplica-se aos produtos a que se refere a primeira directiva.

Decisão 94/381

12 A Comissão adoptou a Decisão 94/381 com base na Directiva 90/425, em especial no seu artigo 10.º, n.º 4.

13 Em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, dessa decisão, os Estados-Membros deveriam proibir a utilização de proteínas derivadas de tecidos de mamíferos na alimentação dos ruminantes. O n.º 2 do mesmo artigo dispunha, no entanto, que os Estados-Membros que instaurassem um sistema que possibilitasse a distinção entre proteínas animais derivadas de ruminantes e de espécies não ruminantes seriam autorizados pela Comissão, em conformidade com o processo previsto no artigo 17.º da Directiva 90/425, a permitir a alimentação dos ruminantes com proteínas derivadas de espécies não ruminantes.

Decisão 2000/766

14 Em 4 de Dezembro de 2000, o Conselho da União Europeia adoptou a Decisão 2000/766 com base na Directiva 90/425, designadamente no seu artigo 10.º, n.º 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 1998, L 24, p. 9), designadamente no seu artigo 22.º

15 Por força do artigo 2.º desta decisão:

«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 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)],

— gelatina de animais não ruminantes para invólucros de aditivos na acepção da Directiva 70/524/CEE do Conselho, de 23 de Novembro de 1970, relativa aos aditivos na alimentação para animais [(JO L 270, p. 1)],

— fosfato dicálcico e proteínas hidrolisadas obtidos em condições a fixar nos termos do artigo 17.º da Directiva 89/662/CEE,

— [...] leite ou produtos lácteos na alimentação de animais de criação, mantidos, engordados ou criados para a produção de alimentos.»

16 O artigo 3.º da referida decisão dispõe:

«1. Com excepção das derrogações fixadas no n.º 2 do artigo 2.º, os Estados-Membros:

a) 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;

b) Garantem que todas as proteínas animais transformadas destinadas à alimentação de animais de criação mantidos, engordados ou criados para a produção de alimentos são retiradas do mercado, dos canais de distribuição e do armazenamento nas explorações agrícolas.

2. Os Estados-Membros garantem que os resíduos animais, tal como definidos na Directiva [90/667] são recolhidos, transportados, transformados, armazenados ou eliminados em conformidade com o disposto nessa directiva […]»

17 Em conformidade com o seu artigo 4.º, a Decisão 2000/766 entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001 e é aplicável até 30 de Junho de 2011.

Decisão 2001/9

18 A Decisão 2001/9, adoptada pela Comissão em 29 de Dezembro de 2000, fixou as condições detalhadas de aplicação da excepção às proibições relativas às farinhas de peixe, ao fosfato dicálcico e às proteínas hidrolisadas, prevista no artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 2000/766. A Decisão 2001/9 entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001.

19 O artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2001/9 dispunha:

«1. 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.

2. Os Estados-Membros autorizarão a utilização de fosfato dicálcico na alimentação de animais que não sejam ruminantes, unicamente em conformidade com as condições fixadas no anexo II.»

Regulamentação nacional

20 A regulamentação provisória relativa à proibição das proteínas animais em toda a alimentação para animais de criação (tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren, a seguir «regulamentação nacional provisória»), adoptada em 8 de Dezembro de 2000 pelo Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministro da Agricultura, da Natureza e das Pescas, *Nederlandse*

Staatscourant 2000, n.º 239), baseava-se, na sua fundamentação, na Directiva 90/425 e na Decisão 2000/766. O seu artigo 2.º dispunha:

«1. Em derrogação ao artigo 2.º da regulamentação sobre a proibição de farinhas animais nos alimentos para animais, é proibido preparar, manipular ou transformar, fornecer, receber, entregar, transportar, comercializar, comprar ou alienar proteínas animais transformadas destinadas à alimentação de animais de criação.

2. O n.º 1 não é aplicável aos seguintes produtos:

— 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 […],

— gelatina de animais não ruminantes para invólucros de aditivos […]

— fosfato dicálcico e proteínas hidrolisadas obtidos em condições a fixar nos termos do artigo 17.º da Directiva 89/662/CEE,

— leite e produtos lácteos.»

21 Nos termos do artigo 3.º da referida regulamentação:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 2.º, a partir de 1 de Janeiro de 2001, é proibido:

a) utilizar proteínas animais transformadas na alimentação de animais de criação;

b) importar ou exportar proteínas animais transformadas;

c) possuir ou ter em armazém proteínas animais transformadas, em explorações onde existam animais de criação, bem como em empresas que produzam, comercializem, armazenem ou transladem alimentação para animais de criação.

2. Não está sujeito à proibição mencionada no n.º 1, alínea c), até 1 de Março de 2001, o possuidor ou proprietário de proteínas animais transformadas que, nos termos fixados pelo Ministro, declare ao Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees [Serviço Nacional de Inspecção Pecuária e da Carne] a natureza, a quantidade e a localização das proteínas animais transformadas em sua posse e comunique imediatamente ao referido serviço qualquer modificação da natureza, quantidade e localização das mesmas.»

22 Por força do seu artigo 4.º, esta mesma regulamentação entrou em vigor em 15 de Dezembro de 2000.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

23 Desde 1994, foram adoptadas, na União, medidas para lutar contra a propagação da BSE. Tais medidas foram adoptadas, nomeadamente, com base na Directiva 90/425.

24 Em 27 de Junho de 1994, a Comissão adoptou a Decisão 94/381, cujo objectivo é proibir a utilização de proteínas derivadas de tecidos de mamíferos na alimentação de ruminantes.

25 Tendo sido registados casos de BSE em animais nascidos posteriormente à entrada em vigor da Decisão 94/381, o Comité Científico Director instituído pela Decisão 97/404/CE da Comissão, de 10 de Junho de 1997 (JO L 169, p. 85; a seguir «Comité Científico Director»), emitiu um parecer, em 27 e 28 de Novembro de 2000, em que referia, pela primeira vez, a existência de risco de contaminação cruzada da alimentação de bovinos por alimentos destinados a outros animais, que continham proteínas animais susceptíveis de estar contaminadas com o agente da BSE, e em que recomendava a adopção de novas medidas.

26 Em 4 de Dezembro de 2000, o Conselho adoptou a Decisão 2000/766, para minimizar o risco de propagação da BSE. Com essa decisão, foi proibida, a partir de Janeiro de 2001 e por um período máximo de seis meses, a utilização de proteínas animais transformadas na alimentação de todos os animais de criação. Essa decisão previa igualmente a proibição de colocação no mercado, o comércio, a importação de países terceiros e a exportação para esses países de proteínas animais transformadas, bem como a obrigação da sua retirada do mercado, dos canais de distribuição e das instalações de armazenamento situadas nas explorações. Estas proibições comportavam várias excepções, relativas, entre outras, à utilização de farinha de peixe na alimentação de animais não ruminantes e à utilização de fosfato dicálcico.

27 Quatro dias mais tarde, em 8 de Dezembro de 2000, o Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aprovou a regulamentação provisória nacional, que prevê, no seu artigo 2.º, n.º 1, a proibição de preparar, manipular, transformar, fornecer, receber, entregar, transportar, colocar no mercado, comprar ou alienar proteínas animais transformadas, destinadas à alimentação de animais de criação.

28 O artigo 2.º, n.º 2, dessa regulamentação previa excepções a esta proibição, designadamente para a farinha de peixe e o fosfato dicálcico. A aplicação destas excepções estava, contudo, condicionada à posterior adopção de medidas de controlo, a fixar segundo o procedimento previsto no artigo 17.º da Directiva 89/662.

29 Em conformidade com o seu artigo 4.º, a regulamentação provisória nacional entrou em vigor em 15 de Dezembro de 2000, ou seja, quinze dias antes da entrada em vigor da Decisão 2000/766. Esta regulamentação foi comunicada à Comissão em 10 de Janeiro de 2001.

30 Em 29 de Dezembro de 2000, a Comissão adoptou a Decisão 2001/9, que fixava as condições a que estava subordinada a utilização, designadamente, de farinha de peixe e de fosfato dicálcico na alimentação de animais. Esta decisão entrou em vigor ao mesmo tempo que a Decisão 2000/766, ou seja, em 1 de Janeiro de 2001.

31 Denkavit e o. recorreram para o Rechtbank 's-Gravenhage (Tribunal da Haia), pedindo a declaração de ilegalidade do artigo 2.º da regulamentação provisória nacional.

32 Denkavit e o. alegaram nesse tribunal que o Staat der Nederlanden tinha agido ilegalmente, a título principal, ao impor-lhes, durante o período de 15 de Dezembro de 2000 a 1 de Janeiro de 2001, proibições mais restritivas em matéria de alimentos para animais do que as previstas pela Decisão 94/381 e, a título subsidiário, ao impor, durante esse período, proibições em matéria de alimentos para animais que não continham outras proteínas animais senão farinha de peixe e fosfato dicálcico.

33 O Rechtbank 's-Gravenhage deu provimento a esse recurso, com o fundamento de que, atenta a sua redacção, o objectivo da Decisão 2000/766 era o de que as proibições visadas entrassem em vigor, precisamente, em 1 de Janeiro de 2001, nem antes nem depois. Segundo este tribunal, o Staat der Nederlanden agiu, portanto, de forma ilegal, ao impor proibições a partir de 15 de Dezembro de 2000.

34 O Staat der Nederlanden recorreu para o Gerechtshof 's-Gravenhage (Tribunal de Recurso da Haia), que considerou que o litígio que lhe foi submetido suscita questões relativas à interpretação de determinadas disposições de direito da União.

35 Nestas condições, o Gerechtshof 's-Gravenhage decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O direito comunitário, em especial a Directiva 90/425/CEE, a Decisão 94/381/CE e a Decisão 2000/766/CE, deve ser interpretado no sentido de que é incompatível com o mesmo uma medida de proibição nacional, como a enunciada no artigo 2.º da regulamentação provisória, que, para protecção contra a BSE, proíbe a produção e a comercialização de proteínas animais transformadas destinadas à alimentação de animais de criação, quando essa medida de proibição nacional

— entrou em vigor em 15 de Dezembro de 2000 (e, como tal, antes da Decisão 2000/766/CE) e

— também vigorou temporariamente (até à Decisão [2001/9/CE, de 29 de Dezembro de 2000]) para a farinha de peixe e [para o] fosfato dicálcico?»

Quanto à questão prejudicial

36 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o direito da União, em especial a Directiva 90/425 e as Decisões 94/381 e 2000/766, se opõe a uma regulamentação nacional que, a título de protecção contra a BSE, impunha uma proibição temporária de produção e de comercialização de proteínas animais transformadas na alimentação de animais de criação, na medida em que essa proibição, por um lado, tinha sido adoptada e entrado em vigor após a aprovação, mas antes da entrada em vigor, de uma decisão da União que previa essa proibição e, por outro, se aplicava, antes da entrada em vigor dessa decisão, à farinha de peixe e ao fosfato dicálcico, apesar de estes produtos deverem estar isentos da proibição imposta pela referida decisão.

37 A título liminar, importa recordar que, no que diz respeito à luta contra a propagação de doenças susceptíveis de constituir perigo grave para os animais ou para a saúde humana, como a BSE, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 10.º da Directiva 90/425 procede à harmonização completa das medidas de protecção contra essas doenças, definindo com precisão as obrigações e as atribuições que, neste domínio, cabem, respectivamente, aos Estados-Membros e à Comissão (v., neste sentido, acórdão de 26 de Maio de 1993, Comissão/Portugal, C-52/92, Colect., p. I-2961, n.º 19).

38 Efectivamente, em conformidade com o referido artigo 10.º, a Comissão toma as medidas necessárias, após análise pelo Comité Veterinário Permanente. Os Estados-Membros, se verificarem a existência de uma doença por ocasião de um controlo, podem apenas tomar as medidas de prevenção previstas na regulamentação comunitária e, por razões graves de protecção da saúde pública, tomar as medidas cautelares estritamente necessárias, que apenas vigoram até a Comissão adoptar medidas (v., neste sentido, acórdão Comissão/Portugal, já referido, n.º 9).

39 Decorre do décimo segundo considerando da Directiva 90/425 que esta se aplica aos animais e aos produtos objecto de regras harmonizadas, enumeradas no anexo A da referida directiva.

40 Como observou o advogado-geral no n.º 39 das suas conclusões, há, portanto, que determinar se os produtos abrangidos pela regulamentação provisória nacional, isto é, proteínas animais transformadas, destinadas à alimentação de animais de criação, estavam abrangidos pela Directiva 90/425 no momento da adopção desta regulamentação.

41 A este propósito, a legislação da União em matéria de alimentação para animais evoluiu para uma harmonização complexa e avançada. Como expôs o advogado-geral nos n.os 47 a 49 das suas conclusões, as proteínas animais transformadas foram objecto de vários instrumentos de harmonização, simultaneamente na sua qualidade de resíduos animais, de compostos para alimentos para animais e sob forma de proibição.

42 Com efeito, na sequência da adopção da Directiva 90/667, o anexo A da Directiva 90/425 foi alterado para que os produtos visados pela Directiva 90/667, isto é, os resíduos animais, fossem submetidos às medidas de protecção previstas na Directiva 90/425.

43 Em seguida, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, da Directiva 92/118, as medidas de protecção previstas no artigo 10.º da Directiva 90/425 eram aplicáveis aos produtos de origem animal previstos na Directiva 92/118, ou seja, os produtos de origem animal não sujeitos, no que respeita aos requisitos de polícia sanitária e aos requisitos sanitários que regem as trocas comerciais e as importações na Comunidade Europeia, às regulamentações comunitárias específicas visadas no anexo A, capítulo I, da Directiva 89/662 e, no que diz respeito aos agentes patogénicos, da Directiva 90/425.

44 A Decisão 94/381, que tem por objecto proibir a utilização de proteínas derivadas de tecidos de mamíferos na alimentação dos ruminantes, foi adoptada em 27 de Junho de 1994.

45 Além disso, pela Decisão 91/516/CEE da Comissão, de 9 de Setembro de 1991, que estabelece uma lista de produtos cuja utilização em alimentos compostos para animais é proibida (JO L 281, p. 23), conforme alterada pela Decisão 97/582/CE da Comissão, de 28 de Julho de 1997 (JO L 237, p. 39), foi imposta essa proibição quanto aos produtos proteicos provenientes de tecidos de mamíferos utilizados como ingredientes nos alimentos compostos para ruminantes.

46 Por fim, a utilização de proteínas animais transformadas na alimentação de todos os animais de criação, incluindo os não ruminantes, que sejam detidos, engordados ou criados para a produção de alimentos foi proibida pela Decisão 2000/766.

47 Além disso, esta decisão, cuja validade não foi posta em causa, tinha como base jurídica o artigo 10.º da Directiva 90/425.

48 Resulta do conjunto destas considerações que, no momento da adopção da regulamentação nacional provisória, não era possível um Estado-Membro proibir a produção e a comercialização de proteínas animais transformadas, destinadas à alimentação de animais de criação, fora do mecanismo de protecção estabelecido pelo artigo 10.º da Directiva 90/425.

49 Assim, importa verificar se a regulamentação nacional provisória pode ser considerada uma medida de protecção em conformidade com esta disposição.

50 Por força do artigo 10.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/425, cada Estado-Membro assinalará imediatamente aos outros Estados-Membros e à Comissão o aparecimento de zoonoses, de doenças ou do que quer que possa constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana.

51 Quanto à questão de saber se, ao tempo da adopção da regulamentação nacional provisória, tinham surgido zoonoses, doenças ou o que quer que pudesse constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana, na acepção da referida disposição, recorde-se que essa condição pode ser considerada preenchida quando novas informações alterem de forma significativa a percepção do perigo representado por uma doença (acórdão de 3 de Julho de 2003, Lennox, C-220/01, Colect., p. I-7091, n.º 72 e jurisprudência aí referida).

52 Há que notar a este respeito que a regulamentação nacional provisória foi aprovada dez dias após a publicação de um parecer do Comité Científico Director de 27 e 28 de Novembro de 2000 (a seguir «parecer do Comité Científico Director»), que assinalava um risco de contaminação cruzada da alimentação bovina por alimentos destinados a outros animais e que continham proteínas animais susceptíveis de estar contaminadas pelo agente da BSE. Ora, este parecer recomendava considerar a proibição temporária das proteínas animais na alimentação dos animais.

53 Uma vez que, desde 1994, tinham sido adoptadas diferentes medidas contra a BSE, mas tinham surgido novos casos com uma certa regularidade e, como tal, a projecção e a importância do risco de propagação da referida doença eram ainda incertos, pode considerar-se que o parecer do Comité Científico Director alterou de forma significativa a percepção do perigo constituído pela BSE e, por conseguinte, justificava a adopção de medidas de protecção previstas no artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425.

54 O Governo neerlandês alega que a regulamentação nacional provisória foi adoptada pelo Reino dos Países Baixos, simultaneamente na sua qualidade de Estado-Membro de expedição e de Estado-Membro de destino.

55 É verdade que estão previstos vários tipos de medidas no artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425. Com efeito, em conformidade com o segundo parágrafo dessa disposição, um Estado-Membro de expedição aplicará imediatamente as medidas de luta ou de prevenção previstas na regulamentação comunitária e, nomeadamente, determinará as zonas de protecção nela previstas ou decidirá qualquer outra medida que considere apropriada. De acordo com o quarto parágrafo do mesmo número, enquanto aguarda a tomada de medidas nos termos do n.º 4 do dito artigo 10.º, o Estado-Membro de destino pode, por razões graves de protecção da saúde pública ou animal, tomar medidas cautelares em relação às explorações, centros ou organismos em questão, ou, no caso de uma epizootia, em relação à zona de protecção prevista na regulamentação comunitária.

56 O Governo neerlandês alega que esta distinção, feita no artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425, entre um Estado-Membro de expedição e um Estado-Membro de destino, não é pertinente no caso em apreço. Com efeito, a regulamentação nacional provisória não visa regulamentar o comércio intracomunitário, mas sim, mais genericamente, a produção e a comercialização de alimentos para animais, de modo que esta regulamentação foi adoptada pelo Reino dos Países Baixos, simultaneamente na qualidade de Estado-Membro de expedição e de Estado-Membro de destino.

57 Os demais governos que apresentaram observações e a Comissão consideram, pelo contrário, que o Reino dos Países Baixos adoptou a regulamentação nacional provisória, na qualidade de Estado-Membro de destino.

58 A este respeito, visto que a referida regulamentação visava regulamentar não apenas a produção mas também a comercialização, incluindo a recepção e a aquisição, de alimentos para animais em geral, há que concluir que a referida regulamentação era susceptível de afectar, pelo menos, as importações desses produtos.

59 Importa assim analisar se a regulamentação nacional provisória pode ser considerada uma medida cautelar adoptada por um Estado-Membro de destino, com base no artigo 10.º, n.º 1, quarto parágrafo, da Directiva 90/425.

60 No que diz respeito à condição da existência de razões graves de protecção da saúde pública ou da saúde animal, na acepção da referida disposição, como foi recordado no n.º 51 do presente acórdão, essa condição é susceptível de estar preenchida quando informações novas alterem de forma significativa a percepção do perigo que uma doença representa.

61 No caso em apreço, tal como resulta dos três primeiros considerandos da Decisão 2000/766, foram registados casos de BSE em animais nascidos em 1995, isto é, após a adopção, em 27 de Junho de 1994, da Decisão 94/381, que continha as primeiras regras comunitárias relativas ao controlo de proteínas de mamíferos transformadas, utilizadas na alimentação de ruminantes. Como assinalado no n.º 53 do presente acórdão, pode considerar-se que o parecer do Comité Científico Director, que, pela primeira vez, referia um risco de contaminação cruzada da alimentação destinada aos bovinos por alimentos destinados a outros animais e que continham proteínas animais susceptíveis de estar contaminadas pelo agente da BSE, veio alterar de forma significativa a percepção do perigo que esta doença representa.

62 A adopção da Decisão 2000/766, visada expressamente pela regulamentação provisória nacional, assentava, portanto, essencialmente, na verificação da necessidade de proibir temporariamente, por precaução, a utilização de proteínas animais na alimentação de todos os animais de criação detidos, engordados ou criados para a produção

de géneros alimentícios. O parecer do Comité Científico Director, que justificava a adopção desta decisão, podia por isso justificar igualmente a adopção da regulamentação provisória nacional, como defendido pelos Governos neerlandês, alemão e sueco e pela Comissão.

63 Decorre do artigo 10.º, n.º 1, quarto parágrafo, da Directiva 90/425 que podem ser adoptadas medidas cautelares enquanto se aguarda a tomada de medidas por parte da Comissão, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo.

64 A regulamentação nacional provisória foi adoptada em 8 de Dezembro de 2000, a saber, quatro dias após o Conselho ter adoptado a Decisão 2000/766, que pretendia, precisamente, proibir as proteínas animais na alimentação de animais a partir de 1 de Janeiro de 2001.

65 Assim, as medidas a nível da União tinham sido adoptadas, mas ainda não tinham entrado em vigor, na altura em que o Reino dos Países Baixos adoptou a regulamentação nacional provisória.

66 A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que não se pode considerar que a adopção, pela Comissão, de uma decisão cuja aplicação não seja imediata, impede, enquanto tal, que um Estado-Membro adopte, ele próprio, medidas cautelares ao abrigo do artigo 9.º, n.º 1, quarto parágrafo, da Directiva 89/662 (acórdão de 5 de Dezembro de 2000, Eurostock, C-477/98, Colect., p. I-10695, n.º 58). Ora, as medidas cautelares na União, em causa no acórdão Eurostock, já referido, são equivalentes às previstas no artigo 10.º, n.º 1, quarto parágrafo, da Directiva 90/425.

67 Um Estado-Membro pode, por isso, adoptar medidas nacionais de proibição como as adoptadas pela regulamentação nacional provisória, quando a situação nesse Estado-Membro apresente um carácter de urgência que justifique a adopção imediata dessas medidas por razões graves de protecção da saúde pública ou da saúde animal.

68 Todavia, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, que tem competência exclusiva para apreciar os factos do litígio que é chamado a dirimir, verificar se a situação nos Países Baixos, ao tempo da adopção da regulamentação nacional provisória, apresentava esse carácter de urgência.

69 Se esse órgão jurisdicional concluir que é esse o caso e que, portanto, a regulamentação nacional provisória pode, em princípio, ser qualificada de medida cautelar em conformidade com o artigo 10.º, n.º 1, quarto parágrafo, da Directiva 90/425, compete-lhe verificar que o princípio da proporcionalidade foi respeitado (v., neste sentido, acórdão de 10 de Março de 2005, Tempelman e van Schaijk, C-96/03 e C-97/03, Colect., p. I-1895, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

70 Resulta do exposto que o direito da União, em especial a Directiva 90/425 e as Decisões 94/381 e 2000/766, não se opõe a uma regulamentação nacional que, como protecção contra a BSE, impunha uma proibição temporária de produção e de comercialização de proteínas animais transformadas na alimentação de animais de criação, na medida em que a situação no Estado-Membro em causa apresentasse carácter de urgência que justificasse a adopção imediata dessas medidas por razões graves de protecção da saúde pública ou da saúde animal. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se esta última condição está preenchida e se o princípio da proporcionalidade foi respeitado.

Quanto às despesas

71 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

O direito da União, em especial a 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, bem como a Decisão 94/381/CE da Comissão, de 27 de Junho de 1994, relativa a certas medidas de protecção respeitantes à encefalopatia espongiforme bovina e à alimentação à base de proteínas derivadas de mamíferos, e a 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, não se opõe a uma regulamentação nacional que, como protecção contra a encefalopatia espongiforme bovina, impunha uma proibição temporária de produção e de comercialização de proteínas animais transformadas na alimentação de animais de criação, na medida em que a situação no Estado-Membro em causa apresentasse carácter de urgência que justificasse a adopção imediata dessas medidas por razões graves de protecção da saúde pública ou da saúde animal. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se esta última condição está preenchida e se o princípio da proporcionalidade foi respeitado.

Assinaturas