ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)
13 de Dezembro de 2006 *

No processo T-138/03,

É. R., O. O., J. R., A. R., B. P. R., residentes em Vaulx-en-Velin (França),

T. D., J. D., D. D., V. D., residentes em Palaiseau (França),

D. E., É. E., residentes em Ozoir-la-Ferrière (França),

C. R., residente em Vichy (França), **H. R., M. S. R., I. R., B. R., M. R.,** residentes em Pau (França),

C. S., residente em Paris (França),

representados por F. Honnorat, advogado,

demandantes,

* Língua do processo: francês.

contra

Conselho da União Europeia, representado inicialmente por M. Balta e F. Ruggeri Laderchi, e em seguida por M. Balta e F. Florindo Gijón, na qualidade de agentes,

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por D. Booss e G. Berscheid, e em seguida por M. Berscheid e T. van Rijn, na qualidade de agentes,

demandados,

que tem por objecto pedidos de indemnização nos termos dos artigos 235.° CE e 288.°, segundo parágrafo, CE, destinados a obter o ressarcimento dos danos alegadamente sofridos pelos demandantes devido à contaminação e subsequente morte de membros das suas famílias atingidos por uma nova variante da doença de Creutzfeldt-Jakob, ligada ao aparecimento e à propagação da encefalopatia espongiforme bovina na Europa, pelos quais são responsáveis o Conselho e a Comissão,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
(Primeira Secção),

composto por: R. García-Valdecasas, presidente, J. D. Cooke e I. Labucka, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 16 de Fevereiro de 2006,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

I — *Aparecimento da encefalopatia espongiforme bovina e da nova variante da doença de Creutzfeldt-Jakob e medidas comunitárias e nacionais de luta contra essas doenças*

1 A encefalopatia espongiforme bovina (a seguir «EEB»), doença dita «das vacas loucas», faz parte de um grupo de doenças chamadas encefalopatias espongiformes

transmissíveis, que se caracterizam por uma degenerescência do cérebro e pelo aspecto esponjoso das células nervosas na análise. Estas doenças são precedidas de um período de incubação silenciosa, durante o qual os sujeitos contaminados, aparentemente saudáveis, não apresentam nenhum sintoma clínico revelador. A origem provável da EEB foi uma alteração na preparação dos alimentos destinados aos bovinos que continham proteínas provenientes de ovelhas atingidas pela doença dita «tremor epizoótico da ovelha» (*scrapie*). A transmissão da doença terá ocorrido principalmente devido à ingestão de alimentos, designadamente farinhas de carne e de ossos, que continham agentes infecciosos não eliminados.

2 A EEB foi detectada pela primeira vez no Reino Unido em 1986. A epizootia desenvolveu-se rapidamente neste país, passando de 442 casos no fim de 1987 para uma incidência anual máxima de cerca de 37 000 casos em 1992. A partir do início dos anos 90, começaram a ser detectados casos de EEB noutros Estados-Membros.

3 Em Julho de 1988, o Reino Unido decidiu, por um lado, proibir a venda de alimentos destinados aos ruminantes que contivessem proteínas de ruminantes e, por outro, proibir os criadores de alimentarem os ruminantes com esses alimentos [«Ruminant Feed Ban», contido na Bovine Spongiform Encephalopathy Order (decreto relativo à encefalopatia espongiforme bovina) (1988, SI 1988/1039), posteriormente alterado].

4 As instituições comunitárias também adoptaram disposições, a partir de Julho de 1989, para fazer face à EEB. A maior parte dessas medidas foi adoptada com base na Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 395, p. 13), e 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), que permitem à Comissão tomar medidas de protecção quando existe um risco para os animais ou para a saúde humana.

5 Assim, a Decisão 89/469/CEE da Comissão, de 28 de Julho de 1989, relativa a determinadas medidas de protecção contra a EEB no Reino Unido (JO L 225, p. 51), introduziu um certo número de restrições às trocas intracomunitárias de bovinos nascidos no Reino Unido antes do mês de Julho de 1988. Esta decisão foi alterada pela Decisão 90/59/CEE da Comissão, de 7 de Fevereiro de 1990 (JO L 41, p. 23), que generalizou a proibição de exportação de bovinos a partir do Reino Unido aos bovinos com idade superior a seis meses. A Decisão 90/261/CEE da Comissão, de 8 de Junho de 1990, que altera a Decisão 89/469 e a Decisão 90/200/CEE, relativa a exigências suplementares para determinados tecidos e órgãos no que diz respeito à EEB (JO L 146, p. 29), determinou que o cumprimento desta proibição devia ser garantido através da aposição nesses animais de uma marca especial e da utilização de um sistema de fichas computorizadas para permitir a identificação dos animais. Além disso, a Decisão 90/134/CEE da Comissão, de 6 de Março de 1990 (JO L 76, p. 23), acrescentou a EEB à lista das doenças sujeitas a notificação pela Directiva 82/894/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1982, relativa à notificação de doenças dos animais na Comunidade (JO L 378, p. 58; EE 03 F26 p. 227).

6 A Decisão 90/200/CEE da Comissão, de 9 de Abril de 1990, relativa a exigências suplementares para determinados tecidos e órgãos no que diz respeito à EEB (JO L 105, p. 24), introduziu uma série de medidas destinadas a limitar as trocas intracomunitárias entre o Reino Unido e os outros Estados-Membros de certos tecidos e órgãos — cérebro, espinal medula, amígdalas, timo, baço e intestinos — provenientes de bovinos com mais de seis meses de idade no momento do abate. A expedição de outros tecidos e órgãos não destinados ao consumo humano também foi proibida e determinou-se que todos os bovinos que apresentassem sintomas clínicos de EEB fossem abatidos separadamente e que o seu cérebro devia ser submetido a um exame para detectar a doença. Se se confirmasse um caso de EEB, a decisão impunha a destruição das carcaças e das miudezas dos animais. A Decisão 92/290/CEE da Comissão, de 14 de Maio de 1992, relativa a determinadas medidas de protecção de embriões de bovino contra a EEB no Reino Unido (JO L 152, p. 37), impôs a todos os Estados-Membros a obrigação de não enviarem para outros Estados-Membros embriões da espécie bovina produzidos por fêmeas relativamente às quais se suspeitasse ou tivesse sido confirmada a existência de EEB. Quanto ao Reino Unido, esta decisão proibiu a exportação de embriões provenientes de animais nascidos antes de 18 de Julho de 1988 e impôs a adopção das medidas necessárias à identificação dos animais dadores.

7 A Decisão 94/381/CE da Comissão, de 27 de Junho de 1994, relativa a certas medidas de protecção respeitantes à EEB e à alimentação à base de proteínas derivadas de mamíferos (JO L 172, p. 23), proibiu em toda a Comunidade a utilização de proteínas provenientes de mamíferos na alimentação dos ruminantes; no entanto, os Estados-Membros que instaurassem um sistema que possibilitasse a distinção entre proteínas animais derivadas de ruminantes e de espécies não ruminantes podiam ser autorizados pela Comissão a permitir a alimentação dos ruminantes com proteínas derivadas de outras espécies de mamíferos.

8 Em 1995, a Unidade de vigilância da doença de Creutzfeldt-Jakob (a seguir «DCJ») de Edimburgo (Reino Unido) identificou dez casos de DCJ. Esta doença neurológica incurável e mortal atinge os humanos e pertence à família das encefalopatias espongiformes humanas. Os casos identificados apresentavam-se sob uma forma suficientemente diferente da DCJ clássica para serem descritos como uma nova variante da DCJ (a seguir «nvDCJ»). Os pacientes eram todos jovens (de 19 a 41 anos, 29 anos em média), a duração da doença era relativamente longa (em média 13 meses), o modelo clínico era diferente da DCJ clássica e as características histológicas eram totalmente novas, o que se verificou na autópsia.

9 Em 20 de Março de 1996, o Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (a seguir «SEAC»), organismo científico independente encarregado de aconselhar o Governo do Reino Unido em matéria de EEB, emitiu um comunicado que revelou a existência desses dez casos da nvDCJ e esclareceu que, «embora não exist[isse] qualquer prova directa de uma relação [...], a explicação [nessa altura] mais provável [era] a de esses casos estarem relacionados com uma exposição à EEB antes de ser instituída, em 1989, a proibição de determinadas miudezas especificadas de carne de bovino».

10 Em 27 de Março de 1996, a Comissão adoptou a Decisão 96/239/CE relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a EEB (JO L 78, p. 47), que proibiu a expedição de bovinos e de carne de bovino ou de produtos derivados desta do território do Reino Unido para outros Estados-Membros e países

terceiros. Esta decisão tinha por objecto, designadamente, em primeiro lugar, bovinos vivos, sémen e embriões de bovinos; em segundo lugar, carne de animais da espécie bovina abatidos no Reino Unido; em terceiro lugar, produtos obtidos a partir de animais da espécie bovina abatidos no Reino Unido, susceptíveis de entrar na cadeia alimentar humana ou animal, e produtos destinados a uso médico, cosmético ou farmacêutico; em quarto lugar, farinhas de carne e de ossos provenientes de mamíferos.

11 Em 18 de Julho de 1996, o Parlamento Europeu constituiu uma comissão temporária de inquérito em matéria de EEB. Em 7 de Fevereiro de 1997, esta comissão adoptou um relatório sobre as alegações de infracção ou de má administração na aplicação do direito comunitário relativamente à EEB, sem prejuízo das competências dos tribunais nacionais e comunitários (a seguir «relatório da comissão de inquérito»). Esse relatório afirmava que a Comissão, o Conselho e as autoridades do Reino Unido estavam a gerir mal a crise da EEB e criticava o funcionamento dos comités comunitários responsáveis pelas questões veterinárias e sanitárias.

12 A Decisão 97/534/CE da Comissão, de 30 de Julho de 1997, relativa à proibição de utilização de matérias de risco no que diz respeito às encefalopatias espongiformes transmissíveis (JO L 216, p. 95), proibiu qualquer utilização de matérias ditas «de risco especificadas» (a seguir «MRE»), concretamente, em primeiro lugar, o crânio, incluindo o cérebro e os olhos, as amígdalas e a espinal medula de bovinos com mais de doze meses e de ovinos e caprinos com mais de doze meses ou que apresentassem um dente incisivo definitivo que já tivesse rompido a gengiva e, em segundo lugar, o baço de ovinos e de caprinos. A partir da entrada em vigor desta decisão, passou a ser proibida qualquer utilização das MRE, bem como a utilização da coluna vertebral de animais das espécies bovina, ovina e caprina para produção de carne separada mecanicamente. Além disso, as MRE deviam ser objecto de um tratamento específico para a sua destruição e deviam ser incineradas, sem prejuízo de outras medidas tomadas pelos Estados-Membros relativamente aos animais abatidos no seu próprio território. A data inicialmente prevista para a entrada em vigor desta decisão, ou seja, 1 de Janeiro de 1998, foi sucessivamente adiada até 30 de Junho de 2000.

13 No entanto, em 29 de Junho de 2000, a Comissão adoptou a Decisão 2000/418/CE que regula a utilização de matérias de risco no que respeita às encefalopatias espongiformes transmissíveis e altera a Decisão 94/474/CE (JO L 158, p. 76), que, por sua vez, adoptada pela Comissão em 27 de Julho de 1994, diz respeito a determinadas medidas de protecção relativas à EEB e revogou as Decisões 89/469 e 90/200 (JO L 194, p. 96). A Decisão 2000/418 revogou e substituiu a Decisão 97/534 e regulamentou finalmente a utilização das MRE, definindo as matérias de bovinos, ovinos e caprinos que deviam ser removidas e destruídas depois de 1 de Outubro de 2000, de acordo com um procedimento específico, destinado a garantir a não transmissibilidade da EEB. Esta decisão também proibiu a utilização dos ossos da cabeça e das colunas vertebrais desses animais em certos casos e a utilização de determinados procedimentos de abate.

14 Em 4 de Dezembro de 2000, o Conselho adoptou a Decisão 2000/766/CE 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), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001 e que impunha aos Estados-Membros a proibição de utilização de proteínas animais transformadas na alimentação de animais de criação mantidos, engordados ou criados para a produção de géneros alimentícios.

15 Em 13 de Setembro de 2001, o Tribunal de Contas aprovou o Relatório Especial n.º 14/2001 relativo à EEB (JO C 324, p. 1). Neste relatório, o Tribunal de Contas examinou as medidas relativas à EEB adoptadas e executadas pela União Europeia para identificar e gerir o risco do aparecimento e da propagação da EEB e a ameaça que essa doença podia constituir para a saúde humana e animal. O Tribunal de Contas referiu, nomeadamente, que a estratégia da Comissão em matéria de EEB era de um modo geral satisfatória e baseada nos conhecimentos científicos disponíveis, mas que a sua eficácia tinha sido comprometida por uma implementação deficiente por parte dos Estados-Membros e pela insuficiência dos meios de que a Comissão dispunha para lhes impor medidas correctivas.

II — *Circunstâncias específicas dos demandantes e processos intentados junto das autoridades administrativas e judiciais francesas*

16 Os demandantes intentaram a presente acção na sua qualidade de vítimas indirectas e de herdeiros de cinco pessoas que morreram em França, entre 1996 e 2002, vítimas da nvDCJ.

17 É. R., O. O., J. R., A. R. e B. P. R. são, respectivamente, o pai, a mãe e os três irmãos de H. E. R., falecido em 4 de Janeiro de 1996, com 27 anos.

18 T. D., J. D., D. D. e V. D. são, respectivamente, a mãe, os irmãos e a irmã de L. D., falecida em 4 de Fevereiro de 2000, com 36 anos.

19 D. E. e É. E. são os pais de A. E., falecido em 25 de Abril de 2001, com 19 anos. Também agem na qualidade de representantes legais da sua filha menor, J. E., irmã de A. E.

20 C. R. é viúva de F. R., falecido em 10 de Fevereiro de 2002, com 36 anos. Também age na qualidade de representante legal do filho menor de ambos, e D. R. H. R., M. S. R., I. R., B. R. e M. R. são, respectivamente, o pai, a mãe e as irmãs de F. R.

21 C. S. é viúvo de S. C. S., falecida em 14 de Dezembro de 2002, com 32 anos. Age igualmente na qualidade de representante legal dos filhos menores de ambos, M. S., S. S. S. e A. S.

22 Os demandantes intentaram acções de indemnização nos tribunais administrativos franceses contra as autoridades deste Estado, destinadas à aplicação de sanções pela sua actuação alegadamente ilegal pelo facto de não terem adoptado medidas adequadas para prevenir os riscos da EEB. Em 5 de Outubro de 2005, o tribunal administratif de Paris (França) julgou improcedentes os pedidos dos demandantes, considerando que as datas da contaminação das vítimas podiam ser anteriores ao mês de Maio de 1988, data da alegada omissão da República Francesa invocada pelos demandantes. Estes recorreram dessas decisões para a cour administrative d'appel de Paris. Por outro lado, fizeram um pedido de indemnização civil no âmbito de um processo penal cuja instrução estava a cargo do vice-presidente responsável pela instrução junto do tribunal de grande instance de Paris, por homicídio por negligência das pessoas contaminadas pela nvDCJ.

23 Na sequência dos compromissos assumidos pelo Ministro da Saúde, da Família e das Pessoas Portadoras de Deficiência francês em ofícios de 25 de Fevereiro e 7 de Julho de 2004, foram concedidos «subsídios de solidariedade» aos demandantes pelo Ministro do Interior francês em Junho de 2004 e Janeiro de 2005. Estas compensações destinavam-se a ressarcir os danos sofridos pelas vítimas e pelos seus herdeiros devido à nvDCJ e foram concedidas mediante parecer da Comissão de indemnização das vítimas da doença de Creutzfeldt-Jakob iatrogénica subsequente a um tratamento através de hormonas de crescimento (Commission d'indemnisation des victimes de la maladie de Creutzfeldt-Jakob iatrogène consécutive à un traitement par hormone de croissance), cuja missão tinha sido alargada à avaliação dos danos sofridos pelas pessoas atingidas pela nvDCJ. O montante total dessas reparações ascendeu a 1 431 000 euros.

Tramitação do processo e pedidos das partes

24 Por petição inicial apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 24 de Abril de 2003, os demandantes intentaram a presente acção.

25 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 22 de Maio de 2003, C. S. pediu que fosse concedido o benefício do apoio judiciário gratuito a si e aos seus três filhos menores, em nome dos quais, como seu representante legal, intentou a acção. Por despacho de 9 de Fevereiro de 2004 do presidente da Quinta Secção, o Tribunal deferiu esse pedido.

26 Nos seus articulados, os demandados pediram a suspensão do presente processo até que fosse proferida decisão nas acções de indemnização por responsabilidade civil que os demandantes, exceptuando a família de H. E. R., intentaram contra as autoridades francesas nos tribunais deste Estado-Membro. Essas acções baseiam-se nos mesmos factos e nas mesmas acusações e são relativas aos mesmos danos que os do presente processo. Por carta de 25 de Outubro de 2003, os demandantes opuseram-se a este pedido de suspensão. Uma vez que os demandantes se opuseram ao pedido de suspensão e que este não corresponde a nenhum dos casos previstos no artigo 54.°, terceiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça e no artigo 77.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, o Tribunal indeferiu este pedido.

27 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Primeira Secção) decidiu proceder à abertura da fase oral. No âmbito das medidas de organização do processo, o Tribunal de Primeira Instância colocou determinadas questões às partes e solicitou-lhes que apresentassem determinados documentos. As partes deram cumprimento a esses pedidos no prazo fixado.

28 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal de Primeira Instância na audiência pública de 16 de Fevereiro de 2006.

29 Os demandantes concluem pedindo que o Tribunal de digne:

— julgar o recurso admissível;

— condenar solidariamente o Conselho e a Comissão no pagamento de indemnizações no valor total de 3 780 733,71 euros, acrescido de juros compensatórios à taxa de 10% a contar da data do falecimento das pessoas em causa e de juros moratórios a contar da data do acórdão interlocutório a proferir;

— em qualquer caso, reservar 1 euro sobre a indemnização de cada um dos danos identificados, para efeitos de manter o respectivo interesse em agir;

— condenar o Conselho e a Comissão nas despesas.

30 O Conselho e a Comissão concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— a título principal, julgar o recurso inadmissível;

— a título subsidiário, julgar os pedidos improcedentes;

— condenar os demandantes nas despesas.

Quanto à admissibilidade

31 A Comissão e o Conselho, demandados, invocam três fundamentos de inadmissibilidade. O primeiro fundamento é relativo à imprecisão dos elementos essenciais de

facto e de direito em que se baseia a acção. O segundo fundamento é relativo ao não esgotamento dos meios de tutela judicial nacionais e à conexão com processos nacionais. O terceiro fundamento é relativo à prescrição da acção.

I — *Quanto ao primeiro fundamento de inadmissibilidade, relativo à imprecisão dos elementos essenciais de facto e de direito em que se baseia a acção*

A — *Argumentos das partes*

32 Os demandados recordam que, nos termos do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, a petição inicial deve indicar o objecto do litígio e conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados. Uma petição inicial destinada a obter o ressarcimento dos danos alegadamente causados por uma instituição comunitária deve conter elementos que permitam identificar a actuação imputada à instituição, o nexo de causalidade existente entre essa actuação e os danos alegados, bem como o carácter e a extensão desse dano. Ora, no caso em apreço, a petição inicial não permite identificar sem ambiguidade a actuação ilegal imputada, nomeadamente devido a uma confusão entre as ilegalidades imputadas ao Conselho e as imputadas à Comissão, ou ainda as imputadas às autoridades francesas. Do mesmo modo, segundo a Comissão, faltam na petição inicial indicações relativas ao aparecimento dos primeiros sinais clínicos da doença, o que impede a determinação, por um lado, da data de início da prescrição quinquenal e, por outro, em função dessa data, da pertinência, em relação a cada uma das pessoas falecidas, dos actos ou omissões imputados. O Conselho refere, além disso, que os demandantes não carrearam elementos objectivos que demonstrem a existência de um nexo entre a infecção dos seus familiares e as actuações imputadas às instituições. Por último, a petição inicial não contém qualquer informação sobre o método de cálculo usado para quantificar os alegados prejuízos nem documentos comprovativos e dados objectivos susceptíveis de permitir a respectiva determinação.

33 Os demandantes sustentam que as acusações invocadas pelos demandados dizem respeito ao mérito dos seus pedidos e não à admissibilidade da acção. Afirmam que as actuações imputadas, a natureza e a extensão dos danos invocados e o nexo de causalidade identificados foram descritos de modo suficientemente preciso.

B — *Apreciação do Tribunal de Primeira Instância*

34 Nos termos do artigo 21.° do Estatuto do Tribunal de Justiça e do artigo 44.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo, qualquer petição inicial deve indicar o objecto do litígio e conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados. Para garantir a segurança jurídica e uma boa administração da justiça, é necessário, para que uma acção seja admissível, que os elementos essenciais de facto e de direito em que se baseia resultem, pelo menos sumariamente, mas de modo coerente e compreensível, do texto da própria petição (despachos do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Abril de 1993, De Hoe/Comissão, T-85/92, Colect., p. II-523, n.° 20, e de 29 de Novembro de 1993, Koelman/Comissão, T-56/92, Colect., p. II-1267, n.° 21). De acordo com jurisprudência assente, para preencher estes requisitos, uma petição destinada a obter o ressarcimento de danos causados por uma instituição comunitária deve conter elementos que permitam identificar a actuação que o requerente imputa à instituição, as razões pelas quais considera que existe um nexo de causalidade entre essa actuação e o dano que alega ter sofrido, bem como a natureza e a extensão desse dano (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1996, Asia Motor France e o./Comissão, T-387/94, Colect., p. II-961, n.° 107, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Novembro de 1996, Syndicat des producteurs de viande bovine e o./Comissão, T-53/96, Colect., p. II-1579, n.° 22).

35 Ora, há que referir que, no caso em apreço, a petição inicial preenche os referidos requisitos. Com efeito, em primeiro lugar, os demandantes expõem amplamente e de modo pormenorizado as acções e omissões que imputam às instituições demandadas, bem como os princípios que entendem terem sido por elas violados (v., nomeadamente, n.^{os} 96 a 204 da petição inicial). Em segundo lugar, os

demandantes quantificam de modo muito preciso as indemnizações reclamadas por cada um deles (v. n.os 230 a 244 da petição inicial). De igual modo, definem o «dano da contaminação» que invocam, dando exemplos de indemnizações arbitradas por tribunais franceses a esse título (v. n.os 226 a 228 da petição inicial), e descrevem os danos morais que alegadamente sofreram (v. n.º 229 da petição inicial). Em terceiro lugar, os demandantes expõem as razões pelas quais consideram que existe um nexo de causalidade entre as actuações que imputam ao Conselho e à Comissão e os danos que consideram ter sofrido. Assim, observam que a existência de um nexo entre a EEB e a nvDCJ foi demonstrada por argumentos médicos, científicos e epidemiológicos (v. n.os 248 a 254 da petição inicial) e imputam às instituições demandadas a responsabilidade pela contaminação dos seus familiares, nomeadamente devido às lacunas em que alegadamente incorreram na gestão da crise da EEB (v. n.os 256 a 268 da petição inicial).

36 Consequentemente, há que concluir que os requisitos previstos no artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo se encontram preenchidos no caso em apreço.

37 Por conseguinte, este fundamento de inadmissibilidade deve ser julgado improcedente.

II — *Quanto ao segundo fundamento de inadmissibilidade, relativo ao não esgotamento dos meios de tutela judicial nacionais e à conexão com processos nacionais*

A — *Argumentos das partes*

38 Os demandados observam que, quando as autoridades nacionais são chamadas a aplicar legislação comunitária, os particulares devem prevalecer-se dos meios de tutela judiciais nacionais quando estes forem susceptíveis de garantir a protecção

dos seus direitos (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Setembro de 1987, De Boer Buizen/Conselho e Comissão, 81/86, Colect., p. 3677, n.º 9). Referem que os demandantes, exceptuando a família de H. E. R., fizeram pedidos de indemnização relativos aos mesmo factos e aos mesmos prejuízos e reclamam a mesma compensação que no caso em apreço no tribunal administratif de Paris, contra as autoridades francesas. Assim, a presente acção é prematura e, por conseguinte, inadmissível. Para além do risco de decisões contraditórias, há uma possibilidade de os demandantes serem duplamente ressarcidos por um só e mesmo dano. De qualquer forma, a acção é manifestamente inadmissível no que diz respeito ao dano decorrente tanto dos actos adoptados pelas autoridades nacionais no âmbito das suas competências como de uma alegada fiscalização inadequada por parte das instituições comunitárias da aplicação do direito comunitário pelos Estados-Membros (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 3 de Julho de 1997, Smanor e o./Comissão, T-201/96, Colect., p. II-1081, n.os 30 e 31).

39 Os demandantes recordam que os tribunais comunitários têm competência exclusiva para julgar as acções de indemnização por um dano imputável às instituições da União Europeia. Acrescentam que o Tribunal de Primeira Instância tem o poder de ordenar que lhe sejam comunicados, a todo o tempo, elementos úteis para a sua decisão, tais como documentos que façam parte de um processo nacional. Isto garante que os demandantes não sejam duplamente ressarcidos pelos mesmos danos.

B — *Apreciação do Tribunal de Primeira Instância*

40 De acordo com jurisprudência assente, a acção de indemnização prevista nos artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE foi instituída como uma via autónoma que tem a sua função própria no âmbito do sistema das vias de recurso e que está sujeita a requisitos de exercício concebidos em função do seu objectivo (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Dezembro de 1995, Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão, T-481/93 e T-484/93, Colect., p. II-2941, n.º 69). É verdade, todavia, que a acção de indemnização deve ser apreciada em função do

sistema, no seu todo, de protecção jurisdicional dos particulares, podendo pois a sua admissibilidade encontrar-se subordinada, em determinados casos, ao esgotamento das vias de recurso internas destinadas a obter a anulação de uma decisão da autoridade nacional. É ainda necessário, para que assim seja, que essas vias de recurso nacionais assegurem de forma eficaz a protecção dos particulares interessados e possam conduzir à reparação do prejuízo alegado (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1986, Krohn/Comissão, 175/84, Colect., p. 753, n.º 27, e acórdão De Boer Buizen/Conselho e Comissão, já referido, n.º 9).

41 Ora, essa situação não se verifica no presente processo. Em primeiro lugar, há que observar que o ressarcimento dos prejuízos alegados pelos demandantes não pode ser obtido, nem sequer parcialmente, pela via da anulação de um acto ou de determinados actos de uma autoridade nacional. Em segundo lugar, há que observar que o pedido de indemnização feito pelos demandantes se baseia em alegadas ilegalidades cometidas pelo Conselho e pela Comissão. Ora, dado que o juiz comunitário tem competência exclusiva para conhecer, nos termos do artigo 288.º CE, dos litígios relativos à indemnização de um prejuízo imputável à Comunidade, as vias de recurso nacionais não podem *ipso facto* permitir assegurar aos demandantes, no caso em apreço, uma protecção eficaz dos seus direitos, ou seja, designadamente, o ressarcimento da totalidade dos danos por eles invocados (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Março de 1992, Vreugdenhil/Comissão, C-282/90, Colect., p. I-1937, n.º 14, e de 8 de Abril de 1992, Cato/Comissão, C-55/90, Colect., p. I-2533, n.º 17; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1995, Nölle/Conselho e Comissão, T-167/94, Colect., p. II-2589, n.ºs 41 e 42; acórdão Exporteurs in Levende Varkens e o./ /Comissão, já referido, n.º 72; e acórdão de 11 de Janeiro de 2002, Biret et Cie/ /Conselho, T-210/00, Colect., p. II-47, n.ºs 37 e 38).

42 De resto, há que observar que o Tribunal de Justiça decidiu que, quando um mesmo dano é objecto de duas acções de indemnização propostas, uma contra um Estado-Membro num órgão jurisdicional nacional e outra contra a Comunidade no órgão jurisdicional comunitário, pode ser necessário, antes de determinar o montante do prejuízo pelo qual a Comunidade será considerada responsável, aguardar que o tribunal nacional se pronuncie sobre a eventual responsabilidade do Estado-Membro, para evitar que o demandante seja, devido a apreciações divergentes de duas jurisdições diferentes, insuficientemente ou excessivamente indemnizado (v.,

neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Julho de 1967, Kampffmeyer e o./Comissão da CEE, 5/66, 7/66 e 13/66 a 24/66, Colect. 1965-1968, pp. 637, 649, e de 30 de Novembro de 1967, Becher/Comissão, 30/66, Recueil, pp. 369, 389 e 390, Colect. 1965-1968, p. 667). Importa observar que, de qualquer forma, esta questão não diz respeito à admissibilidade da acção intentada no órgão jurisdicional comunitário, mas apenas, eventualmente, à determinação definitiva do montante da indemnização que deve ser arbitrada por este último.

43 Por último, relativamente aos argumentos esgrimidos pelo Conselho e pela Comissão para invocar que os alegados danos decorrem da actuação das autoridades nacionais no âmbito das suas competências e da fiscalização inadequada por parte das instituições comunitárias da aplicação do direito comunitário pelos Estados-Membros, basta referir que esses elementos não são susceptíveis de tornar a presente acção inadmissível. Haverá que proceder à sua análise, sendo caso disso, no âmbito do exame quer das ilegalidades imputadas aos demandados quer dos prejuízos invocados pelos demandantes.

44 Por conseguinte, há também que julgar improcedente este segundo fundamento de inadmissibilidade.

III — *Quanto ao terceiro fundamento de inadmissibilidade, relativo à prescrição da acção*

A — *Argumentos das partes*

45 Os demandados recordam que, nos termos do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, as acções contra a Comunidade em matéria de responsabilidade extracontratual prescrevem no prazo de cinco anos a contar da ocorrência do facto

que lhes tenha dado origem. No caso em apreço, o referido prazo começou a correr na data em que apareceram os primeiros sintomas da doença, momento em que tiveram origem o dano pessoal das vítimas e o alegado dano indirecto dos seus familiares.

46 Os demandados observam que H. E. R. faleceu em 4 de Janeiro de 1996 e que os sinais clínicos da sua doença já se tinham manifestado em Agosto de 1994. Recordam que o nexo provável entre a nvDCJ e a EEB tinha sido revelado pela publicação do comunicado do SEAC de 20 de Março de 1996 e tinha sido objecto de ampla difusão na imprensa. Concluem que a prescrição da acção da família de H. E. R. ocorreu há muito. Os demandados expressam igualmente dúvidas quanto à preclusão das acções das famílias de L. D., de A. E. e de F. R., na medida em que a petição inicial não permite determinar a data exacta do aparecimento dos primeiros sinais da doença de que faleceram os seus familiares. Ora, o ónus da prova de que esses primeiros sintomas não apareceram mais de cinco anos antes da apresentação da petição inicial cabe aos demandantes.

47 Os demandantes sustentam que a prescrição da acção de indemnização não pode começar a correr a partir da data do aparecimento dos primeiros sintomas da doença. Alegam que os critérios de diagnóstico da nvDCJ só se verificam com certeza através de exames efectuados *post mortem*, não sendo os primeiros sinais da doença suficientes para fundamentar uma presunção diagnóstica.

48 Os demandantes referem que o falecimento de H. E. R. e a subsequente autópsia que confirmou o diagnóstico da nvDCJ ocorreram antes de esta doença ter sido oficialmente descrita pelos cientistas, e portanto antes de a identidade do agente patogénico da EEB e da nvDCJ ter sido conhecida com um grau de certeza razoável. Com efeito, até à adopção do parecer de 10 de Dezembro de 1999 do Comité Científico Director (a seguir «CCD»), a família de H. E. R. não dispunha dos elementos necessários ao conhecimento do facto gerador do dano que lhe foi causado. Este parecer marcou a existência de um consenso científico sobre a identidade do agente patogénico que liga a EEB à nvDCJ, ao passo que,

anteriormente, a relação entre essas duas doenças não passava de uma «hipótese plausível». Além disso, o relatório de peritagem judicial que demonstrou a existência de uma certeza diagnóstica só foi oficialmente notificado à família de H. E. R. em 13 de Novembro de 2003. No que diz respeito às outras vítimas, os seus relatórios de peritagem médica provam que o diagnóstico da nvDCJ não foi estabelecido antes dos cinco anos que precederam a apresentação da petição inicial.

B — *Apreciação do Tribunal de Primeira Instância*

49 Nos termos do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, as acções contra a Comunidade em matéria de responsabilidade extracontratual prescrevem no prazo de cinco anos a contar da ocorrência do facto que lhes tenha dado origem. O referido prazonão pode, todavia, começar a correr antes de estarem preenchidos todos os requisitos de que depende a existência de uma obrigação de indemnização, nomeadamente, quando a responsabilidade resulte de actos normativos, antes de se produzirem os efeitos danosos desses actos (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Janeiro de 1982, Birra Wührer e o./Conselho e Comissão, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 e 5/81, Recueil, p. 85, n.º 10; acórdão Biret et Cie/Conselho, já referido, n.º 41). Por último, quando a vítima só tardiamente tiver tido conhecimento do facto gerador do dano, o prazo não pode começar a correr contra ela antes de ter tido conhecimento desse facto (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Novembro de 1985, Adams/Comissão, 145/83, Recueil, p. 3539, n.º 50).

50 No caso em apreço, contrariamente ao que sustentam os demandados, não se pode opor aos demandantes, como data de início da prescrição da sua acção, o momento do aparecimento dos primeiros sintomas clínicos característicos da doença sofrida pelos seus familiares. Com efeito, em primeiro lugar, os efeitos danosos em causa estão relacionados tanto com a contaminação pela nvDCJ como com o falecimento das pessoas afectadas por esta doença. Antes da morte das vítimas, portanto, não se podia considerar que esses danos estavam plenamente concretizados. Em segundo lugar, não foi contestado que à data dos factos do presente processo o diagnóstico da nvDCJ se revelava particularmente difícil de estabelecer e frequentemente só podia

ser confirmado depois da morte do paciente. O Tribunal de Primeira Instância considera assim que, no caso em apreço, o prazo de prescrição não deve começar a correr antes das datas do falecimento de cada uma das vítimas ou, no caso de ter ocorrido posteriormente, antes do estabelecimento de um diagnóstico definitivo da nvDCJ.

51 Relativamente às famílias de L. D., A. E. e F. R., o falecimento dos seus familiares portadores da nvDCJ não ocorreu antes dos cinco anos que precederam a apresentação da petição inicial. Com efeito, L. D. faleceu em 4 de Fevereiro de 2000, A. E. em 25 de Abril de 2001 e F. R. em 10 de Fevereiro de 2002. Há que mencionar, além disso, que resulta dos relatórios de peritagem judicial efectuados relativamente a cada uma dessas vítimas a pedido do tribunal de grande instance de Paris e do tribunal administratif de Paris, datados de 1 de Outubro de 2002, 13 de Abril, 20 de Maio e 6 de Junho de 2003 e 29 de Janeiro de 2004, que em nenhum dos casos foi estabelecido um diagnóstico da nvDCJ, ainda que preliminar, antes dos cincos anos que precederam a apresentação da petição inicial.

52 Há que observar, em contrapartida, que H. E. R. faleceu em 4 de Janeiro de 1996, ou seja, mais de sete anos antes da apresentação da petição inicial no presente processo. Os demandantes contestam, todavia, a prescrição da acção da família de H. E. R., observando, em primeiro lugar, que o relatório de peritagem judicial que estabeleceu uma certeza diagnóstica só lhe foi notificado em 13 de Novembro de 2003 e, em segundo lugar, só com a adopção do parecer do CCD de 10 de Dezembro de 1999 passou a existir um consenso científico quanto à identidade do agente patogénico que liga a EEB à nvDCJ. Porém, estes argumentos não podem ser acolhidos.

53 Com efeito, em primeiro lugar, embora o relatório de peritagem judicial de 2 de Julho de 2003, elaborado por dois peritos a pedido do primeiro juiz de instrução junto do tribunal de grande instance de Paris, só tenha sido notificado aos pais de H. E. R. em 13 de Novembro de 2003, não é menos verdade que esse relatório foi redigido com base no processo clínico de H. E. R. Ora, decorre desse processo que, em 23 de Novembro de 1995, uma biópsia cerebral estabeleceu um diagnóstico

preliminar de encefalopatia espongiforme no paciente. Esse diagnóstico foi corroborado por análises complementares realizadas em Novembro de 1995. A autópsia ao encéfalo de H. E. R. confirmou que tinha sido atingido por «uma encefalopatia espongiforme de Creutzfeldt-Jakob». Por último, resulta igualmente do processo, e aliás foi reconhecido pelos demandantes na audiência, que a família de H. E. R. foi informada em 1996 da confirmação desse diagnóstico.

54 Em segundo lugar, importa referir que é geralmente admitido que foi o comunicado do SEAC de Março de 1996 que determinou, com bases científicas, a existência de uma relação provável entre a EEB e a nvDCJ. Mais especificamente, através da sua difusão mediática, o referido comunicado marcou o início da tomada de consciência pelo grande público dos riscos associados à EEB e da relação existente entre esta patologia e a nvDCJ. Com efeito, as informações contidas no comunicado do SEAC modificaram sensivelmente a percepção, por parte dos consumidores, do perigo que esta doença representava para a saúde humana (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 1998, Reino Unido/Comissão, C-180/96, Colect., p. I-2265, n.os 52 e 53, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Setembro de 1998, Coldiretti e o./Conselho e Comissão, T-149/96, Colect., p. II-3841, n.º 109). Em contrapartida, o parecer do CCD de 10 de Dezembro de 1999 relativo ao risco da exposição humana à EEB por via alimentar não parece revestir-se de tanta importância no âmbito das investigações científicas nesse domínio, antes se limitando a definir o estado de coisas relativamente às investigações complementares levadas a cabo para apreciar e especificar o risco da EEB para a saúde humana. De qualquer modo, este parecer do CCD de 10 de Dezembro de 1999 não teve certamente uma cobertura mediática nem um impacto na opinião pública comparáveis aos do comunicado do SEAC de 1996. Por conseguinte, há que afastar a tese dos demandantes segundo a qual a família de H. E. R. só pôde razoavelmente ter tido conhecimento da doença de H. E. R. a partir da emissão do parecer do CCD de 10 de Dezembro de 1999.

55 Tendo em conta as considerações precedentes, há que concluir que, no que diz respeito ao ressarcimento dos danos decorrentes da contaminação e ao falecimento de H. E. R., a presente acção foi intentada depois de expirado o respectivo prazo de prescrição.

56 Consequentemente, há que declarar que a acção intentada por É. R., O. O., J. R., A. R. e B. P. R. está prescrita. Quanto ao restante, há que julgar improcedente este terceiro fundamento de inadmissibilidade.

Quanto ao mérito

57 A título principal, os demandantes acusam a Comissão e o Conselho de terem violado uma norma jurídica hierarquicamente superior que confere protecção aos particulares, não garantindo um elevado nível de protecção da saúde dos consumidores. A título subsidiário, sustentam que, tendo em conta o carácter anormal e especial do dano em causa, o seu ressarcimento deveria ser garantido pelas instituições comunitárias mesmo inexistindo culpa da parte destas.

I — *Quanto à responsabilidade extracontratual da Comunidade por actuação ilícita das instituições demandadas*

A — *Argumentos das partes*

58 Os demandantes sustentam que o Conselho e a Comissão privilegiaram de modo reiterado e deliberado os interesses dos operadores do mercado da carne de bovino em detrimento da saúde dos consumidores por ocasião da avaliação e da gestão dos riscos ligados à EEB. Essas instituições são responsáveis por omissões culposas no cumprimento dos seus deveres e obrigações no domínio da saúde animal e humana e adoptaram normas e medidas insuficientes, erradas, inadequadas ou tardias para fazer face aos riscos decorrentes da EEB e da nvDCJ. O Conselho e a Comissão devem, portanto, ser considerados responsáveis pela contaminação dos membros das famílias dos demandantes pela nvDCJ, mas essa responsabilidade não é exclusiva.

59 Os demandados recordam que, em matéria de responsabilidade extracontratual da Comunidade, é reconhecido um direito de indemnização se se encontrarem preenchidos três requisitos, concretamente, que a norma jurídica violada tenha por

objectivo conferir protecção aos particulares e que a sua violação seja suficientemente caracterizada, que a realidade do dano seja provada e, por último, que exista um nexo de causalidade directo entre a violação que incumbe à Comunidade e o dano sofrido pelas pessoas lesadas (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Novembro de 2002, Rica Foods e o./Comissão, T-94/00, T-110/00 e T-159/00, Colect., p. II-4677, n.os 250 e 251, e Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão, já referido, n.os 81 e 91). Os demandados contestam que estes três requisitos estejam cumulativamente preenchidos no caso em apreço e esclarecem que o ónus da prova é dos demandantes.

1. Quanto às ilegalidades imputadas ao Conselho e à Comissão

60 Os demandantes sustentam que competia prioritariamente ao Conselho e à Comissão adoptar as decisões adequadas com o objectivo de evitar os riscos ligados à difusão da EEB. Observam que, nos termos do artigo 129.°, n.° 1, terceiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 152.°, n.° 1, primeiro parágrafo, CE) e de acordo com jurisprudência assente, as exigências em matéria de protecção da saúde devem ser levadas em conta por essas instituições na execução tanto da política agrícola comum (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 1994, KYDEP/Conselho e Comissão, C-146/91, Colect., p. I-4199, n.° 61) como do princípio da livre circulação de mercadorias (despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Julho de 1996, The National Farmers' Union e o./Comissão, T-76/96 R, Colect., p. II-815).

61 Os demandantes reconhecem que as instituições comunitárias dispõem, em matéria de política agrícola comum, de um amplo poder de apreciação no que diz respeito à definição dos objectivos prosseguidos e à escolha dos instrumentos de actuação adequados e, portanto, na determinação do grau de risco considerado inaceitável para a sociedade. O juiz comunitário deve, no entanto, verificar se o exercício desse poder por essas instituições não enferma de erro manifesto ou de desvio de poder (acórdãos do Tribunal de Justiça de 25 de Janeiro de 1979, Racke, 98/78, Colect., p. 53, n.° 5, e de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o., C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.° 14).

62 Os demandantes recordam que, em conformidade com o artigo 130.º R, n.º 2, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 174.º, n.º 2, CE), o princípio da precaução constitui um dos princípios em que se baseia a política da Comunidade no domínio do ambiente. Este princípio aplica-se igualmente quando as instituições comunitárias adoptam, no âmbito da política agrícola comum, medidas de protecção da saúde humana (acórdão Reino Unido/Comissão, já referido, n.º 100, e acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 1998, National Farmers' Union e o., C-157/96, Colect., p. I-2211, n.º 64). Quando subsistam incertezas científicas quanto à existência ou à amplitude dos riscos para a saúde humana, as instituições comunitárias podem tomar medidas de protecção sem terem de esperar que a realidade e a gravidade de tais riscos estejam plenamente demonstrados (acórdãos, já referidos, Reino Unido/Comissão, n.º 99, e National Farmers' Union e o., n.º 63, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Julho de 1998, Bergaderm e Goupil/Comissão, T-199/96, Colect., p. II-2805, n.º 66).

63 Os demandados observam que as medidas em matéria de protecção da saúde pública são, no essencial, da competência dos Estados-Membros, a quem incumbe adoptar todas as medidas consideradas necessárias, tanto com base no artigo 30.º CE, nos domínios em que não houve harmonização a nível comunitário, como com base em diversas cláusulas de protecção previstas na legislação comunitária, nos domínios em que essa harmonização teve lugar. Os demandados referem-se nomeadamente, nesta matéria, às Directivas 89/662 e 90/425. Os Estados-Membros também são responsáveis pela execução dos actos comunitários e pela fiscalização da sua aplicação pelos particulares e pelas empresas. Ora, só podem ser objecto de uma acção de indemnização contra as instituições comunitárias actos ou omissões que sejam efectivamente da exclusiva competência das referidas instituições.

64 A Comissão alega, por outro lado, que mesmo antes da consagração do princípio da precaução pela jurisprudência a partir dos anos 90, este princípio guiou a sua actuação na gestão da «crise das vacas loucas». Recorda que a ligação provável entre a nvDCJ e a EEB só foi anunciada em 1996 e que, antes desta data, os cientistas consideravam que o risco para o Homem era mínimo. No entanto, a Comissão não

se limitou à adopção de medidas unicamente destinadas a proteger a saúde animal, tendo adoptado, a partir de 1989, medidas em matéria de saúde pública. Embora essas medidas possam hoje parecer insuficientes, a actuação da Comissão deve ser analisada à luz dos conhecimentos imperfeitos da época.

65 Relativamente às ilegalidades concretamente imputadas ao Conselho e à Comissão, os demandantes sustentam, em primeiro lugar, que as instituições demandadas cometeram erros manifestos de apreciação na gestão dos riscos ligados à EEB. Em segundo lugar, acusam o Conselho e a Comissão de desvio de poder. Em terceiro lugar, invocam a violação dos princípios da confiança legítima e da boa administração.

a) Quanto à acusação relativa a erros manifestos de apreciação na gestão da crise da EEB

66 Os demandantes sustentam que os demandados adoptaram as medidas pertinentes, tendo em conta os riscos ligados à EEB, com um atraso significativo em relação às medidas adoptadas pelas autoridades do Reino Unido, que proibiram a utilização de farinhas de carne e de ossos na alimentação dos ruminantes em Julho de 1988.

67 A Comissão contesta esse alegado atraso na adopção das medidas adequadas. Observa que a legalidade de um acto deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes à data da sua adopção (acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão, 15/76 e 16/76, Colect., p. 145, n.º 7) e, portanto, não pode depender de apreciações retrospectivas relativamente ao seu grau de eficácia.

68 Em primeiro lugar, os demandantes criticam o atraso na adopção das primeiras medidas comunitárias de luta contra a EEB. Com efeito, as primeiras proibições de exportação de determinados bovinos vivos do Reino Unido só foram instituídas em 28 de Julho de 1989, através da Decisão 89/469. A notificação dos casos de EEB só passou a ser obrigatória em 6 de Março de 1990, através da Decisão 90/134. Por último, foi só em 9 de Abril de 1990 que a Decisão 90/200 proibiu a exportação do Reino Unido de determinados tecidos e órgãos de bovinos.

69 A Comissão responde que adoptou as primeiras medidas contra a EEB apenas alguns meses depois da publicação do relatório do grupo de trabalho sobre a EEB publicado pelo Ministério da Agricultura, Pesca e Alimentação do Reino Unido em Fevereiro de 1989 (relatório Southwood).

70 Em segundo lugar, os demandantes criticam a gestão pelos demandados de factores objectivos de risco como o consumo de farinhas importadas do Reino Unido e a possibilidade de reciclagem do agente infeccioso através da utilização de resíduos animais transformados na produção de alimentos para animais. Recordam que as medidas implementadas pelas autoridades do Reino Unido em 1988 não impediam os produtores do Reino Unido de exportar legalmente essas farinhas para outros Estados-Membros. No entanto, a Comunidade só proibiu a utilização de farinhas de carne e de ossos provenientes de tecidos de mamíferos na alimentação dos ruminantes em Julho de 1994, através da Decisão 94/381. Do atraso dessas medidas resultou um desenvolvimento epidémico de que os primeiros cinco casos de EEB verificados em França, em 1991, são exemplo. Os demandantes alegam por último que, mesmo depois da proibição da utilização de proteínas de mamíferos na alimentação dos ruminantes, os efectivos europeus permaneceram expostos ao risco de propagação da EEB devido às contaminações cruzadas nos circuitos de produção e de distribuição dos alimentos de animais.

71 A Comissão refere que, em 1989 e 1990, os comités veterinários não tinham recomendado a adopção de uma legislação comunitária que proibisse as farinhas de carne e de ossos. Ora, perante a recusa dos Estados-Membros em 1989 de tomarem

mais medidas do que as constantes dos pareceres dos comités científicos, a Comissão viu-se obrigada a renunciar a proibir essas farinhas, mas convidou os Estados-Membros a instituírem proibições unilaterais.

72 Em terceiro lugar, os demandantes censuram às instituições demandadas o seu atraso na implementação de um embargo a todos os bovinos e produtos bovinos originários do Reino Unido. Este embargo só foi imposto em 27 de Março de 1996, através da Decisão 96/239.

73 A Comissão responde que, de 1989 a 1996, nenhum parecer científico tinha preconizado a instituição de um embargo. Depois da descoberta da existência de uma possível ligação entre a EEB e a nvDCJ, revelada pelo comunicado do SEAC de 20 de Março de 1996, a Comissão decidiu imediatamente proceder a uma nova avaliação do risco. Assim, em 22 de Março de 1996, reuniu o comité científico veterinário (CCV) e, em 25 de Março de 1996, convocou o comité veterinário permanente (CVP). De acordo com a recomendação deste último, em 27 de Março de 1996, a Comissão adoptou a Decisão 96/239.

74 Em quarto lugar, os demandantes criticam o atraso na instituição da proibição de utilizar MRE. Com efeito, a oposição de vários Estados-Membros, tanto no âmbito do CVP como do Conselho, teve por consequência o adiamento sucessivo da entrada em vigor da Decisão 97/534, prevista para 1 de Janeiro de 1998, e a proibição das MRE só se tornou efectiva a partir de 1 de Outubro de 2000, na sequência da adopção da Decisão 2000/418. Ora, esta proibição constitui a principal medida de protecção da saúde humana, uma vez que o consumo das MRE foi a fonte directa da contaminação pela nvDCJ.

75 A Comissão sustenta que, ao contrário do que afirmam os demandantes, a Decisão 2000/418 não foi a primeira medida comunitária relativa à proibição das MRE. Com

efeito, a Decisão 90/200 já tinha previsto uma proibição de exportação do Reino Unido de matérias como o cérebro, a espinal medula, o timo, as amígdalas, o baço e os intestinos. A Comissão sustenta que, durante o período compreendido entre 1989 e 1996, tomou todas as medidas preconizadas pelos pareceres dos comités científicos em matéria de remoção das MRE (anteriormente denominadas «miudezas de bovino especificadas» ou «SBO»).

76 Em quinto lugar, os demandantes alegam que, apesar de as instituições demandadas terem rapidamente adquirido a certeza de uma propagação da EEB a outros países europeus, além do Reino Unido, e de estarem conscientes das implicações de uma avaliação prospectiva da situação epidemiológica dos Estados-Membros, foi só através de um parecer de 23 de Janeiro de 1998, alterado em 20 de Fevereiro de 1998, que o CCD recomendou que se procedesse à avaliação do risco que a EEB representava do ponto de vista geográfico.

77 A Comissão contesta a opinião segundo a qual, a partir de 1990, essa avaliação prospectiva da situação epidemiológica dos Estados-Membros era indispensável. De qualquer forma, a Decisão 90/134 impôs a todos os Estados-Membros uma notificação obrigatória de todos os focos de EEB, o que permitiu vigiar o desenvolvimento da epidemia nos diversos países.

b) Quanto à acusação relativa a um desvio de poder

78 Os demandantes referem que, por diversas vezes, a Comissão ameaçou Estados-Membros de recorrer à via judicial para os dissuadir de adoptar medidas unilaterais de protecção contra os riscos ligados à EEB, apesar de o artigo 36.º do Tratado CE (actual artigo 30.º CE) lhes permitir adoptar tais medidas. Referem-se particularmente à oposição da Comissão à adopção pela França, em 1990, de uma suspensão temporária das importações de bovinos vivos e de produtos derivados provenientes do Reino Unido, bem como à instituição pela França, em 1992, de medidas

temporárias de proibição da venda de complementos alimentares e de produtos destinados à alimentação infantil que contivessem tecidos diferentes dos tecidos musculares de origem bovina e ovina. Essas injunções derivaram da preocupação em não revelar o risco de incidência da EEB em França e em esconder a insuficiência das medidas comunitárias nesse domínio e constituem um desvio de poder.

79 Os demandados recordam que constitui um desvio de poder a adopção, por uma instituição comunitária, de um acto com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso concreto (acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/ /Conselho, C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 69). Ora, sendo o funcionamento do mercado interno, a estabilidade dos mercados agrícolas e a garantia de um nível equitativo de rendimento aos agricultores objectivos legitimamente prosseguidos pela Comunidade no âmbito dos poderes que o Tratado lhe atribui, as acusações dos demandantes não podem constituir um desvio de poder.

c) Quanto à acusação relativa à violação dos princípios da confiança legítima e da boa administração

80 Os demandantes sustentam que os demandados violaram a confiança legítima dos consumidores europeus na medida em que, para evitar que a difusão dos efeitos da EEB provocasse uma queda do mercado da carne de bovino, privilegiaram uma política de opacidade e de falta de transparência e renunciaram a implementar uma «pedagogia do risco». Os demandantes criticam também a falta de independência e de transparência dos pareceres científicos comunitários. Observam, a este respeito, que o relatório de 7 de Fevereiro de 1997 da comissão de inquérito do Parlamento criticou vivamente a preponderância de representantes do Reino Unido no CCV. Por último, acusam a Comissão de não ter feito nenhuma inspecção relativa à EEB até 1994.

81 Os demandados lembram que, na falta de garantias precisas fornecidas pela administração, ninguém pode invocar uma violação do princípio da confiança legítima (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Dezembro de 1996, Atlanta e o./CE, T-521/93, Colect., p. II-1707, n.º 57). Ora, a violação dessas garantias não foi sequer invocada no caso em apreço. Quanto à alegada inexistência de inspecções comunitárias relativamente à EEB entre 1990 e 1994, a Comissão esclarece que a sua tarefa apenas consiste em fiscalizar a actividade de inspecção dos Estados-Membros.

2. Quanto à existência de um dano

82 Os demandantes invocam, em primeiro lugar, a existência de um «dano da contaminação», ou seja, um dano pessoal não económico que abrange todas as perturbações e sofrimentos psicológicos, físicos e psíquicos sofridos por cada uma das vítimas da doença, que, no caso em apreço, foram enormes. Esse dano da contaminação foi avaliado pelos tribunais franceses, em casos de contaminação iatrogénica (isto é, provocada por tratamentos médicos) pela DCJ na sequência da injecção de hormonas de crescimento, em 340 000 euros. Os demandantes invocam, em segundo lugar, danos morais, afirmando que os sofrimentos dos seus familiares atingidos pela doença, as incertezas do diagnóstico e a possibilidade de eles próprios serem contaminados tiveram neles uma repercussão extraordinária. Reclamam ser ressarcidos, em terceiro lugar, pelos danos materiais, tanto pelos danos emergentes como pelos lucros cessantes decorrentes da doença dos seus familiares. Por último, pedem juros compensatórios à taxa de 10% a contar da data da morte das vítimas e juros moratórios a contar da data do acórdão interlocutório a proferir.

83 No que diz respeito, concretamente, à contaminação e à morte de L. D., são formulados os seguintes pedidos de indemnização: um montante de 457 347,05 euros para os herdeiros da vítima, a título de ressarcimento pelo dano da contaminação; 45 734,71 euros para a mãe da vítima, a título de dano moral resultante desta contaminação; 30 489,80 euros para cada um dos seus dois irmãos e para a sua irmã, para ressarcir o respectivo dano moral.

84 Quanto ao caso de A. E., são formulados os seguintes pedidos de indemnização: uma quantia de 457 347,05 euros para os herdeiros da vítima, a título de ressarcimento pelo dano da contaminação; uma quantia de 76 224,51 euros para cada um dos pais da vítima, para ressarcir o dano moral resultante dessa contaminação; uma quantia de 76 224,51 euros para os mesmos, na sua qualidade de representantes legais da sua filha menor, para ressarcir o dano moral por esta sofrido devido à contaminação do seu irmão mais velho.

85 No que respeita a F. R., são formulados os seguintes pedidos de indemnização: um montante de 457 347 euros, para os herdeiros da vítima, a título de ressarcimento pelo dano da contaminação; um montante de 76 224,51 euros a favor da viúva da vítima, para compensar o dano moral decorrente desta contaminação; de igual modo, para esta última, na qualidade de representante legal do seu filho menor, um montante de 76 224,51 euros para ressarcir o dano moral e a mesma quantia para compensar o dano material sofrido por este; um montante de 45 735 euros para cada um dos pais da vítima, para compensar o dano moral resultante desta contaminação; um montante de 30 489 euros para cada uma das três irmãs da vítima, para compensar o dano moral.

86 Por último, quanto a S. C. S., são formulados os seguintes pedidos de indemnização: uma quantia de 457 347 euros para o viúvo da vítima, na sua qualidade de herdeiro desta e de representante legal dos filhos menores de ambos, para ressarcir o dano da contaminação; uma quantia de 76 224,51 euros pelo dano moral próprio do viúvo, decorrente da contaminação da sua falecida mulher; de igual modo, na qualidade de representante legal dos seus três filhos menores, uma quantia de 76 224,51 euros para cada um deles, para compensar o dano moral por eles sofrido e as mesmas quantias a título de dano material.

87 Os demandados alegam que a petição inicial não fornece nenhuma explicação sobre o modo como foram calculadas as indemnizações. Os demandados observam também que, para avaliar o dano material sofrido devido a uma doença, há que ter em conta as despesas ligadas aos tratamentos e à assistência dos doentes, a perda de

rendimento durante o período de doença, os danos materiais directamente decorrentes do falecimento e o prejuízo material devido ao *lucrum cessans* (lucro cessante) para as pessoas que dependiam economicamente da vítima. Ora, a petição inicial não contém nenhum destes dados. Por outro lado, os demandados sustentam que o dano moral dos familiares dos doentes não é um dano indemnizável (acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Outubro de 1986, Leussink e o./Comissão, 169/83 e 136/84, Colect., p. 2801, n.º 22) e contestam que o dano moral próprio da vítima seja transmissível por via sucessória para os herdeiros. Por último, as instituições demandadas contestam a aplicação da taxa de juros de 10% pedida pelos demandantes.

88 A Comissão, além disso, sustenta que, no caso vertente, a responsabilidade principal pelos danos invocados é dos Estados-Membros e alega que, por conseguinte, o montante da indemnização eventualmente arbitrada deveria ser proporcionalmente reduzido.

3. Quanto à existência de nexo de causalidade

89 Os demandantes sustentam que a relação entre a EEB e a nvDCJ está hoje demonstrada tanto por argumentos médicos ou científicos como por argumentos epidemiológicos. Além disso, observam que, no caso em apreço, os relatórios dos peritos médicos estabelecem um diagnóstico de certeza de que cada uma das vítimas falecidas era portadora da nvDCJ.

90 Os demandantes salientam que a EEB foi descrita pela primeira vez no Reino Unido em Novembro de 1986 e esclarecem que as autoridades deste país identificaram a nvDCJ em 20 de Março de 1996, tendo o Reino Unido acumulado 163 000 casos de EEB e mais de 150 casos de nvDCJ. Em França, a EEB apareceu em 1991 com a

declaração de 5 casos em animais que não foram importados do Reino Unido, mas cuja contaminação estava ligada ao consumo de farinhas cárneas provenientes do Reino Unido. Foi em França que a incidência da EEB foi maior entre os países continentais, com 679 casos acumulados em 29 de Agosto de 2002, e registou 6 casos certos ou prováveis de nvDCJ até 2002.

91 Os demandantes observam que a determinação do período de exposição dos consumidores ao risco da EEB deve levar em conta esta evolução da incidência da doença bovina nos diversos países europeus, bem como a dos fluxos de bovinos e de produtos bovinos provenientes do Reino Unido e do desenvolvimento da regulamentação de protecção da saúde dos consumidores no período considerado. Recordam que as primeiras medidas preventivas em relação à EEB foram decididas no Reino Unido em 1989. Ora, essas medidas provocaram um grande aumento da importação proveniente do Reino Unido de farinhas de carnes e de ossos para França. Enquanto a incidência da EEB diminuiu, em seguida, no Reino Unido, esta doença apareceu no continente europeu, nomeadamente em França, a partir de 1991. Em 1996, foi instituído um embargo comunitário aos bovinos e produtos originários do Reino Unido e, em França, as miudezas de risco especificadas foram retiradas da cadeia alimentar, sendo que esta remoção só se tornou efectiva à escala comunitária em 2000. Entretanto, a França importou 48 000 toneladas de miudezas provenientes do Reino Unido de 1988 a 1996, contra 3 180 toneladas de 1978 a 1987. Os demandantes sustentam, com base nestas considerações, que a principal exposição dos consumidores franceses ao risco da EEB se inscreve no período compreendido entre Julho de 1988 e 1996, uma vez que a adopção de medidas de protecção no Reino Unido e a diminuição do risco de exposição neste país foram acompanhadas de um aumento do risco de exposição nos outros países da Comunidade, por efeito da inércia das autoridades nacionais e comunitárias.

92 Os demandantes referem, mais precisamente, que vários pareceres científicos concluíram pela utilidade e pertinência da remoção das MRE da cadeia alimentar para proteger a saúde humana. Os demandantes contestam, por outro lado, o argumento segundo o qual o dano decorre da actividade dos operadores que se dedicaram ao comércio ilegal de produtos bovinos, uma vez que resulta dos

pareceres científicos e das peritagens médicas que as vítimas em causa foram contaminadas pela ingestão de tecidos contaminados antes da respectiva proibição em França, em Abril de 1996, e portanto antes das medidas de embargo geral à comercialização dos bovinos e produtos bovinos originários do Reino Unido.

93 Os demandantes esclarecem, por último, que não consideram exclusiva a responsabilidade da Comissão e do Conselho pela contaminação dos seus familiares. Alegam que as autoridades francesas não adoptaram as medidas necessárias para evitar a exposição dos consumidores franceses ao risco da EEB. No entanto, o facto de um Estado-Membro ter agido culposamente não exclui a contribuição da Comunidade para a ocorrência do dano. Num caso destes, a vítima pode invocar a responsabilidade do Estado-Membro nos tribunais nacionais e a da Comunidade no tribunal comunitário (acórdão Kampffmeyer e o./Comissão da CEE, já referido).

94 Os demandados sustentam que os demandantes não fizeram prova da existência de um nexo de causalidade directo entre a actuação que lhes é imputada e o dano invocado.

95 Os demandados alegam que os relatórios médicos apresentados pelos demandantes não permitem demonstrar definitivamente que, no caso em apreço, a contaminação das vítimas pelo agente patogénico da EEB ocorreu por via alimentar. Do mesmo modo, os demandantes não forneceram elementos ou eventuais provas sobre a precisa natureza dos produtos que foram o vector do agente patogénico nem sobre os hábitos de consumo das pessoas falecidas. Em particular, não mencionaram se a contaminação foi causada por produtos franceses ou por produtos importados do Reino Unido. Ora, tendo em conta o número extremamente limitado de casos de EEB registados fora do Reino Unido, nomeadamente em França (entre 1988 e 1996, foram confirmados 25 casos neste último país, contra 167 875 casos descobertos no Reino Unido), é estatisticamente muito improvável que as vítimas francesas tenham

contraído a infecção na sequência do consumo de carne francesa proveniente de animais infectados pela EEB. Seria mais lógico supor que as vítimas consumiram, em França ou noutro lugar qualquer, carne originária do Reino Unido proveniente de animais infectados durante os anos 80.

96 A este respeito, os demandados consideram que não se pode considerar que exista um nexo de causalidade directo no caso em apreço, devido à incerteza científica que envolve ainda a investigação sobre a EEB, a nvDCJ e a ligação entre estas duas doenças. Segundo o parecer do CCD de 10 de Dezembro de 1999, essas incertezas dizem nomeadamente respeito à duração máxima do período de incubação — ou latência — da nvDCJ — que pode ir de um ano a mais de 25 anos —, à dose infecciosa mínima, à exacta natureza do agente infeccioso e ao modo como a infecciosidade se reparte pelos diversos tecidos de um animal ou de um ser humano contaminado.

97 Os demandados sustentam que, nomeadamente pela duração do período de incubação da nvDCJ, não é possível determinar a data em que as pessoas falecidas foram contaminadas (v., a este respeito, parecer de 7 de Novembro de 1995 do subgrupo EEB do CCV). Esta impossibilidade de determinar a data exacta da contaminação impede que se aprecie se, nesse momento, as instituições demandadas podiam tomar medidas de protecção adequadas.

98 A Comissão observa além disso que, como resulta do Relatório Especial do Tribunal de Contas n.º 14/2001, alguns Estados-Membros mostraram reticências na transposição das medidas comunitárias para os ordenamentos jurídicos nacionais, atrasando assim a implementação de uma protecção efectiva da saúde pública e animal, e não exerceram uma vigilância optimizada da aplicação das normas comunitárias.

B — *Apreciação do Tribunal de Primeira Instância*

99 Resulta de jurisprudência assente que a responsabilidade extracontratual da Comunidade por actuação ilícita dos seus órgãos na acepção do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, depende do preenchimento de uma série de requisitos, concretamente: a ilegalidade do comportamento imputado às instituições, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre este comportamento e o prejuízo alegado (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Setembro de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Recueil, p. 3057, n.º 16; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Julho de 1996, International Procurement Services/Comissão, T-175/94, Colect., p. II-729, n.º 44; de 16 de Outubro de 1996, Efisol/Comissão, T-336/94, Colect., p. II-1343, n.º 30; e de 11 de Julho de 1997, Oleifici Italiani/Comissão, T-267/94, Colect., p. II-1239, n.º 20).

100 Relativamente ao primeiro desses requisitos, a jurisprudência exige que seja provada uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tenha por objectivo conferir direitos aos particulares (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 42). No que diz respeito à exigência de que a violação seja suficientemente caracterizada, o critério decisivo é o da violação manifesta e grave, pela instituição comunitária em causa, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação. Quando essa instituição dispõe apenas de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infracção ao direito comunitário pode bastar para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 2002, Comissão/Camar e Tico, C-312/00 P, Colect., p. I-11355, n.º 54; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Julho de 2001, Comafrica e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, Colect., p. II-1975, n.º 134).

101 Quando um desses requisitos não estiver preenchido, o pedido deve ser julgado improcedente na sua totalidade, sem ser necessário apreciar os outros requisitos

(acórdão KYDEP/Conselho e Comissão, já referido, n.os 19 e 81, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Fevereiro de 2002, Förde-Reederei/ /Conselho e Comissão, T-170/00, Colect., p. II-515, n.º 37).

102 No caso em apreço, há que analisar, em primeiro lugar, a questão da existência de um nexo de causalidade entre a actuação alegadamente ilícita das instituições demandadas e o dano invocado pelos demandantes.

103 Segundo jurisprudência assente, admite-se existir um nexo de causalidade, na acepção do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, quando existe um nexo directo de causa e efeito entre o acto culposo da instituição em causa e o prejuízo invocado, nexo cuja prova deve ser feita pelos demandantes (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Janeiro de 1987, GAEC de la Ségaude/Conselho e Comissão, 253/84, Colect., p. 123, n.º 20, e de 30 de Janeiro de 1992, Finsider e o./Comissão, C-363/88 e C-364/88, Colect., p. I-359, n.º 25; acórdão Coldiretti e o./Conselho e Comissão, já referido, n.º 101).

104 No caso vertente, as ilegalidades imputadas pelos demandantes ao Conselho e à Comissão consistem essencialmente em omissões culposas no cumprimento das suas obrigações no domínio da saúde animal e humana, bem como na adopção de normas e medidas insuficientes, erradas, inadequadas ou tardias para fazer face aos riscos decorrentes da EEB e da nvDCJ. Os demandantes alegam que os danos sofridos têm origem imediata na contaminação pela nvDCJ dos membros das suas famílias e na sua morte por causa desta doença. Os demandantes sustentam que o Conselho e a Comissão devem ser considerados responsáveis, mas não exclusivamente, por esta contaminação.

105 Consequentemente, há que analisar se os demandantes carrearam provas ou indícios susceptíveis de demonstrar, em primeiro lugar, que os seus familiares foram

contaminados pela nvDCJ e que esta infecção foi causada pelo consumo de carne de bovinos atingidos pela EEB e, em segundo lugar, que se pode considerar que as acções e omissões imputadas aos demandados deram origem à referida contaminação.

106 Relativamente à primeira questão, ou seja, a causa da morte dos membros das famílias dos demandantes, há que mencionar desde já que resulta das duas séries de relatórios de peritos médicos apresentadas pelos demandantes — por um lado, os relatórios de 1 de Outubro de 2002, 13 de Abril, 20 de Maio e 6 de Junho de 2003, elaborados a pedido do tribunal de grande instance de Paris, e, por outro, os relatórios de 29 de Janeiro de 2004, elaborados a pedido do tribunal administratif de Paris — que, em relação a todas as vítimas, o diagnóstico da nvDCJ foi estabelecido inequivocamente, com exclusão expressa de qualquer diagnóstico alternativo. Os referidos relatórios concluem, além disso, que a modalidade de infecção mais provável desses casos de nvDCJ foi a via oral, ou seja, a contaminação alimentar. Assim, a possibilidade de uma DCJ iatrogénica, isto é, provocada por tratamentos médicos, foi afastada. Esses relatórios confirmam, mais precisamente, que se tratava de infecções transmitidas ao Homem através da EEB.

107 Por outro lado, há que observar que é hoje geralmente reconhecido nos meios científicos que a nvDCJ se deve a uma contaminação pelo agente da EEB. Os próprios demandados reconheceram que estava cientificamente provado que existem características físicas, químicas e biológicas comuns à EEB e à nvDCJ. Do mesmo modo, o parecer do CCD de 10 de Dezembro de 1999 sobre o risco de exposição humana à EEB por via alimentar afirma que provas científicas indicam que a EEB e a nvDCJ são muito provavelmente causadas pelo mesmo agente e deduz daí que as vítimas humanas foram provavelmente infectadas na sequência do consumo por via oral de matéria contaminada pela EEB. Por último, a Decisão 2000/418 refere no seu preâmbulo que «[t]êm vindo a acumular-se provas de que o agente causador da BSE é idêntico ao que causa a [nvDCJ]».

108 Tendo em conta as considerações precedentes, o Tribunal de Primeira Instância considera suficientemente demonstrado que os familiares dos demandantes faleceram da nvDCJ e que esta doença foi causada pelo consumo de carne de bovinos atingidos pela EEB.

109 Quanto à segunda questão, ou seja, a de saber se se pode considerar que as acções e omissões imputadas aos demandados estão na origem da contaminação dos membros falecidos da família dos demandantes, estes últimos alegam, no essencial, que o Conselho e a Comissão não adoptaram no momento oportuno as medidas necessárias e adequadas que se impunham para fazer face aos riscos que a crise da EEB representava para a saúde pública. Estas instituições são assim responsáveis por não terem impedido a propagação da EEB — que passou dos efectivos do Reino Unido, onde apareceu, para os efectivos de outros Estados-Membros —, bem como por não terem evitado que esta fosse transmitida a seres humanos sob a forma da nvDCJ.

110 Para efeitos da análise desta questão, há que levar em conta, em primeiro lugar, as datas de contaminação das vítimas e o período de incubação da doença e verificar, em seguida, a possível existência de um nexo de causalidade entre os danos provados e as diferentes actuações alegadamente ilegais concretamente imputadas ao Conselho e à Comissão.

111 Importa recordar, em todo o caso, que a possibilidade de transmissão da EEB ao Homem só foi cientificamente provada em Março de 1996, momento em que o SEAC emitiu o seu comunicado, que afirmava a existência de uma ligação provável entre a EEB e a nvDCJ. Ora, como referem os demandados, a acção que intentaram deve ser julgada à luz do estádio dos conhecimentos científicos e do grau de prudência e de precaução exigíveis na época dos factos.

1. Quanto às datas de contaminação das vítimas e ao período de incubação da doença

112 Resulta dos autos que as datas de contaminação dos membros das famílias dos demandantes não podem ser fixadas com precisão. Os demandantes sustentam, a

este respeito, que a principal exposição dos consumidores franceses ao risco da EEB se inscreve no período compreendido entre Julho de 1988 — momento em que as autoridades do Reino Unido instituíram as primeiras medidas de protecção relativas à EEB — e Março ou Abril de 1996 — quando a Comunidade impôs um embargo aos produtos bovinos e às farinhas de carne e de ossos originárias do Reino Unido e a França proibiu o consumo de miudezas de risco especificadas. Em particular, os demandantes afirmaram que os seus familiares foram contaminados o mais tardar em 1996. Há igualmente que referir que os relatórios dos peritos mandatados pelo tribunal de grande instance de Paris e pelo tribunal administratif de Paris, depois de terem mencionado que as datas da contaminação dos membros falecidos das famílias dos demandantes não podiam ser determinadas com precisão, situaram as datas prováveis desta contaminação entre 1980 e 1996.

113 A este respeito, importa referir que a nvDCJ se caracteriza pela longa duração do respectivo período de incubação. Com efeito, o parecer do CCD de 10 de Dezembro de 1999 relativo ao risco de exposição humana à EEB por via alimentar, embora afirmando que esta duração é desconhecida, esclarece que pode ir de alguns anos a mais de 25 anos. Os próprios demandantes observaram que as encefalopatias espongiformes transmissíveis se caracterizam por uma longa fase de latência no indivíduo infectado, que pode ir até 30 anos no Homem. Por último, os relatórios dos peritos elaborados a pedido do tribunal de grande instance de Paris e do tribunal administratif de Paris referem que «[o]s dados clínicos e as modelizações relativas à duração da incubação apontam para um período de 15 a 20 anos entre a exposição ao agente da EEB e o aparecimento da nova variante no Homem» e esclarecem que, «sejam quais forem a forma e a origem da [DCJ], trata-se de uma doença com um período de incubação muito longo (vários anos)», que «esta incubação é de duração variável consoante os casos» e que «a variante ligada à [EEB] não escapa a esta característica evolutiva da doença». Por último, há que recordar que a EEB, que está na origem da contaminação pela nvDCJ, também tem, nos bovinos, uma duração de incubação que pode durar vários anos. Com efeito, segundo o parecer do CCD de 10 de Dezembro de 1999, o período de incubação da EEB tem uma duração média de cinco anos, situando-se na maioria dos casos entre quatro e seis anos.

114 Com base nas considerações anteriores, há que concluir que, no caso em apreço, os membros das famílias dos demandantes atingidos pela nvDCJ puderam ser infectados pelo agente desta doença não só entre 1988 e 1996, como sustentam os demandantes, mas mesmo antes de 1988. Ora, há que recordar, em primeiro lugar, que se admite geralmente que a possibilidade de transmissão da EEB ao Homem só foi cientificamente reconhecida em 1996. Em segundo lugar, como refere o parecer do CCD de 10 de Dezembro de 1999, a EEB é uma doença nova que apareceu no Reino Unido provavelmente entre 1980 e 1985, mas que só foi identificada e descrita em Novembro de 1986. A contaminação das vítimas em causa, por conseguinte, pode ter ocorrido num momento em que os riscos associados à EEB, nomeadamente os relativos à saúde humana, eram amplamente desconhecidos nos meios científicos.

115 Mais especificamente, sendo possível que esta contaminação tenha ocorrido antes de 1988, não se pode considerar provado que as actuações alegadamente ilegais imputadas pelos demandantes ao Conselho e à Comissão, que são todas posteriores a esta data, estão necessária e directamente na origem dos danos invocados.

2. Quanto à existência de um nexo de causalidade entre os danos invocados e as actuações imputadas ao Conselho e à Comissão

116 As duas críticas fundamentais dos demandantes quanto à gestão da EEB e da nvDCJ pelo Conselho e pela Comissão dizem respeito, por um lado, ao alegado atraso na proibição da utilização de farinhas de carne e de ossos na alimentação dos animais de criação, que, segundo os demandantes, provocou a propagação da EEB fora do Reino Unido, e, por outro, ao alegado atraso na remoção das MRE da cadeia alimentar, que deu origem à contaminação das vítimas humanas pela nvDCJ. Além disso, os demandantes identificam outras actuações dos demandados que constituem um erro manifesto de apreciação e imputam-lhes também um desvio de poder e uma violação dos princípios da confiança legítima e da boa administração.

a) Quanto ao alegado atraso na proibição das farinhas de carne e de ossos

117 Os demandantes sustentam que a EEB se propagou na Europa continental, especialmente em França, nomeadamente devido à utilização, na alimentação dos animais de criação, de farinhas de carne e de ossos contaminadas importadas do Reino Unido. Observam que as autoridades deste país proibiram a alimentação de ruminantes com farinhas de ruminantes em 1988, mas que não proibiram a exportação dessas farinhas para os outros Estados-Membros. Isto provocou um aumento significativo da importação de farinhas contaminadas provenientes do Reino Unido pela França cujo consumo pelo efectivo de bovinos franceses é a causa do aparecimento da EEB neste país. Ora, os demandados só proibiram a utilização de farinhas de carne e de ossos provenientes de tecidos de mamíferos na alimentação dos ruminantes em Junho de 1994, com a adopção da Decisão 94/381. A proibição parcial da utilização de farinhas de carne e de ossos instituída pela referida decisão, além disso, não evitou a exposição dos bovinos ao agente infeccioso, devido às contaminações cruzadas. Na audiência, os demandantes esclareceram que, estando a exposição humana à nvDCJ ligada à propagação da EEB, essas actuações alegadamente ilegais dos demandados na gestão da doença dos bovinos tiveram repercussões nos riscos para a saúde humana.

118 Há que referir desde já que, ainda que a origem exacta da EEB não seja inteiramente conhecida, os trabalhos científicos realizados sobre esta doença indicam que — salvo um número reduzido de casos (menos de 10%) causados por transmissão materna — a EEB resulta muito provavelmente da ingestão de farinhas de carne e de ossos que continham o agente infeccioso. Com efeito, como refere a Decisão 94/381, estima-se que a ocorrência de EEB nos bovinos tem origem em proteínas de ruminantes que continham o agente de tremor epizoótico dos ovinos e, posteriormente, o agente da EEB, que não foram suficientemente transformadas para inactivar os agentes infecciosos. Daí decorre que, para lutar contra a propagação desta doença, era necessário, nomeadamente, impedir que os tecidos susceptíveis de conter o agente da EEB fossem introduzidos na cadeia alimentar animal.

119 Ora, apesar de as autoridades do Reino Unido, em Julho de 1988, terem proibido os criadores estabelecidos no seu território de alimentar os ruminantes com farinhas de carne e de ossos que contivessem proteínas de ruminantes, os demandados, numa primeira fase, não adoptaram medidas equivalentes a nível comunitário. Com efeito, como referem os demandantes, só em Junho de 1994 proibiram a utilização de proteínas provenientes de mamíferos na alimentação dos ruminantes em toda a Comunidade, através da Decisão 94/381. De igual modo, a exportação de farinhas de carne e de ossos do Reino Unido para outros Estados-Membros só foi expressamente proibida em 1996, com a Decisão 96/239.

120 É certo que, nessa época, as características da doença e, mais precisamente, as causas da sua transmissão não eram inteiramente conhecidas. Do mesmo modo, antes de 1994, a incidência da EEB noutros países além do Reino Unido — e, em muito escassa medida, na Irlanda — era consideravelmente limitada. Com efeito, entre 1988 e 1994, na Europa continental, a EEB apenas tinha sido detectada na Alemanha (4 casos), na Dinamarca (1 caso), em França (10 casos), em Itália (2 casos) e em Portugal (18 casos).

121 Há que observar, de qualquer forma, que, como resulta da resposta da Comissão, de Setembro de 1996, às perguntas da comissão de inquérito do Parlamento, em 1991, todos os Estados-Membros tinham já adoptado medidas nacionais que proibiam a importação de farinhas de carne e de ossos provenientes do Reino Unido, de acordo com as recomendações da Comissão nesta matéria.

122 Do mesmo modo, sete Estados-Membros adoptaram, entre 1989 e 1990, medidas de proibição de utilização de proteínas derivadas de tecidos de mamíferos na alimentação dos ruminantes. Em particular, a República Francesa proibiu a utilização de proteínas de mamíferos na alimentação dos bovinos em Julho de 1990. Com efeito, nos termos do artigo 1.º do Decreto de 24 de Julho de 1990, que proibiu a utilização de determinadas proteínas de origem animal na alimentação e a produção de alimentos destinados aos animais da espécie bovina (JORF de 11 de Agosto de 1990, p. 9837), na redacção dada pelo artigo 1.º do Decreto de 26 de Setembro de 1990 (JORF de 7 de Outubro de 1990, p. 12162), «[a] utilização das

farinhas e pós de ossos e das proteínas de origem animal, salvo as proteínas derivadas de produtos lácteos, aves de capoeira, ovoprodutos, peixes ou animais marinhos quando forem objecto de recolha, tratamento e armazenamento separados, é proibida na alimentação dos animais da espécie bovina e na produção de alimentos destinados a estes animais».

123 Por outro lado, a partir de 1994, os demandados implementaram progressivamente uma estratégia especificamente destinada a impedir, em toda a Comunidade, que os tecidos que pudessem conter o agente da EEB fossem introduzidos na cadeia alimentar animal. Entre essas medidas, há que realçar a Decisão 94/381, que proibiu, em toda a Comunidade, a utilização de proteínas provenientes de mamíferos na alimentação dos ruminantes — mantendo, no entanto, a possibilidade de autorizar casuisticamente a aplicação de sistemas que permitissem distinguir as proteínas de ruminantes das provenientes de não ruminantes.

124 Os demandantes sustentam, porém, que essas disposições eram insuficientes, designadamente pelo facto de a Decisão 94/381 ter proibido apenas as proteínas provenientes de mamíferos na alimentação dos ruminantes e não, por conseguinte, na alimentação dos outros animais de criação — porcos e aves de capoeira, em particular. Segundo afirmam, esta proibição parcial revelou-se posteriormente fonte de um foco de contaminação cruzada e, portanto, de propagação da EEB.

125 Há que observar, a este respeito, que a proibição absoluta de utilizar proteínas animais na alimentação de todos os animais de criação só foi instituída em toda a Comunidade através da Decisão 2000/766, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001. Importa mencionar, de qualquer forma, que a adopção desta decisão se tornou necessária devido às deficiências sistemáticas na execução das normas comunitárias relativas às farinhas de carne e de ossos em vários Estados-Membros.

126 Com efeito, como resulta do Relatório Especial n.º 14/2001 do Tribunal de Contas (v. n.º 31), a maioria dos Estados-Membros, nomeadamente a República Francesa, tolerou um certo nível de contaminação, embora a regulamentação comunitária não permitisse qualquer margem de tolerância. Da mesma forma, inspecções realizadas pelo Serviço Alimentar e Veterinário da Comissão (SAV) entre 1998 e 2000 revelaram deficiências em matéria de controlo da comercialização dessas farinhas na maioria dos Estados-Membros. As inspecções do SAV também revelaram que a indústria de alimentos para animais não tomou as medidas suficientes para evitar a contaminação das rações para bovinos com farinha de carne e ossos e que os alimentos em causa nem sempre estavam correctamente rotulados. Estas deficiências contribuíram para que os agricultores inadvertidamente utilizassem alimentos potencialmente infecciosos para os seus bovinos (v. Relatório Especial n.º 14/2001 do Tribunal de Contas, n.º 33).

127 Por conseguinte, há que concluir que não está demonstrado que a gestão pelos demandados dos problemas relacionados com a utilização das farinhas de carne e de ossos na alimentação dos animais de criação, nomeadamente os ruminantes, tenha sido uma causa determinante da propagação da EEB fora do Reino Unido, em particular em França, e, portanto, da contaminação pela nvDCJ dos membros da família dos demandantes. Com efeito, tendo em conta, nomeadamente, tanto as medidas adoptadas por vários Estados-Membros, entre os quais a França, de proibição de importação de farinhas de carne e de ossos provenientes do Reino Unido e de utilização de proteínas provenientes de tecidos de mamíferos na alimentação dos ruminantes, como as falhas das autoridades nacionais e dos operadores privados na aplicação das normas comunitárias, o Tribunal de Primeira Instância não considera demonstrado que, se a Comissão e o Conselho tivessem adoptado — ou adoptado mais cedo — as medidas que os demandantes os acusam de não terem tomado, os danos invocados não se teriam verificado. *A fortiori*, não está demonstrado que as actuações identificadas pelos demandantes nesta matéria constituam a causa certa e directa da contaminação dos membros da sua família pela nvDCJ.

b) Quanto ao alegado atraso na proibição da utilização das MRE

128 Os demandantes sustentam, no essencial, que a proibição da utilização das MRE constitui a mais importante medida de protecção contra o risco da nvDCJ para a saúde humana, uma vez que essas matérias de risco representam a principal fonte de contaminação para o Homem. Observam que, apesar de vários pareceres científicos terem preconizado, desde 1989, a necessidade dessa medida, os demandados adoptaram-na com um grande atraso. Com efeito, a proibição de utilização de qualquer tipo de MRE só foi decidida em 1997, através da Decisão 97/534. Além disso, a entrada em vigor desta decisão, que deveria ocorrer em 1 de Janeiro de 1998, foi sucessivamente adiada pela Comissão e pelo Conselho quase três anos. Assim, esta proibição só entrou em vigor em toda a Comunidade em 1 de Outubro de 2000, na sequência da adopção da Decisão 2000/418.

129 Importa observar desde já que, contrariamente ao que os demandantes parecem afirmar, o parecer do CCV de 27 de Novembro de 1989 concluía que, na época, não tinha provas de que as encefalopatias espongiformes animais eram transmissíveis ao Homem, apesar de referir que não se podia excluir a existência de um baixo risco para a saúde humana proveniente de tecidos com um elevado nível infeccioso. Nestas circunstâncias, o CCV apenas recomendou a exclusão das miudezas de bovinos especificadas da cadeia alimentar humana (ou seja, o cérebro, a espinal medula, o timo, as amígdalas, o baço e os intestinos) de animais provenientes de países onde a EEB se tinha propagado.

130 A este respeito, há que lembrar que, até 1989, só foram identificados casos de EEB no Reino Unido. Em seguida, entre 1989 e 1996, a grande maioria de casos de EEB também foram descobertos neste país. Com efeito, o Reino Unido registou 165 402 casos de EEB neste período. A Irlanda, por sua vez, só registou 189 casos. Por último, neste período, em França, só foram identificados 25 casos de EEB,

registando-se igualmente muito poucos casos nos outros Estados-Membros da Europa continental (assim, 64 casos em Portugal, 4 casos na Alemanha, 2 casos em Itália e 1 caso na Dinamarca).

131 A partir de 1989, os demandados adoptaram uma primeira série de medidas para evitar a propagação da EEB a partir do Reino Unido, introduzindo nomeadamente determinadas restrições nas trocas intracomunitárias de bovinos provenientes desse país (v., em particular, as Decisões 89/469, 90/59 e 90/261). Do mesmo modo, em Abril de 1990, a Comissão adoptou a Decisão 90/200, que proibiu a expedição do Reino Unido — único país em que, à data, a EEB estava difundida — do cérebro, da espinal medula, do timo, das amígdalas, do baço e dos intestinos provenientes de bovinos com mais de seis meses no momento do abate.

132 Os demandantes acusam os demandados, todavia, de não terem instituído nesse momento uma proibição generalizada da utilização das MRE em toda a Comunidade e consideram que esta inacção está na origem da contaminação dos seus familiares.

133 Ora, num domínio como o da saúde animal e humana, a existência de um nexo de causalidade entre um comportamento e um dano deve ser estabelecido a partir da análise das condutas exigíveis às instituições em função do estado dos conhecimentos científicos no momento em causa. A este respeito, o Tribunal observa que, até Março de 1996, a possibilidade de transmissão da EEB ao Homem não estava cientificamente provada. De igual modo, importa referir que, antes de Outubro de 1996, os comités científicos e veterinários comunitários não propuseram a instituição de uma proibição generalizada de utilização das MRE em toda a Comunidade, só tendo sido considerado necessário adoptar medidas relativamente a essas matérias no Reino Unido. Por conseguinte, relativamente ao período anterior a 1996, os demandados não podem ser criticados por não terem proibido totalmente a utilização das MRE em toda a Comunidade.

134 Além disso, há que observar que a existência de um nexo de causalidade exige que a actuação imputada seja a causa certa e directa do dano invocado e, em casos como o presente, em que a actuação que alegadamente provocou o dano invocado consiste numa omissão, é especialmente necessário ter a certeza de que o referido dano foi efectivamente causado pelas omissões imputadas e que não pôde ter sido provocado por comportamentos diferentes dos imputados às instituições demandadas.

135 No caso em apreço, o Tribunal considera que esta certeza não existe.

136 Assim, não é possível concluir com um grau suficiente de certeza que, se as instituições demandadas tivessem instituído mais cedo uma proibição completa de utilização das MRE, a contaminação dos membros da família dos demandantes não teria ainda assim ocorrido. O Tribunal de Primeira Instância observa nomeadamente, a este respeito, que, no caso vertente, as medidas normativas a adoptar pelas instituições demandadas dependiam especialmente, quanto à sua eficácia, da acção dos Estados-Membros, que nem sempre garantiram com suficiente rigor a aplicação estrita das normas veterinárias.

137 Também importa observar, como refere o parecer do CCD de 10 de Dezembro de 1999, que, embora as MRE representem de longe a principal fonte infecciosa da nvDCJ, um nível «ideal» de protecção dos consumidores em relação a esta doença exigiria a absoluta inexistência de animais infectados pela EEB na cadeia alimentar humana, consubstanciando a remoção das MRE, nesta matéria, apenas um «segundo nível de protecção». Com efeito, o CCD observa que nem a dose mínima de matéria infectada pela EEB para causar a contaminação humana nem a distribuição desta infecção pelos diferentes tecidos de um animal são inteiramente conhecidos e conclui que qualquer exposição humana ao agente infeccioso deveria, portanto, ser evitada.

138 Tendo em conta as considerações precedentes, o Tribunal de Primeira Instância considera que, embora uma proibição total e precoce do consumo e da utilização das MRE em toda a Comunidade, aplicada de modo estrito e eficaz em todos os Estados-Membros, pudesse, se tivesse sido instituída mais cedo, diminuir o risco de contaminação dos consumidores europeus pela nvDCJ, não é possível, no entanto, concluir com um grau suficiente de certeza que, no caso vertente, a adopção dessa proibição pelas instituições demandadas teria impedido a contaminação dos membros da família dos demandantes. De qualquer modo, tendo em conta, nomeadamente, as datas prováveis de contaminação e os respectivos períodos de incubação da EEB e da nvDCJ, para poder ter sido eficaz no caso concreto, essa medida deveria ter sido adoptada não só muito antes de 1996 — momento em que a transmissibilidade da EEB ao Homem foi cientificamente reconhecida — mas mesmo antes de 1990 — momento em que o primeiro caso de EEB foi descoberto na Europa continental —, ou mesmo antes de 1986 — momento em que a doença da EEB foi identificada e descrita pela primeira vez no Reino Unido. Ora, como se concluiu no n.º 133 *supra*, os demandados não podem ser censurados por não terem proibido totalmente a utilização das MRE em toda a Comunidade antes de 1996.

139 Por último, relativamente aos atrasos na adopção de medidas respeitantes à utilização das MRE imputados às instituições demandadas entre 1997 e 2000, o Tribunal de Primeira Instância considera que essas críticas não são pertinentes para efeitos do presente processo. Com efeito, há que referir que, segundo os próprios demandantes, os seus familiares foram contaminados pela nvDCJ o mais tardar em 1996. Do mesmo modo, os relatórios dos peritos mandatados pelo tribunal de grande instance de Paris e pelo tribunal administratif de Paris concluíram que a contaminação dos membros falecidos da família dos demandantes ocorreu provavelmente antes de 1996. Consequentemente, não se pode considerar que alegadas ilegalidades por parte dos demandados ocorridas depois de 1996 tenham causado os danos invocados no caso em apreço.

140 Tendo em conta as considerações precedentes, o Tribunal de Primeira Instância considera que a actuação que os demandantes imputam às instituições demandadas relativamente à proibição das MRE não pode ser considerada uma causa certa e directa dos danos invocados no caso em apreço.

c) Quanto às outras actuações imputadas ao Conselho e à Comissão

141 Para além das alegadas ilegalidades relativas à gestão das farinhas e das MRE anteriormente analisadas, os demandantes formulam várias outras críticas à actuação dos demandados no âmbito da luta contra a EEB e a nvDCJ. Em particular, consideram que estes cometeram erros manifestos de apreciação na gestão dos riscos associados a essas doenças. De igual modo, os demandantes imputam aos demandados um desvio de poder, na medida em que, para protegerem os interesses do canal de distribuição e do mercado dos bovinos, essas instituições procuraram dissuadir os Estados-Membros de adoptar medidas de protecção unilaterais à luz dos riscos que a EEB representava. Por último, os demandantes invocam uma violação dos princípios da confiança legítima e da boa administração, nomeadamente, devido à desorganização dos serviços da Comissão e às insuficiências e falhas das inspecções veterinárias comunitárias relativas à EEB, bem como a deficiências na supervisão dos controlos veterinários dos Estados-Membros.

142 Ora, há que mencionar que os demandantes de modo algum provaram a relação causal existente, concretamente, entre essas alegadas irregularidades e os danos invocados no caso em apreço, provenientes, como foi referido, da contaminação pela nvDCJ e da subsequente morte dos membros das suas famílias.

143 De resto, há que observar que a responsabilidade pelo controlo efectivo da aplicação da legislação veterinária incumbe principalmente aos Estados-Membros. Relativamente, em particular, aos controlos veterinários aplicáveis às trocas intracomunitárias, resulta das Directivas 89/66 e 90/425 que esses controlos competem, prioritariamente, às autoridades do Estado-Membro de expedição das mercadorias e, em menor medida, às do Estado de destino. Concretamente, os Estados-Membros, no caso de aparecer no seu território uma zoonose ou uma doença susceptível de constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana, devem aplicar imediatamente as medidas de luta ou de prevenção previstas pela regulamentação comunitária e aprovar qualquer outra medida adequada.

144 Também há que observar que, como refere o Relatório Especial n.º 14/2001 do Tribunal de Contas, as inspecções realizadas pelo SAV depois de 1996 revelam que a maioria dos Estados-Membros não garantiu com o rigor suficiente que as medidas relativas à EEB fossem devidamente executadas no seu território. Segundo o Tribunal de Contas, esta aplicação deficiente da regulamentação comunitária pelos Estados-Membros contribuiu para entravar a erradicação da EEB e para facilitar a sua propagação. Do mesmo modo, há também que ter em consideração a responsabilidade de determinados operadores económicos privados na propagação da doença. Assim, o referido relatório do Tribunal de Contas concluiu que o sector agro-alimentar não tinha aplicado a legislação comunitária relativa à EEB com rigor suficiente.

145 Tendo em conta as considerações precedentes, o Tribunal de Primeira Instância considera que os demandantes não demonstraram que essas alegadas ilegalidades se podiam considerar uma causa certa e directa da contaminação dos seus familiares pela nvDCJ.

3. Conclusão

146 Face ao exposto, o Tribunal não conclui que se provou que as acções e omissões alegadamente ilegais do Conselho e da Comissão podem ser consideradas uma causa certa e directa da contaminação dos membros da família dos demandantes falecidos em França da nvDCJ, que originou os danos invocados no presente processo. Assim, não se demonstrou, nas circunstâncias do caso, que, se essas instituições tivessem adoptado — ou adoptado mais cedo — as medidas que os demandantes as acusam de não terem adoptado, os danos em causa não teriam ocorrido.

147 Por conseguinte, há que concluir que a existência de um nexo de causalidade entre o dano alegado e a actuação alegadamente culposa das instituições comunitárias não foi provada.

148 Consequentemente, há que julgar improcedentes os pedidos dos demandantes relativos à responsabilidade extracontratual da Comunidade por actuação ilícita das instituições demandadas, não havendo que apreciar o preenchimento, no caso em apreço, dos outros requisitos dessa responsabilidade, ou seja, a ilegalidade das actuações imputadas às instituições demandadas e a realidade do dano.

II — *Quanto à responsabilidade extracontratual da Comunidade sem actuação ilícita das instituições demandadas*

A — *Argumentos das partes*

149 Os demandantes referem que o direito francês, para além da imputação de responsabilidade por actos culposos, também reconhece o direito fundamental das vítimas à indemnização pelos danos sofridos a cargo das autoridades públicas. Este regime baseia-se nos valores constitucionais da igualdade e da solidariedade. Neste âmbito, o legislador francês instituiu, em 1991, um fundo especial de indemnização das pessoas contaminadas pelo vírus da imunodeficiência humana na sequência de injecções de produtos sanguíneos e, em 1993, uma comissão independente de indemnização das vítimas de uma modalidade iatrogénica da DCJ ligada à injecção de hormonas de crescimento.

150 Os demandantes afirmam que a jurisprudência comunitária não afastou o princípio da responsabilidade sem culpa da Comunidade (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Janeiro de 1998, Dubois et Fils/Conselho e Comissão, T-113/96, Colect., p. II-125). Alegam, com base nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e nos direitos fundamentais, que as instituições comunitárias devem respeitar, que, quando o princípio da igualdade é violado de modo anormal e especial, é legítimo atribuir o encargo da indemnização do dano à Comunidade. Os demandantes admitem que seria desejável que a implementação de obrigação de

indemnização baseada no princípio de solidariedade fosse decidida pelas instituições «políticas», mas sustentam que também é possível reconhecer esse poder ao juiz comunitário. Observam que o Parlamento, por resolução de 19 de Novembro de 1997, convidou a Comissão e os Estados-Membros interessados a disponibilizarem os recursos financeiros necessários para expressarem a sua solidariedade com as famílias das vítimas da nvDCJ.

151 Os demandantes afirmam que sofreram, devido à contaminação dos seus familiares pelo agente patogénico da EEB e à sua morte por causa da nvDCJ, danos de uma intensidade e de uma repercussão excepcionais. Além disso, devido à falta de identificação do agente infeccioso e à dificuldade em determinar a data exacta e a fonte da contaminação, não podiam basear as acções de indemnização nos regimes nacionais ou comunitários de responsabilidade dos produtores e distribuidores. Por conseguinte, seria equitativo que pudessem atribuir o encargo da indemnização às instituições comunitárias.

152 Os demandados referem que a responsabilidade extracontratual da Comunidade por facto lícito apenas se verifica quando três requisitos estritos se encontrem cumulativamente preenchidos, concretamente, a realidade do prejuízo sofrido, a existência de um nexo de causalidade e o carácter anormal e especial do prejuízo em causa (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 2000, Dorsch Consult/ /Conselho e Comissão, C-237/98 P, Colect., p. I-4549, n.^{os} 17 a 19). Ora, no caso em apreço, o requisito relativo ao nexo de causalidade não está preenchido. Do mesmo modo, o dano moral dos membros da família deve ser excluído e as quantias pedidas para indemnizar o dano material não se justificam e são desproporcionadas. A Comissão também alega que os demandantes não provaram o carácter anormal e especial do dano, afirmando que, embora seja verdade que a morte é um dano especialmente grave, não é menos verdade que os demandantes não explicaram a razão pela qual as vítimas tinham estado expostas a um risco particular, diferente daquele a que estiveram expostos os outros consumidores de produtos bovinos.

B — *Apreciação do Tribunal de Primeira Instância*

153 O artigo 288.°, segundo parágrafo, CE baseia a obrigação que impõe à Comunidade de reparar os prejuízos causados pelas suas instituições nos «princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros», sem restringir, por conseguinte, o alcance destes princípios ao regime da responsabilidade extracontratual da Comunidade por actuação ilícita das referidas instituições. Ora, os regimes jurídicos nacionais em matéria de responsabilidade extracontratual permitem aos particulares, ainda que em graus variáveis, em domínios específicos e segundo modalidades diferentes, obter em juízo a indemnização de determinados prejuízos, mesmo na inexistência de actuação ilícita por parte do autor do prejuízo (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Dezembro de 2005, FIAMM e FIAMM Technologies/Conselho e Comissão, T-69/00, Colect., p. II-5393, n.os 158 e 159, e Beamglow/Parlamento e o., T-383/00, Colect., p. II-5459, n.os 172 et 173). No caso de um prejuízo causado pela actuação das instituições da Comunidade cujo carácter ilegal não está demonstrado, a responsabilidade extracontratual da Comunidade pode existir quando estejam cumulativamente preenchidos os requisitos relativos à realidade do prejuízo, ao nexo de causalidade entre este e a actuação das instituições comunitárias, bem como ao carácter anormal e especial do prejuízo em causa (acórdãos, já referidos, Dorsch Consult/Conselho e Comissão, n.° 19; FIAMM e FIAMM Technologies/Conselho e Comissão, n.° 160; e Beamglow/Parlamento e o., n.° 174).

154 Ora, já se decidiu que, neste caso, a existência de um nexo de causalidade entre as actuações dos demandados identificadas pelos demandantes e os danos por estes alegados não foi demonstrada. Por conseguinte, inexistindo uma actuação ilícita por parte dos demandados, há que julgar os pedidos dos demandantes relativos à responsabilidade extracontratual da Comunidade improcedentes, não sendo necessário analisar o preenchimento, no caso em apreço, dos outros requisitos desta responsabilidade, ou seja, a realidade do dano e o seu carácter anormal e especial.

155 De resto, há que referir que o Tribunal de Primeira Instância não é competente, na inexistência de responsabilidade extracontratual das instituições comunitárias, para

decidir conceder indemnizações às vítimas de uma doença, nomeadamente com base num suposto princípio de solidariedade. Há que observar, de qualquer forma que, no caso em apreço, foram concedidos «subsídios de solidariedade» aos demandantes pelo Governo francês em Junho de 2004 e em Janeiro de 2005 para compensação dos danos sofridos pelas vítimas e pelos seus herdeiros devido à patologia da nvDCJ. As compensações em causa incluem quantias destinadas a ressarcir os danos sofridos por cada uma das vítimas e montantes destinados a ressarcir os danos sofridos por cada um dos membros das suas famílias.

156 Face ao exposto, há que rejeitar os pedidos dos demandantes relativos à responsabilidade extracontratual da Comunidade sem actuação ilícita por parte dos demandados.

157 Por conseguinte, há que julgar a acção improcedente na íntegra.

Quanto às despesas

158 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. No entanto, nos termos do artigo 87.º, n.º 3, se cada parte obtiver vencimento parcial, ou perante circunstâncias excepcionais, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas.

159 Tendo em conta as circunstâncias do caso em apreço, nomeadamente o facto de a Comissão e o Conselho terem sido vencidos na maioria dos seus pedidos quanto à admissibilidade das acções, há que condená-los a suportar as despesas decorrentes dos fundamentos relativos à admissibilidade, que o Tribunal fixa num quarto das despesas totais. Os demandantes suportarão três quartos das despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

1) A acção é julgada inadmissível quanto a É. R., O. O., J. R., A. R. e B. P. R.

2) A acção é julgada improcedente quanto ao demais.

3) Os demandantes suportarão três quartos das despesas. O Conselho e a Comissão suportarão um quarto das despesas.

García-Valdecasas Cooke Labucka

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Dezembro de 2006.

O secretário O presidente

E. Coulon J. D. Cooke

Índice

Factos na origem do litígio ..... II - 4930

I — Aparecimento da encefalopatia espongiforme bovina e da nova variante da doença de Creutzfeldt-Jakob e medidas comunitárias e nacionais de luta contra essas doenças ..... II - 4930

II — Circunstâncias específicas dos demandantes e processos intentados junto das autoridades administrativas e judiciais francesas ..... II - 4936

Tramitação do processo e pedidos das partes ..... II - 4937

Quanto à admissibilidade ..... II - 4939

I — Quanto ao primeiro fundamento de inadmissibilidade, relativo à imprecisão dos elementos essenciais de facto e de direito em que se baseia a acção ..... II - 4940

A — Argumentos das partes ..... II - 4940

B — Apreciação do Tribunal de Primeira Instância ..... II - 4941

II — Quanto ao segundo fundamento de inadmissibilidade, relativo ao não esgotamento dos meios de tutela judicial nacionais e à conexão com processos nacionais ..... II - 4942

A — Argumentos das partes ..... II - 4942

B — Apreciação do Tribunal de Primeira Instância ..... II - 4943

III — Quanto ao terceiro fundamento de inadmissibilidade, relativo à prescrição da acção ..... II - 4945

A — Argumentos das partes ..... II - 4945

B — Apreciação do Tribunal de Primeira Instância ..... II - 4947

Quanto ao mérito ..... II - 4950

I — Quanto à responsabilidade extracontratual da Comunidade por actuação ilícita das instituições demandadas ..... II - 4950

A — Argumentos das partes ..... II - 4950

1. Quanto às ilegalidades imputadas ao Conselho e à Comissão ..... II - 4951

a) Quanto à acusação relativa a erros manifestos de apreciação na gestão da crise da EEB ..... II - 4953

b) Quanto à acusação relativa a um desvio de poder ..... II - 4956

c) Quanto à acusação relativa à violação dos princípios da confiança legítima e da boa administração ..... II - 4957

2. Quanto à existência de um dano ..... II - 4958

3. Quanto à existência de nexo de causalidade ..... II - 4960

B — Apreciação do Tribunal de Primeira Instância ..... II - 4964

1. Quanto às datas de contaminação das vítimas e ao período de incubação da doença ..... II - 4967

2. Quanto à existência de um nexo de causalidade entre os danos invocados e as actuações imputadas ao Conselho e à Comissão ... II - 4969

a) Quanto ao alegado atraso na proibição das farinhas de carne e de ossos ..... II - 4970

b) Quanto ao alegado atraso na proibição da utilização das MRE II - 4974

c) Quanto às outras actuações imputadas ao Conselho e à Comissão ..... II - 4978

3. Conclusão ..... II - 4979

II — Quanto à responsabilidade extracontratual da Comunidade sem actuação ilícita das instituições demandadas ..... II - 4980

A — Argumentos das partes ..... II - 4980

B — Apreciação do Tribunal de Primeira Instância ..... II - 4982

Quanto às despesas ..... II - 4983