# CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 30 de Janeiro de 2003 [1]

## I — Introdução e quadro regulamentar

1. Mais uma vez, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre um problema ligado à encefalopatia espongiforme bovina (a seguir «BSE») e às disposições tomadas pela Comunidade para fazer face aos graves problemas para a saúde humana e para a saúde animal causados por essa doença. Já tivemos a oportunidade de aqui expor o seu enquadramento factual e científico [2], que é seguramente, neste momento, bem conhecido deste Tribunal.

2. No caso em apreço, estamos em presença de um recurso de anulação que a República Francesa interpôs da Decisão 2001/577/CE da Comissão, de 25 de Julho de 2001, que define a data em que se poderá iniciar a expedição de produtos de origem bovina a partir de Portugal ao abrigo do regime de exportação com base datal em virtude do n.º 2 do artigo 22.º da Decisão 2001/376/CE [3] (a seguir «decisão impugnada»).

3. Segundo os critérios do GIE (Gabinete Internacional de Epizootias), critérios esses que foram adoptados pela regulamentação comunitária, Portugal tem uma grande densidade de BSE. Foi por esta razão que a Comissão adoptou, em 18 de Novembro de 1998, a Decisão 98/653/CE relativa a medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme bovina (BSE), tornadas necessárias pela ocorrência de BSE em Portugal [4], que prevê, designadamente, no seu artigo 4.º:

«Portugal assegurará que, até 1 de Agosto de 1999, não sejam expedidos do seu território para outros Estados-Membros ou países terceiros, quando provenientes de bovinos abatidos em Portugal:

a) Carne;

b) Produtos susceptíveis de entrar nas cadeias alimentares humana ou animal;

1 — Língua original: francês.

2 — V. as conclusões que apresentámos no processo Comissão/França (acórdão de 13 de Dezembro de 2001, C-1/00, Colect., p. I-9989, n.ºs 1 a 4).

3 — JO L 203, p. 27.

4 — JO L 311, p. 23.

c) Matérias destinadas a ser utilizadas em produtos cosméticos ou médicos ou em dispositivos médicos.»

4. Nos termos do artigo 14.° desta decisão, a República Portuguesa era obrigado a enviar à Comissão, de quatro em quatro semanas, um relatório sobre a aplicação das medidas de protecção adoptadas contra as EET (encefalopatias espongiformes transmissíveis), em conformidade com as disposições comunitárias e nacionais, e sobre os resultados do programa referido no artigo 13.°

5. O artigo 15.° previa que «[a] Comissão realizará em Portugal inspecções comunitárias no local com o objectivo de:

a) Verificar a aplicação das disposições da presente decisão, nomeadamente no que respeita à execução dos controlos oficiais;

b) Examinar a evolução da incidência da doença, a efectiva aplicação das medidas nacionais pertinentes e realizar uma análise de riscos destinada a demonstrar se foram tomadas medidas apropriadas para gerir qualquer risco.»

6. O embargo foi prorrogado até 1 de Fevereiro de 2000 pela Decisão 99/517/CE da Comissão, de 28 de Julho de 1999, que altera a Decisão 98/653 [5]. Esta decisão foi objecto de um recurso de anulação interposto pela República Portuguesa, a que o Tribunal de Justiça negou provimento [6].

7. O embargo foi posteriormente prorrogado por tempo indeterminado, pela Decisão 2000/104/CE da Comissão, de 31 de Janeiro de 2000, que altera a Decisão 98/653 [7].

8. As condições do levantamento do embargo foram definidas na Decisão 2001/376/CE da Comissão, de 18 de Abril de 2001, relativa a medidas tornadas necessárias pela ocorrência de encefalopatia espongiforme bovina em Portugal e que aplica um regime de exportação com base datal [8].

9. Os antecedentes desta decisão e o mecanismo que põe em prática estão ampla-

5 — JO L 197, p. 45.

6 — Acórdão de 12 de Julho de 2001, Portugal/Comissão (C-365/99, Colect., p. I-5645).

7 — JO L 29, p. 36.

8 — JO L 132, p. 17.

mente explicitados nos seus considerandos. Aí se expõe, entre outras coisas, o que se segue:

«(6) A missão efectuada em Portugal pelo Serviço Alimentar e Veterinário, de 14 a 18 de Junho de 1999, concluiu que a retirada dos *stocks* existentes se encontrava concluída e que os controlos sobre a aplicação da proibição relativa aos alimentos para animais estavam a ser correctamente aplicados.

(7) Em 4 de Dezembro de 1998 foi introduzida em Portugal uma proibição relativa à utilização de matérias de risco especificadas na alimentação humana ou nos alimentos para animais. A proibição foi prolongada de acordo com a Decisão 2000/418/CE da Comissão, de 29 de Junho de 2000, que regula a utilização de matérias de risco no que respeita às encefalopatias espongiformes transmissíveis [9], com a redacção que lhe foi dada pela Decisão 2001/2/CE [10].

(8) De acordo com o plano nacional de erradicação da BSE estabelecido em Portugal, as coortes de nascimento e a descendência dos casos de BSE serão objecto de abate e destruição.

(9) Um novo sistema nacional centralizado de identificação e registo de animais de bovinos (SNIRB) foi introduzido em Portugal a partir de 1 de Julho de 1999.

(10) Portugal apresentou à Comissão, em 3 de Dezembro de 1999, uma primeira proposta para um regime de exportação com base datal com vista a permitir, mediante condições específicas, a expedição de produtos provenientes de animais nascidos após uma data determinada. Estas propostas técnicas foram subsequentemente alteradas e completadas em 18 de Fevereiro, 24 de Março, 27 de Julho e 22 de Setembro. As propostas alteradas e completadas fornecem um enquadramento adequado à autorização de expedição e exportação de produtos derivados de bovinos abatidos em Portugal.

(11) *As medidas de implementação do regime de exportação e do abate da descendência* [11] serão analisadas pelo Serviço Alimentar e Veterinário da Comissão previamente à expedição da carne e produtos cárneos. Se a análise se revelar satisfatória, a Comissão determinará a data em que a expedição poderá ter início.»

10. O artigo 6.º da Decisão 2001/376 renova a proibição de exportar carne fresca

9 — JO L 158, p. 76.
10 — JO L 1, p. 21.
11 — Sublinhado pelo autor.

desossada, produtos susceptíveis de entrar nas cadeias alimentares humana ou animal, bem como matérias destinadas a ser utilizadas em produtos cosméticos, medicamentos ou em dispositivos médicos.

11. O artigo 7.° da Decisão 2001/376 prevê, no entanto, que Portugal pode autorizar a expedição do seu território para outros Estados-Membros ou países terceiros de aminoácidos, péptidos e sebo produzidos em estabelecimentos sob supervisão veterinária.

12. O artigo 11.°, n.° 1, da Decisão 2001/376 prevê igualmente que, em derrogação ao artigo 6.°, Portugal pode autorizar a expedição, para outros Estados-Membros ou países terceiros, de carne e de produtos, nas condições indicadas em vários artigos da decisão bem como no seu anexo IV, intitulado «Regime de exportação com base datal (REBD)».

13. O artigo 11.°, n.$^{os}$ 1 a 4, da Decisão 2001/376 estabelece condições específicas relativas aos matadouros, às instalações de corte, à armazenagem e ao transporte das carnes.

14. O artigo 12.° da Decisão 2001/376 prevê que a carne e os produtos exportados no quadro do REBD sejam identificados com uma marca suplementar distinta.

15. O anexo IV da Decisão 2001/376 define as condições gerais do REBD e determina os animais elegíveis ao abrigo desse regime. Impõe várias medidas específicas como controlos antes dos abates, o abate dos animais elegíveis unicamente em matadouros que não sejam utilizados para o abate de qualquer bovino não elegível, o controlo do corte das carnes, condições de rastreio bem como de identificação das carcaças elegíveis.

16. O artigo 20.° da Decisão 2001/376 volta a referir a obrigação, que já figurava na Decisão 98/653, de as autoridades portuguesas enviarem regularmente relatórios à Comissão.

17. O artigo 21.° da Decisão 2001/376 prevê, designadamente:

«A Comissão realizará inspecções comunitárias no local:

a) Em Portugal, antes do início ou reinício da expedição dos produtos referidos

nos artigos 7.° e 8.°, para verificar a execução dos controlos oficiais relativos a cada um desses produtos;

b) Em Portugal, para verificar a aplicação das disposições previstas nos artigos 11.° e 12.° e no anexo IV antes do início da expedição dos produtos referidos no artigo 11.°;

c) Em Portugal, para verificar a aplicação das disposições da presente decisão, nomeadamente no que respeita à execução dos controlos oficiais;

d) Em Portugal, para examinar a evolução da incidência da doença, a efectiva aplicação das medidas nacionais pertinentes e realizar uma análise de riscos destinada a demonstrar se foram tomadas medidas apropriadas para gerir qualquer risco;

e) No Estado-Membro de destino por forma a verificar a aplicação, sempre que adequado, das disposições previstas no artigo 5.° e no anexo II antes de se iniciar a expedição das matérias referidas no artigo 5.°»

18. O artigo 22.°, n.° 2, da Decisão 2001/376 tem a seguinte redacção:

«As datas em que pode ter início ou reinício a expedição de matérias ou produtos, ao abrigo do disposto nos artigos 5.°, 7.° e 11.°, serão determinadas pela Comissão tendo em conta as inspecções referidas no artigo 21.° e após ter informado os Estados-Membros.»

## II — A decisão impugnada

19. Foi em 25 de Julho de 2001 que a Comissão adoptou a decisão impugnada, que fixou o dia 1 de Agosto de 2001 como a data em que se pode iniciar a expedição de produtos de origem bovina a partir de Portugal.

20. Esta decisão era a consequência de um certo número de inspecções comunitárias que a Comissão considerara positivas. Foi por esta razão que os segundo e terceiro considerandos da decisão impugnada enunciam:

«(2) As inspecções efectuadas em Portugal de 14 a 18 de Maio e de 25 a 27 de Junho de 2001 pelos serviços da Comissão destinadas, nomeadamente, a avaliar o sistema de inspecções

veterinárias ao abrigo do disposto nos artigos 11.° e 12.° do anexo IV da Decisão 2001/376/CE, revelaram que as condições estão a ser cumpridas de forma satisfatória.

(3) A Comissão apresentou os resultados das inspecções e as conclusões que deles retirou aos Estados-Membros reunidos no Comité Veterinário Permanente. A Comissão, além das garantias solicitadas pelo relatório do Serviço Alimentar e Veterinário, recebeu de Portugal garantias da completa aplicação e entrada em vigor eficaz da legislação comunitária em matéria de vigilância e erradicação das EET.»

## III — Pedidos das partes

21. Considerando que as condições de levantamento do embargo à carne bovina portuguesa não estavam reunidas, a República Francesa interpôs o presente recurso de anulação da decisão impugnada.

22. A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

23. A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

24. Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 1 de Março de 2002, a República Portuguesa foi autorizada a intervir no processo em apoio do pedido da recorrida.

25. Por despacho do presidente o Tribunal de Justiça de 8 de Março de 2002, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foi autorizado a intervir no processo em apoio do pedido da Comissão. Contudo, atendendo aos articulados apresentados pelas partes, o Governo do Reino Unido informou nada ter a acrescentar aos argumentos apresentados pela Comissão e que renunciava a apresentar articulado próprio.

IV — Argumentos das partes e apreciação

A — *Quanto ao ónus da prova*

26. O Governo francês esclarece que não contesta o princípio do levantamento do embargo, mas sim a data prevista para este. Recorda que o levantamento do embargo é uma derrogação a esse embargo para determinados produtos e sustenta que cabe à Comissão, que considerou estarem reunidas as condições dessa derrogação, demonstrar que o estavam efectivamente.

27. Por seu lado, a Comissão sustenta que a adopção de uma decisão desta natureza obriga a uma ponderação entre o princípio da precaução e o princípio da proporcionalidade. Importava, assim, relativizar a afirmação de que cabia à Comissão demonstrar que as condições de levantamento do embargo estavam efectivamente preenchidas. Por outro lado, a decisão impugnada beneficiava, como qualquer acto comunitário, da presunção da legalidade. Havia, assim, que aplicar o princípio processual segundo o qual o ónus da prova cabe à recorrente, no caso em apreço, o Governo francês.

28. A este respeito, basta observar que o Governo francês se esforçou por demonstrar, no presente recurso, que, na data em que a decisão impugnada foi adoptada, a República Portuguesa ainda não satisfazia as condições previstas na Decisão 2001/376. Por conseguinte, o Governo francês não contesta a aplicabilidade do princípio *actori incumbit probatio*. Cabe-nos, portanto, analisar os fundamentos invocados por este governo para determinar se conseguiu fazer prova da sua tese.

B — *Primeiro fundamento: violação dos artigos 21.° e 22.° da Decisão 2001/376 e erro manifesto de apreciação*

1. Argumentos das partes

a) Argumentos do Governo francês

29. O Governo francês sustenta que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que as inspecções realizadas em Portugal demonstraram que as condições da Decisão 2001/376 estavam preenchidas.

30. Para o Governo francês, há que interpretar a expressão «tendo em conta as inspecções referidas no artigo 21.°», cons-

tante do artigo 22.°, n.° 2, da Decisão 2001/376, no sentido de fazer depender o fim do embargo da realização e dos resultados das inspecções enumeradas no artigo 21.°

31. Ora, considera o Governo francês, a Comissão adoptou a decisão impugnada sem ter procedido à totalidade das inspecções previstas no artigo 21.° da Decisão 2001/376.

32. Com efeito, nos termos do referido artigo 21.°, essas inspecções destinavam-se a verificar:

— a aplicação das disposições previstas nos artigos 11.° e 12.° e no anexo IV da Decisão 2001/376;

— a aplicação das disposições da Decisão 2001/376, nomeadamente no que respeita à execução dos controlos oficiais, bem como

— a evolução da incidência da doença e a efectiva aplicação das medidas nacionais pertinentes e realizar uma análise de riscos destinada a demonstrar terem sido tomadas medidas apropriadas para gerir qualquer risco.

33. Segundo o Governo francês, o último relatório de inspecção do Serviço Alimentar e Veterinário (a seguir «SAV») transmitido antes da decisão impugnada é o relatório de 25 a 27 de Junho de 2001, que se ocupa das condições gerais de exportação do REBD, designadamente, da aprovação dos estabelecimentos, das manadas elegíveis, dos animais elegíveis, dos controlos nos matadouros e das instalações de corte, bem como da certificação e do transporte. Em contrapartida, esse relatório não inclui qualquer exame da incidência da doença e da aplicação das disposições nacionais pertinentes e não procede a uma análise de riscos destinada a demonstrar terem sido tomadas medidas apropriadas para gerir qualquer risco.

34. Ora, no entender do Governo francês, as inspecções sobre a execução dos controlos oficiais [artigo 21.°, alínea c)], bem como as referentes à evolução da doença e à análise de riscos e das medidas tomadas [artigo 21.°, alínea d)], a efectuar em Portugal, são cumulativas com as inspecções específicas do REBD. Isto era confirmado pelo artigo 22.°, n.° 2, que não faz qualquer distinção segundo as categorias de inspecções a que a Comissão deve atender, bem como pelo conteúdo e sequência dos considerandos da Decisão 2001/376. Os oitavo e nono considerandos recordam duas condições prévias do REBD: o plano nacional português de erradicação da BSE e o novo sistema de identificação e registo dos bovinos. O décimo primeiro conside-

rando impõe ao SAV que examine as medidas de implementação do regime de exportação e do abate da descendência. Só no caso de todos estes exames serem satisfatórios é que a Comissão poderia fixar a data de começo das expedições.

35. Por outro lado, na audiência, o agente do Governo francês referiu ser desejável que, no caso em apreço, o controlo do REBD fosse feito ao mesmo tempo que uma análise mais geral da situação, que permitisse, designadamente, determinar se, de boa fé, um animal suspeito não poderia ter sido considerado elegível ao abrigo do REBD.

36. Para o Governo francês, no momento em que foi apresentado o relatório de inspecção, a regulamentação e a circular relativa ao manual de aplicação do REBD não estavam em vigor, ainda se esperavam algumas das inspecções do SAV e, portanto, as disposições do artigo 21.°, alínea c), da Decisão 2001/376 não tinham sido respeitadas no que respeita «à execução dos controlos oficiais».

37. O Governo francês acrescenta que o prazo que decorreu entre a adopção da legislação portuguesa e o levantamento do embargo não deixou aos operadores económicos o tempo material para se familiarizarem com os procedimentos e as práticas do REBD. A eficácia do procedimento posto em prática não podia, portanto, ser verificada no momento da adopção da decisão impugnada nem na data fixada para o levantamento do embargo.

38. Quanto às verificações efectuadas pela Comissão, relativas ao artigo 21.°, alínea b), da Decisão 2001/376, ou seja, a verificação da aplicação das disposições dos artigos 11.° e 12.° e do anexo IV da mesma decisão, o Governo francês sublinha, designadamente, os seguintes elementos:

— um ofício que a Comissão enviou em 11 de Junho de 2001 às autoridades portuguesas revela claramente que o REBD ainda não era então aplicado e numerosas insuficiências no dispositivo de rastreio a montante e a jusante do abate, no dispositivo de delimitação dos regimes entre produtos elegíveis e não elegíveis, bem como a inexistência de um plano de alerta em caso de identificação de um animal de risco;

— o relatório da missão do SAV de 25 a 27 de Junho de 2001 limita-se a recordar as condições do REBD que devem ser formalizadas no projecto de decreto e o manual do REBD, não contendo qualquer elemento que permita adquirir a certeza de que os aspectos de não conformidade referi-

dos no ofício de 11 de Junho de 2001 deram lugar a medidas correctivas concretas (designadamente, as regras de rastreio a montante e a jusante).

39. O Governo francês sublinha ainda que a Comissão não comunicou os diplomas adoptados pelas autoridades portuguesas por forma a ser possível verificar as datas de publicação e de difusão. Além disso, face à inexistência de relatório de inspecção posterior ou de relatório mensal transmitido pela Comissão, não era possível avaliar o conhecimento que as autoridades portuguesas responsáveis pelo controlo tinham da regulamentação.

40. O mesmo governo sustenta que a decisão impugnada é igualmente inválida na medida em que a Comissão, anteriormente à fixação da data de levantamento do embargo, não tomou em consideração a existência ou inexistência de medidas de rastreio nos outros Estados-Membros.

41. Examinado as verificações efectuadas pela Comissão, relativas ao artigo 21.°, alínea c), da Decisão 2001/376, em especial, a execução dos controlos oficiais, o Governo francês recorda a importância desses controlos uma vez que só o respeito estrito do REBD permite eliminar os riscos.

42. Sublinha, designadamente, que o relatório da inspecção de 14 a 18 de Maio de 2001 formulava críticas no que respeita às farinhas animais e às matérias de risco específico e recomendações. A este respeito, o relatório refere compromissos assumidos pelas autoridades portuguesas, mas de nenhum outro documento resulta que tenham sido efectivamente tomadas medidas para pôr cobro às não conformidades assinaladas.

43. Quanto ao artigo 21.°, alínea d), da Decisão 2001/376, ou seja, à questão dos testes e do acompanhamento epidemiológico, o Governo francês refere que o relatório da inspecção de 15 a 18 de Maio de 2001 continha numerosas críticas a este respeito. Todavia, a Comissão não verificou o destino dado às recomendações formuladas pelos peritos, violando assim o artigo 21.°, alínea d), da Decisão 2001/376.

44. Por outro lado, observa o Governo francês, devido ao pequeno número de testes realizados e à inexistência de recuo quanto aos procedimentos adoptados na matéria (estratégia de eliminação da coorte do bovino com BSE e da sua descendência directa, processo de retirada e destruição dos bovinos com mais de 30 de meses), a eficácia do programa de testes dos bovinos em Portugal não podia ter sido verificada antes da tomada e entrada em vigor da decisão impugnada. Assim, a Comissão não podia ter procedido a uma análise dos riscos em conformidade com o artigo 21.°, alínea d), da Decisão 2001/376, uma vez

que a eficácia do rastreio não era verificável e a qualidade do programa de testes podia ser posta em causa.

45. O Governo francês conclui que a Comissão adoptou a decisão impugnada violando as disposições conjugadas dos artigos 21.° e 22.° da Decisão 2001/376 ao não se assegurar, previamente à fixação da data de levantamento do embargo, da aplicação efectiva do sistema de prevenção contra a BSE em Portugal previsto na Decisão 2001/376.

b) Resposta da Comissão

46. Que responde a Comissão a esta análise?

47. A Comissão recorda que as diversas decisões se baseiam nas Directivas 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 [12], e 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 [13], e implicam verificações de natureza complexa, atentas as situações e mecanismos factuais e jurídicos que também são complexos. Assim, a Comissão beneficia de um amplo poder de apreciação em relação às verificações a fazer.

48. A Comissão critica o Governo francês por fazer uma interpretação literal do artigo 22.°, n.° 2, da Decisão 2001/376. Esse governo interpretava o mencionado n.° 2, que remete para o artigo 21.°, sem especificar, de cada vez que o fazia, qual das alíneas deste artigo era aplicável a cada um dos três regimes a que se refere o artigo 22.°, n.° 2, a saber, o regime do artigo 5.° (expedição para incineração), do artigo 7.° (sebo e produtos derivados) e do artigo 11.° (REBD).

49. Ora, a Comissão entende que se devia atender aos elementos a que se refere o artigo 21.° com uma intensidade diferente. A Comissão devia ter em conta a totalidade das inspecções levadas a cabo desde a Decisão 98/653 e controlar estritamente se as inspecções mencionadas no artigo 21.°, alínea b), tinham sido efectuadas e permitido chegar à conclusão de que a República Portuguesa fornece todas as garantias exigidas. A Comissão considera ter cumprido estas duas exigências, que não a vinculavam com a mesma força, quando decidiu fixar uma data para o reinício das expedições ao abrigo do REBD.

12 — JO L 395, p. 13.

13 — JO L 224, p. 29.

50. Para a Comissão, fazer depender a determinação da data de reinício das exportações de materiais e produtos previstas nos artigos 5.°, 7.° e 11.° da Decisão 2001/376 da realização cumulativa de todas as inspecções previstas no artigo 21.° significa confundir três regimes de exportação, no entanto distintos e independentes, a que correspondem três regimes de controlo prévios. A letra do artigo 22.°, n.° 2, confirma esta interpretação uma vez que contém o termo «datas» (de reinício das expedições) no plural.

51. A interpretação literal sustentada pelo Governo francês podia levar, no entender da Comissão, a uma violação do princípio da proporcionalidade devido à não comunicabilidade entre os três regimes de exportação. Por exemplo, não se podia justificar uma recusa das expedições de matérias de risco para incineração noutro Estado-Membro por existirem insuficiências no REBD. Concebe-se facilmente que as inspecções previstas no artigo 21.°, alínea d), ultrapassem amplamente o âmbito do reinício das exportações e devam ser feitas independentemente deste.

52. A Comissão contesta, por último, a utilização, pelo Governo francês, dos considerandos da Decisão 2001/376 em apoio da interpretação literal do artigo 22.°, n.° 2. Segundo a Comissão, esses considerandos inscrevem-se no âmbito dos artigos 11.° e 12.° e do anexo IV, que são as disposições que se referem directamente ao REBD e integram, por conseguinte, plenamente o âmbito das inspecções previstas no artigo 21.°, alínea b).

53. Para a Comissão, só a alínea b) do artigo 21.° está, na verdade, em relação com o REBD. Com efeito, essa disposição refere-se à verificação das condições previstas nos pontos 11 (estabelecimento de um sistema de registo dos controlos de conformidade) e 12 (aprovação dos estabelecimentos que criaram um sistema de rastreio integral) do anexo IV.

54. As alíneas c) e d), entende a Comissão, têm uma formulação muito geral e não contêm qualquer referência específica ao REBD e devem ser postas em correlação com o artigo 9.°, n.° 4, da Directiva 89/662 e o artigo 10.°, n.° 4, da Directiva 90/425, que obrigam a Comissão a acompanhar a evolução da situação no âmbito da cláusula de salvaguarda e a adaptar, se necessário, as medidas tomadas. Estas alíneas foram literalmente retiradas do artigo 15.° da Decisão 98/653 que impôs o embargo e existe continuidade entre este artigo 15.° e as alíneas c) e d) do artigo 21.° da Decisão 2001/376. Assim, a Comissão chega à conclusão de que uma missão de inspecção ou uma avaliação ao abrigo do artigo 15.° da Decisão 98/653 equivale a uma missão de inspecção ao abrigo da Decisão 2001/376, a menos, bem entendido, que as conclusões em causa sejam ultrapassadas pela evolução dos factos.

55. É certo, reconhece a Comissão, que isto não significa que não seja necessário ter em conta as inspecções preconisadas nas alíneas c) e d) do artigo 21.° para decidir fixar uma data para o reinício parcial das exportações, pois essas missões de inspecção aplicam-se à totalidade da decisão. Contudo, entende a Comissão, o seu âmbito de aplicação não visa directamente a aplicação do regime de exportação com base datal.

56. Resumamos, agora, as observações mais específicas apresentadas pela Comissão a respeito dos diferentes tipos de inspecção.

i) Observações da Comissão quanto às inspecções exigidas ao abrigo do artigo 21.°, alínea b), da Decisão 2001/376

57. Quanto ao artigo 21.°, alínea b), da Decisão 2001/376, a Comissão entende que resulta do ponto 6.1 das conclusões do relatório da missão de 25 a 27 de Junho de 2001 que a aplicação do REBD em Portugal estava em conformidade com as exigências da Decisão 2001/376. O SAV só referia a falta de disposições legais e de instruções escritas. Ora, o Decreto-Lei de 31 de Julho de 2001 (data da sua publicação) foi aprovado pelo Conselho de Ministros português em 12 de Julho de 2001, promulgado em 29 de Julho de 2001 pelo Presidente da República e referendado em 23 de Julho de 2001 pelo Primeiro-Ministro; entrou em vigor a 1 de Agosto de 2001. O manual REBD foi aprovado pelo Secretário de Estado da Agricultura em 13 de Julho de 2001. O mecanismo português estava, portanto, instalado, embora não completamente formalizado, na data de adopção da decisão impugnada e a Comissão considera ter cumprido todas as obrigações de controlo que o direito comunitário lhe impõe.

58. Para colocar as coisas no seu contexto, a Comissão assinala que não foi efectuada nenhuma expedição de carne REBD após a data referida na decisão impugnada.

59. O ofício de 11 de Junho de 2001 apenas assinalava determinados problemas residuais. A missão de Junho confirma que, com base neste ofício, as autoridades portuguesas deram soluções a cada um dos pontos mencionados. O Governo português forneceu, designadamente, uma resposta aos problemas suscitados pela Comissão em matéria de rastreio e essa resposta foi objecto de uma avaliação pelo SAV muito antes da fixação da data de reinício das exportações.

60. A Comissão refere que o relatório da missão do SAV que decorreu de 25 a 27 de Junho de 2001 contém conclusões globalmente favoráveis ao levantamento do embargo, designadamente no que respeita à eficácia da aplicação dos procedimentos.

61. Esse relatório comportava, em relação à Comissão, unicamente as seguintes recomendações:

«the Commission services should set the date on which dispatch under DBES may commence, on the basis of the action taken by the Portuguese Authorities, addressing the recommendations and, in any case after written confirmation by the Portuguese Authorities has been received that

— Legislation has come into effect and staff instructions have been issued officially; and

— No establishment of a category other than slaughterhouses and cutting plants processing only DBES beef will be approved before inspection by the FVO of the proposed arrangements».

(Os serviços da Comissão deviam fixar a data em que as exportações ao abrigo do REBD podem começar com base nas medidas tomadas pelas autoridades portuguesas na sequência das recomendações e, sobretudo, logo que estejam na posse da confirmação escrita das autoridades portuguesas em relação aos seguintes pontos:

— entrada em vigor da legislação e comunicação de instruções oficiais ao pessoal; e

— não aprovação, antes da inspecção pelo SAV das instalações e disposições propostas, dos estabelecimentos que pertençam a uma categoria diferente da dos matadouros e das instalações de corte que transformam unicamente carne de bovino abrangida pelo REBD.)

62. A Comissão iniciou então uma troca de correspondência com as autoridades portuguesas e assegurou-se assim, segundo afirma, de que o manual foi emendado em conformidade com as observações dos inspectores da Comissão. Os esforços da Comissão concentraram-se neste elemento e, logo a seguir à missão, uma cópia do novo manual REBD foi enviada ao SAV. Como o relatório não refere qualquer problema no que respeita aos controlos no matadouro e na instalação de corte, foi com conhecimento de causa que a Comissão decidiu fixar o dia 1 de Agosto de 2001 como data do levantamento do embargo. Quanto ao futuro, a *addendum* do relatório de missão 3345/2001 precisa que:

«The Manual has been changed as follows: any new plants intending to operate under the scheme have to be visited by the FVO. After a favourable outcome of such a visit,

the Minister of Agriculture will decide on the approval.»

(O manual foi modificado da seguinte forma: qualquer nova exploração que pretenda respeitar o regime deve receber previamente a visita do SAV. O Ministro da Agricultura decidirá sobre a aprovação da exploração em causa se os resultados da inspecção forem positivos.)

63. A Comissão admite que o SAV não observou as condições concretas de funcionamento do REBD, embora refira que essa verificação era praticamente impossível numa altura em que a autorização de reinício das exportações ainda não tinha sido dada e em que o sistema não podia estar em fase de funcionamento correcto.

64. Quanto aos relatórios mensais previstos no artigo 20.° da Decisão 2001/376, a Comissão refere que não é obrigada por essa disposição a transmiti-los aos outros Estados-Membros.

65. Quanto ao controlo da rotulagem e do rastreio nos outros Estados-Membros, a Comissão recorda que as directivas aplicáveis na matéria já asseguravam um rastreio baseado nos números de identificação dos estabelecimento em que os produtos são tratados e que o Regulamento (CE) n.° 1760/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho de 2000, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino, e que revoga o Regulamento (CE) n.° 820/97 do Conselho [14], e o seu regulamento de aplicação, aplicáveis a partir de 1 de Agosto de 2000, ou seja, antes da instituição do REBD português, asseguram um sistema de rastreio da carne de bovino em todo o território da Comunidade.

66. A Comissão chega portanto à conclusão de que respeitou escrupulosamente a condição relativa à inspecção exigida ao abrigo do artigo 21.°, alínea b), da Decisão 2001/376.

67. Contesta o argumento do Governo francês segundo o qual os serviços portugueses não tiveram tempo de se familiarizar com os procedimentos do REBD. A Comissão reconhece que, num plano formal, o prazo era curto, mas sublinha que o REBD tinha sido objecto de discussões intensas com as autoridades portuguesas, que inspecções comunitárias tinham permitido afinar a abordagem e que o REBD era já conhecido devido ao precedente britânico.

68. Quanto ao controlo da elegibilidade dos animais e do rastreio dos produtos, a

14 — JO L 204, p. 1.

Comissão remete para o relatório da inspecção, efectuada pelo SAV de 25 a 27 de Junho de 2001. A Comissão observa, por outro lado, que a aplicação do REBD nunca dependeu da implementação de testes rápidos. Estes fazem parte da panóplia do sistema de vigilância das EET. Acrescenta que, embora o número de testes rápidos em Portugal fosse diminuto, era necessário ter em conta a política de abate sistemático praticada pelas autoridades e o facto de estas terem dado garantias relativamente à realização desses testes. Por último, uma vez que os animais elegíveis para o REBD devem ter nascido após 1 de Julho de 1999, data da entrada em vigor efectiva da proibição das farinhas animais, e tendo em conta o longo período de incubação da doença, é muito pouco provável que testes efectuados em animais elegíveis, mesmo infectados, pudessem dar resultados positivos na altura em que o embargo foi levantado.

ii) Observações da Comissão quanto às inspecções e análises exigidas nos termos do artigo 21.°, alíneas c) e d), da Decisão 2001/376 (idênticas às exigidas pelo artigo 15.° da Decisão 98/653)

69. A Comissão sublinha que a decisão que fixa a data de levantamento do embargo é o resultado de uma cooperação intensa entre os seus serviços e a República Portuguesa, no âmbito da qual tiveram lugar um grande número de missões cujos relatórios se encontram no seu sítio Internet e para os quais remete. A Comissão considera que os controlos previstos no artigo 21.°, alíneas c) e d), se ealizaram efectivamente ao longo de todo o período do embargo e foram realmente tomados em consideração para decidir da data de levantamento do embargo.

70. A Comissão entende, além disso, que é sem razão que o Governo francês sustenta que todas essas inspecções e análises deveriam, necessariamente, ter sido realizadas antes da entrada em vigor da Decisão 2001/376.

71. A Comissão remete para diferentes pontos do relatório de missão do SAV de Junho de 2001 no que respeita aos controlos relativos ao rastreio dos produtos. Precisa que o controlo do REBD não era o único objectivo da missão de Maio de 2001, o que explica o facto de o relatório mencionar insuficiências na aplicação de outras decisões comunitárias independentes da implementação do REBD. Quanto à retirada das matérias de risco específico, o relatório de Maio apenas refere problemas menores e conclui que essa retirada era globalmente satisfatória.

72. Assim, a Comissão chega à conclusão de que as disposições conjugadas dos artigos 21.° e 22.° da Decisão 2001/376 não foram violadas pela decisão impugnada.

c) Argumentos do Governo português

73. Pela sua parte, o Governo português sublinha que a aplicação de um regime de exportação com base datal tem vindo a ser estudada desde 1999. Procedeu-se a exames de elegibilidade dos bovinos ao abrigo do REBD (missão BSE de Março de 2000). No seu seguimento, foram harmonizados os princípios de selecção das explorações e dos animais. A missão comunitária de Maio de 2001 destinava-se essencialmente a avaliar todos os procedimentos de elegibilidade das explorações e dos animais ao abrigo do REBD. Estes procedimentos foram considerados satisfatórios e, em relação a alguns, melhorados.

74. A este respeito, o Governo português sublinha que as observações do Governo francês quanto aos problemas do rastreio apontados nesse relatório não têm sentido uma vez que esses problemas são relativos a animais nascidos antes de 1998, quando só os bovinos nascidos depois de Julho de 1999 são elegíveis ao abrigo do REBD.

75. Em seguida, o Governo português pediu a aprovação de um matadouro para efeitos da aplicação do REBD e organizou-se uma nova missão para controlar o procedimento REBD em funcionamento. O Governo português comprometeu-se a aplicar o REBD num estabelecimento de abate e de eliminação de carcaças e a garantir outros aspectos abordados na reunião do SAV. Assim, a missão de 25 a 27 de Junho de 2001 teve por único objectivo avaliar a aplicação do REBD. As recomendações expostas na reunião do SAV foram atendidas. O regime foi analisado em pleno funcionamento no único matadouro selecionado e aprovado pelas autoridades portuguesas para a aplicação do REBD.

76. No relatório da missão conclui-se que o manual de procedimentos do REBD preenchia as exigências da Decisão 2001/376, aplicável no caso em apreço. Conclui-se igualmente que o programa de rastreio e de eliminação dos descendentes de casos de BSE era respeitado. A fixação da data de levantamento do embargo pela Comissão dependia, no entanto, da confirmação escrita, pelas autoridades portuguesas, tanto do lançamento da versão final do manual de procedimentos (que, nessa fase, tinha em conta todas as recomendações feitas) como da publicação da legislação aplicável. O relatório em questão recomendava, além disso, que as autoridades portuguesas não aprovassem nenhum matadouro ou estabelecimento de eliminação inseridos no REBD sem que o SAV tivesse procedido ao controlo das respectivas condições de elegibilidade para exportação.

77. As conclusões do relatório de missão já referido foram apresentadas em 11 de Julho de 2001 pela Comissão e pelo SAV no Comité Veterinário Permanente. Os inspectores apresentaram em detalhe as medidas adoptadas pelas autoridades portugue-

sas sem que tenha havido qualquer reacção por parte dos Estados-Membros. Não se indicou a esse comité a data efectiva de entrada em vigor da decisão, pois a Comissão ainda não tinha encerrado o procedimento interno de adopção da decisão. Contudo, tendo-se obtido o acordo do comité, a data de 1 de Agosto de 2001 foi, imediatamente, referida. O Governo português precisa que foram dadas todas as garantias exigidas, tanto pelo representante nacional na Representação Permanente como pela Direcção-Geral Veterinária, e que os dados e o conteúdo dos documentos exigidos eram conhecidos de todas as partes. O processo que conduziu à decisão impugnada desenrolou-se em colaboração estreita com os órgãos competentes, com a Comissão e com o único estabelecimento aprovado para praticar o REBD.

78. O Governo português afirma, assim, não compreender a posição que o Governo francês defende. Considera, designadamente, que a tese de que era necessário apresentar uma cópia da publicação da legislação não tem fundamento.

d) Resposta do Governo francês

79. Na sua resposta às alegações do Governo português, o Governo francês exprime a opinião de que as observações apresentadas pelo primeiro não são convincentes, nem no que se refere ao respeito das condições do REBD *stricto sensu*, nem relativamente à boa aplicação das diferentes medidas de luta contra a BSE distintas do REBD, mas expressamente previstas ou referidas na Decisão 2001/376.

80. O Governo francês considera que o dispositivo de controlo não era nem juridicamente efectivo nem, na prática, aplicado pelas administrações portuguesas na data em que a Comissão tomou a sua decisão. Assim, e *a fortiori*, o Governo português não podia sustentar que esse dispositivo estava em vigor no momento em que o Comité Veterinário se reuniu, ou seja, em 11 de Julho de 2001.

81. Não é, portanto, possível afirmar que, nessa reunião, os inspectores do SAV apresentaram detalhadamente as medidas adoptadas pelas autoridades portuguesas, pois trava-se, de facto, de projectos de medidas.

82. O Governo francês alega igualmente que o Governo português não tem razão quando afirma que essa apresentação foi feita «sem que tenha havido qualquer reacção por parte dos Estados-Membros» e que «a França estava representada», uma vez que, no Comité Veterinário Permanente, a França votou contra.

83. Como a publicação do decreto-lei português foi posterior à data da decisão da Comissão, teria sido adequado que a Comissão se tivesse assegurado rapidamente, através de uma nova inspecção do SAV, da conformidade efectiva das expedições assim reiniciadas com as condições previstas no REBD.

84. Ora, importa referir que a primeira missão de inspecção do SAV em Portugal, posteriormente a 25 de Julho de 2001, apenas se efectuou de 28 de Janeiro a 8 de Fevereiro de 2002. Incidiu sobre «a possibilidade de rastreio da carne fresca e dos produtos bovinos desde a criação até à colocação no mercado» e a Decisão 2001/376 não consta da lista da legislação cuja aplicação essa missão devia verificar.

85. O Governo francês faz referência aos relatórios das missões de inspecção de 1999 e às insuficiências graves invocadas no Tribunal de Justiça no âmbito do processo Portugal/Comissão [15] em relação ao respeito da regulamentação comunitária relativa à BSE e às carnes frescas. O Governo francês recorda além disso que, com a Decisão 2000/104, a Comissão suprimiu a limitação da proibição de exportar em 1 de Fevereiro de 2000. Conclui que, no período anterior àquele a que se referem as alegações do Governo português, a Comissão baseou as suas decisões no controlo da efectividade de todas as medidas de luta contra a BSE, designadamente no que respeita ao rastreio dos animais e da carne e às medidas de higiene, abate e corte.

86. No que respeita, de um modo mais especial, ao período que vai de Setembro de 2000 a Julho de 2001, o Governo francês sublinha que, como resulta das alegações do Governo português (n.os 18 e 19), esse governo reconheceu que a adaptação dos procedimentos para os pôr em conformidade apenas dizia respeito ao REBD, que foi progressiva e posterior à reunião do Comité Veterinário Permanente e à decisão impugnada.

87. O Governo francês também analisa o 43.° relatório elaborado pelas autoridades portuguesas nos termos da Decisão 98/653. Desse relatório resultava, designadamente:

— os casos de animais de risco com mais de 24 meses não integram o âmbito do REBD, o que justificava que os testes apenas estejam previstos entre os 24 e 30 meses para animais que satisfaçam as condições do REBD;

— os casos NAPF (nascidos após a proibição das farinha animais) são a maioria, o que suscita dúvidas sobre a aplicação efectiva da proibição das farinhas;

15 — Já referido.

— confirmou-se ter-se verificado um atraso na reconstituição do rastreio de grande número de animais de explorações onde foram confirmados casos de BSE;

— casos de não conformidade à regulamentação relativa às proteínas de origem animal e aos alimentos para animais.

88. O Governo francês conclui que esses relatórios mensais revelam ser a totalidade das regras de luta contra a BSE que deveria ter sido respeitada pelas autoridades portuguesas antes da adopção da decisão impugnada.

2. Apreciação

89. Examinaremos sucessivamente

— o papel que, no âmbito da decisão da Comissão de levantar o embargo, cabe às inspecções previstas no artigo 21.° da Decisão 2001/376;

— as conclusões que era possível retirar da inspecção efectuada ao abrigo do artigo 21.°, alínea b), da Decisão 2001/376, em Junho de 2001;

— a importância que se deve atribuir às inspecções previstas no artigo 21.°, alíneas c) e d), da Decisão 2001/376.

a) O papel das inspecções a que se referem os artigos 21.° e 22.° da Decisão 2001/376

90. Segundo o artigo 22.°, n.° 2, «[a]s datas em que pode ter início ou reinício a expedição de matérias ou produtos, ao abrigo do disposto nos artigos 5.°, 7.° e 11.°, serão determinadas pela Comissão tendo em conta as inspecções referidas no artigo 21.° e após ter informado os Estados-Membros».

91. Em nossa opinião, não há qualquer dúvida de que a Comissão só pode fixar as datas em questão quando estejam preenchidas a totalidade das condições fixadas na Decisão 2001/376 para o levantamento do embargo sobre uma determinada categoria de produtos.

92. Para além das garantias escritas que a República Portuguesa parece ter dado à Comissão (v. terceiro considerando da

decisão impugnada), esta deve, portanto, tomar a sua decisão «tendo em conta» as inspecções.

93. É evidente que não basta, à Comissão, apurar que as inspecções tiveram lugar: deve proceder a uma avaliação das verificações feitas durante essas inspecções para determinar se as expedições podem começar ou recomeçar sem que isso signifique um perigo para a saúde humana nos países de destino.

94. Para este fim, a Comissão devia partir do objecto das inspecções tal como se encontra definido no artigo 21.º

95. Ora, há que sublinhar que esta disposição lhe impõe:

«a) verificar a execução dos controlos [...];

b) verificar a aplicação das disposições previstas nos artigos [...];

c) verificar a aplicação das disposições [...];

d) examinar a evolução da incidência da doença, a efectiva aplicação das medidas nacionais pertinentes [...];

e) verificar a aplicação [...] das disposições [...].»

96. Concluímos, assim, com uma ligeira nuance no que respeita à alínea d), que estas inspecções não se destinam apenas a verificar se os diplomas legislativos ou regulamentares necessários foram adoptados ou se são suficientes, devendo igualmente incidir sobre a forma como as disposições pertinentes foram *aplicadas* ou *implementadas*.

97. Isto é perfeitamente compreensível uma vez que estamos perante uma epidemia extremamente grave que é susceptível, provavelmente, de pôr em causa a vida de seres humanos.

98. Dado que as inspecções dos tipos a), b) e e) devem ter lugar antes de a expedição dos produtos poder começar, a expressão «tendo em conta» deve, assim, ser interpretada no sentido de que a Comissão não podia autorizar a expedição dos produtos em causa quando uma das inspecções previstas revelar não ter sido aplicado, com o rigor necessário, um elemento do dispositivo da luta contra a BSE.

99. Sublinhemos, contudo, desde já, que decisão impugnada apenas diz respeito aos produtos referidos no artigo 11.° da Decisão 2001/376, ou seja, carne fresca, carnes picadas, preparados de carne, produtos à base de carne e alimentos destinados aos carnívoros domésticos. Assim, não temos que examinar a questão de saber se as inspecções previstas no artigo 21.°, alínea a), que respeitam aos aminoácidos, péptidos, sebo, produtos que contenham sebo e derivados de sebo, ou as previstas na alínea e), que respeitam às farinhas de carne, farinhas de osso, farinhas de carne e de osso, etc., expedidas para outro Estado-Membro para incineração, foram correctamente executadas e se os seus resultados foram convincentes.

100. O nosso exame ocupar-se-á apenas dos resultados da inspecção do tipo b) que foi efectuada e que se refere à carne fresca, carnes picadas, preparados de carne e produtos à base de carne.

101. Assim, não corremos o risco de criar, entre os três regimes, a confusão para que a Comissão chamou a nossa atenção.

102. Contudo, teremos, numa segunda fase, de nos debruçar sobre o alcance que podem ou devem ter, no momento em que a Comissão adopta a sua decisão de levantamento do embargo, as inspecções das categorias c) e d) relativamente às da categoria b), pois não visam uma categoria de produtos precisa.

b) A inspecção prevista no artigo 21.°, alínea b), da Decisão 2001/376 foi validamente efectuada?

103. A questão que se coloca é a de saber se a Comissão efectivamente «*verificou a aplicação*» das disposições dos artigos 11.° e 12.° e do anexo IV da Decisão 2001/376 antes de autorizar o reinício das expedições de carne de bovino.

104. Ora, isto é *a priori* extremamente duvidoso dado que as regras internas destinadas a obrigar ou a ajudar todos os organismos e todas as pessoas em causa a respeitar as disposições do REBD apenas foram afinadas, com a ajuda dos peritos do SAV, durante a missão de inspecção ocorrida de 25 a 27 de Junho de 2001, ou seja, um mês antes da decisão da Comissão de levantar o embargo.

105. O relatório relativo a essa missão continha a seguinte «recomendação» dirigida à Comissão:

«The Commission Service should set the date on which dispatch under DBES may

commence on the basis of the action taken by the Portuguese Authorities addressing the recommendations and in any case after written confirmation by the Portuguese Authorities *has been received* that:

— legislation has *come into effect* and staff instructions *have been issued*[16] officially, and [...].»

(Os serviços da Comissão deviam fixar a data em que as exportações ao abrigo do REBD podem começar com base nas medidas tomadas pelas autoridades portuguesas na sequência das recomendações e, sobretudo, quando estiverem na posse da confirmação escrita das autoridades portuguesas em relação aos seguintes pontos:

— entrada em vigor da legislação e comunicação das instruções oficiais ao pessoal; e [...].)

106. Ora, o decreto-lei que contém essas regra apenas foi publicado em 31 de Julho de 2001, ou seja, depois da decisão impugnada e na véspera do levantamento do embargo. O «manual» parece ter sido aprovado pelo Secretário de Estado português e pelas instâncias da Agricultura em 13 de Julho de 2001, mas não possuímos informações sobre a sua difusão efectiva. Mesmo na audiência, a Comissão não parecia estar na posse da versão definitiva desse «manual».

107. Estas simples verificações induzem-nos a concluir que os peritos da Comissão não puderam, durante a última missão de inspecção que precedeu o levantamento do embargo, «verificar a aplicação», quer dizer, a observância, na prática, das disposições que regulam o REBD.

108. A própria Comissão confirmou-o, uma vez que declarou, no essencial, tanto num dos seus articulados como na audiência, que a verificação do funcionamento do REBD era praticamente impossível num momento em que a autorização de reinício das exportações ainda não tinha sido dada e em que o sistema não podia estar em fase de funcionamento correcto.

109. Se compreendemos correctamente a Comissão, isto significa, portanto, que contesta a própria possibilidade de «verificar a aplicação» das disposições que constituem o REBD antes do reinício das exportações.

110. Ora, esta interpretação é contrária à letra do artigo 21.°, alínea b), da Decisão 2001/376.

16 — Sublinhado pelo autor.

111. Por outro lado, teria sido possível, em nossa opinião, fazer funcionar o sistema sem proceder a exportações, ou seja, vendendo provisoriamente a carne no mercado português.

112. Entendemos, assim, que a referida declaração da Comissão bastava, por si só, para se concluir que esta violou os artigos 21.° e 22.° da Decisão 2001/376 e para justificar, consequentemente, a anulação da decisão impugnada.

113. É certo que a Comissão tem razão em recordar que as inspecções sucessivas se desenrolaram durante vários anos e que os contactos frequentes entre a Comissão e as autoridades portuguesas permitiram melhorar progressivamente o sistema de vigilância das manadas, a identificação e o rastreio dos animais, bem como o funcionamento do matadouro que acabou por ser aprovado, das instalações de corte, dos armazens frigoríficos, etc.

114. Também é verdade que as «regras do jogo» apenas foram reduzidas a escrito pouco tempo antes do levantamento do embargo, de forma que, como sublinha o Governo francês, os operadores económicos não tiveram materialmente tempo para se familiarizarem com a versão final dos procedimentos do REBD.

115. Não podemos concordar com o Governo português quando declara que «o regime foi analisado em pleno funcionamento no matadouro aprovado».

116. É certo que a missão de Junho de 2001 visitou o matadouro e a instalação de corte, candidatos à aprovação ao abrigo do REBD.

117. Entendemos, no entanto, que não é possível concluir que os inspectores puderam assistir ao funcionamento do REBD na sua versão definitiva.

118. Com efeito, como o Governo francês assinalou, o relatório dessa missão limita-se, em grande parte, a descrever as instruções que constam do «manual» ou que aí deviam figurar e utiliza frequentemente o futuro.

119. Podemos citar, a título de exemplo, as seguintes passagens:

Ponto 5.1.3.3. «Each holding applying for the scheme *will be* subject to two sets of controls prior to approval: [...]

After approval, the holding *will* be subject to further on farm inspections once every four months.»

(Qualquer exploração que apresente um pedido de aprovação ao abrigo do regime será submetida a dois tipos de controlo antes da aprovação.

Após a aprovação, a exploração será objecto, de quatro em quatro meses, de inspecções complementares efectuadas na quinta.)

Ponto 5.1.4.3. «[...] animals on the list *will be subject* to a set of pre-slaughter checks.»

(os animais que constem da lista serão sujeitos a uma série de testes antes de serem abatidos.)

Ponto 5.1.5.6. «[...] Once the animal has passed the 24-hour post-slaughter-check, the carcass *will be labelled* [...].»

(Depois de o animal ter sido sujeito ao teste que deve ser efectuado dentro das 24 horas que se seguem ao seu abate, a carcaça será rotulada.)

120. Estes termos parecem, portanto, indicar que todas essas regras não eram ainda aplicadas no momento da inspecção.

121. Daqui resulta que esta última inspecção antes do levantamento do embargo não pôde, na verdade, alcançar o seu objectivo que, segundo o ponto 2 do relatório, era «avaliar *a aplicação (implementação)* do REBD, em especial a aplicação dos controlos oficiais relativos ao sistema no âmbito do artigo 11.° da Decisão 2001/376/CE da Comissão» [17].

122. Há assim que concluir que a inspecção efectuada a título do artigo 21.°, alínea b), da Decisão 2001/376 não forneceu razões

17 — Tradução do autor.

suficientes para justificar o levantamento do embargo.

123. Resta-nos agora examinar o argumento do Governo francês segundo o qual não se procedeu, como se exigia, às inspecções previstas no artigo 21.°, alíneas c) e d), da Decisão 2001/376.

c) Alcance que importa atribuir aos resultados das inspecções efectuadas ao abrigo do artigo 21.°, alíneas c) e d), da Decisão 2001/376

124. O Governo francês considera que as inspecções previstas no artigo 21.°, alíneas c) e d), da Decisão 2001/376 devem acrescer às previstas na alínea b). Ora, a Comissão não teve suficientemente em conta os resultados negativos obtidos no quadro das primeiras.

125. A Comissão não contesta ser obrigada a atender igualmente às inspecções previstas no artigo 21.°, alíneas c) e d), da Decisão 2001/376. Contudo, como o âmbito destas inspecções não visa directamente a implementação do REBD, os seus resultados não a vinculam com a mesma força quando decide fixar a data de reinício das exportações. A Comissão acrescenta que esses controlos foram efectivamente realizados durante o embargo e foram tidos em conta para decidir do seu levantamento.

126. A este respeito, recordamos, em primeiro lugar, que as inspecções previstas no artigo 21.°, alíneas c) e d), da Decisão 2001/376 são idênticas às que já o haviam sido no artigo 15.° da Decisão 98/653.

127. Segundo o décimo oitavo considerando desta decisão, estas inspecções têm por objectivo «verificar a aplicação das medidas previstas na presente decisão». A Decisão 98/653 tinha, como a Decisão 2001/376, por objectivo «medidas de emergência tornadas necessárias pela ocorrência de BSE em Portugal», subentendendo-se que a nova decisão visa, além disso, aplicar um regime de exportação com base datal.

128. Contudo, é interessante referir que o artigo 5.° da Decisão 98/653 já havia autorizado a República Portuguesa a pro-

duzir e a exportar em determinadas condições:

a) Aminoácidos, péptidos e sebo que tenham sido produzidos em estabelecimentos colocados sob controlo veterinário oficial relativamente aos quais se tenha provado que operam em conformidade com os termos do anexo;

b) Produtos à base de sebo e produtos derivados do sebo por saponificação, transesterificação ou hidrólise.

129. A Decisão 2001/376, no seu artigo 21.°, alínea a), encarrega a Comissão de, «antes do início ou reinício da expedição dos produtos referidos nos artigos 7.° e 8.°, [...] verificar a execução dos controlos oficiais relativos a cada um desses produtos».

130. Ora, os artigos 7.° e 8.° referem-se, mais ou menos, aos mesmos produtos que acabamos de referir.

131. A expedição desses produtos não parece, portanto, ter começado depois da Decisão 98/653. A Decisão 2001/376, nos seus artigos 7.°, 8.° e 21.°, alínea a), e no seu anexo II, sujeitou essas expedições a condições mais severas do que a decisão precedente.

132. O facto de os controlos de tipo mais geral que figuravam na Decisão 98/653 terem sido mantidos na Decisão 2001/376, ao mesmo tempo que foram introduzidas inspecções mais específicas «antes do [...] reinício da expedição», leva a pensar que todas estas inspecções devem ser efectuadas cumulativamente.

133. Daqui decorre que as deficiências apuradas por ocasião das verificações mais gerais, efectuadas ao abrigo do artigo 21.°, alíneas c) e d), da Decisão 2001/376, devem ser tidas em consideração pela Comissão ao mesmo tempo que as conclusões a que se chegou no âmbito das inspecções específicas efectuadas ao abrigo do artigo 21.°, alíneas a) e b).

134. É verdade que as regras que se aplicam no âmbito das inspecções do tipo b), quer dizer, sobretudo as constantes do anexo IV da Decisão 2001/376, são de tal forma exigentes no que respeita ao abate dos descendentes de animais doentes, ao controlo das manadas e à identificação e rastreio dos animais destinados à exportação que todas as deficiências do sistema deviam em princípio ser detectadas no quadro dessas inspecções.

135. Não deixa de ser verdade que uma mesma missão de inspecção não pode ir a todo o lado e que outros controlos podem detectar deficiências do sistema relevantes no âmbito do REBD.

136. Assim, o ponto 13 do anexo IV exige o rastreio a montante e a jusante. Ora, o que significa o rastreio a montante senão a garantia máxima, ou, pelo menos, razoável, em função de garantias específicas decorrentes de um sistema fiável de controlo dos efectivos, da inexistência de suspeição quanto à morbidez do animal? É certo que, no caso em apreço, os controlos gerais não nos interessam no que respeita aos produtos extra REBD ou aos matadouros e instalações de corte extra REBD, mas interessam-nos quando se referem ao estado da manada a que pertence o animal que deu entrada no matadouro aprovado para o REBD. Nesse momento, existirá um controlo a efectuar nas bases de dados nacionais. Ora, as inspecções precedentes (designadamente as de Maio de 2001) revelaram que o grau de fiabilidade dessas bases era, no mínimo, diminuto e as inspecções de Junho não apresentaram elementos positivos em sentido contrário.

137. Refira-se ainda que, contrariamente ao que aconteceu quando da fixação da data de levantamento do embargo à carne britânica (v. segundo considerando da Decisão 1999/514/CE da Comissão, de 23 de Julho de 1999, que fixa a data em que pode começar a expedição, a partir do Reino Unido, de produtos bovinos ao abrigo do regime de exportação baseado na data, nos termos do n.º 5 do artigo 6.º da Decisão 98/256/CE do Conselho [18]), na decisão impugnada nem sequer se anunciou uma inspecção de acompanhamento.

138. Em contrapartida, aquando de uma inspecção não consagrada à análise do funcionamento do REBD mas sim à avaliação da aplicação da totalidade dos regulamentos e directivas da Comunidade relativas à identificação e registo dos bovinos e às trocas comerciais intracomunitárias de animais e de carne, que teve lugar de 28 de Janeiro a 28 de Fevereiro de 2002, os inspectores referiram, no resumo do seu relatório final, o seguinte:

«Os controlos postos em prática pela autoridade competente davam uma imagem contrastada em função das partes da cadeia de produção em causa; as medidas implementadas no que respeita ao registo das explorações, à identificação dos animais e ao controlo dos seus movimentos não eram satisfatórias, nem qualitativa nem quantitativamente, designadamente porque nem todos os factores de risco eram tidos correctamente em conta, mas também porque, por diversas vezes, não existiam os efectivos para efectuar os controlos adequados. No que respeita aos matadouros, a situação era em geral satisfatória,

18 — JO L 195, p. 42.

excepto num matadouro em que os controlos de identificação dos animais *ante morten* não eram realizados. Em relação às instalações de corte e/ou de produção de carnes picadas, a situação não era satisfatória: o facto de se ter parcial ou totalmente perdido, por diversas vezes, o rastreio da carne não foi identificado pela autoridade competente. No que respeita ao controlo do sector da distribuição e do comércio a retalho, a situação era satisfatória, excepto no caso de um hipermercado.

A avaliação do sistema posto em prática no que respeita ao registo das explorações, à identificação dos animais e ao controlo dos movimentos revelou uma série de deficiências — algumas importantes — que conduzem a uma perda parcial ou total da possibilidade de rastreio da produção.»

139. Mesmo no início de 2002, subsistiam, portanto, problemas em relação ao rastreio dos animais e das carnes.

140. Isto confirma que, na data em que a Comissão tomou a decisão, não estavam preenchidas todas as condições para o levantamento do embargo.

141. O primeiro fundamento da República Francesa, baseado na violação dos artigos 21.° e 22.° da Decisão 2001/376, deve, portanto, ser acolhido.

C — *Segundo fundamento: violação do princípio da precaução*

1. Argumentos das partes

142. O Governo francês considera que, ao não se assegurar, antes de adoptar a decisão impugnada, de que as condições estritas e precisas da Decisão 2001/376 estavam preenchidas, a Comissão violou o princípio da precaução, de que o artigo 174.° CE é uma manifestação.

143. A título principal, a Comissão conclui pela improcedência deste fundamento, porque, uma vez que a Decisão 2001/376 se inscreve no âmbito do princípio da precaução e o integra, as acusações que o Governo francês faz confundem-se necessariamente com as acusações relativas à violação da Decisão 2001/376, objecto do primeiro fundamento.

144. A título subsidiário, contesta qualquer violação do princípio da precaução.

145. A Comissão refere que o princípio da precaução não é um objectivo absoluto susceptível de excluir qualquer possibilidade de apreciação pela autoridade competente para dar corpo à política. Quer o artigo 174.° CE, referido pela recorrente e relativo ao ambiente, quer o artigo 152.° CE, relativo à saúde pública, visam, com efeito, um nível elevado de protecção. A Comissão remete para a comunicação COM/2000/0001 final que adoptou a propósito do recurso ao princípio da precaução, na qual se esforçou por definir um certo número de critérios, bem como para a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

146. Segundo a Comissão, o princípio da precaução não tinha por efeito obrigá-la a seguir toda a opinião científica sem qualquer faculdade de apreciação. O mesmo se diga em relação ao parecer de uma agência nacional, como a Agência francesa de segurança sanitária dos alimentos, que a Comissão refere ser posterior à decisão impugnada.

147. A Comissão recorda que era competente para adoptar a decisão ao abrigo do artigo 9.° da Directiva 89/662 e que, portanto, lhe competia determinar o nível de protecção da saúde que considerasse adequado.

148. Segundo a Comissão, as Decisões 98/653 e 2001/376 baseiam-se na lógica da precaução. A Decisão 98/653, que impõe o embargo, nunca foi concebida como medida definitiva. Uma vez tomadas pela República Portuguesa as medidas adequadas e devidamente avaliadas e verificadas pela Comissão, essa medida transitória devia ser revogada.

149. Por último, a Comissão sustenta que o princípio da precaução não é uma lógica fundada na procura da inexistência total de risco, o que paralisaria completamente as trocas, mas sim uma procura constante de proporcionalidade. Neste âmbito, recorda que dispõe de poderes discricionários ao abrigo do artigo 9.°, n.° 4, da Directiva 89/662 e do artigo 10.°, n.° 4, da Directiva 90/425 e que o controlo do juiz está limitado à verificação da existência de um erro manifesto no exercício desses poderes.

150. A Comissão considera que a decisão impugnada respeita o princípio da proporcionalidade. O objectivo principal das Directivas 89/662 e 90/425 é a prossecução de objectivos da política agrícola comum para os quais a protecção da saúde contribui. A medida destinada a proteger a saúde deve ser tida em conta, mas não deve

exceder o necessário para alcançar esse objectivo sem pôr em causa os outros objectivos da política agrícola comum. Tendo a República Portuguesa apresentado todas as garantias exigidas, era normal, tendo vista o elevado nível de protecção assegurado, substituir o regime de interdição por um regime de enquadramento e de vigilância menos restritivo do princípio da livre circulação de mercadorias.

151. A Comissão refere que, embora o princípio da precaução implique uma lógica de apreciação em termos de vantagens e de encargos, é impossível chegar a um nível de risco zero. Sustenta, a este respeito, que as decisões adoptadas foram no sentido dos pareceres dos diferentes comités científicos e que acompanha com atenção as evoluções da investigação científica.

152. Na sua réplica, o Governo francês contesta a tese formulada pela Comissão a título principal e sustenta que o fundamento baseado no princípio da precaução é um fundamento autónomo. Considera que, ao adoptar a decisão impugnada sem controlar o respeito das condições impostas pela Decisão 2001/376, a Comissão não assegurou o nível de protecção da saúde pública que devia ter assegurado e violou o princípio da precaução.

153. O Governo francês recorda a incerteza em relação aos riscos e o facto de que o REBD se baseia em presunções científicas.

154. Considera que a decisão impugnada viola o princípio da precaução porque foi adoptada sem qualquer garantia quanto aos resultados dos controlos relativos à aplicação do dispositivo português do REBD e às regras de rastreio correspondentes e, face à inexistência de resultados dos controlos sobre as outras medidas de luta contra a BSE (farinhas, MRS, testes [...]), que deviam ter sido implementadas em Portugal.

155. Nas suas alegações, o Governo português sustenta que o princípio da precaução foi plenamente respeitado. Reconhece que esse princípio se aplica em domínios como a saúde humana, animal ou vegetal e sublinha, entre as condições da sua aplicação, a percepção ou identificação de um risco potencial e a realização de um estudo científico cujos resultados são incertos ou duvidosos.

156. Recorda que foi na sequência de novos dados científicos que se considerou a possibilidade de autorizar as exportações sob determinadas condições que permitissem continuar a manter um elevado grau de protecção da saúde. Recorda a colaboração das autoridades portuguesas com os peritos e os esforços levados a cabo desde 2000.

157. Entende que as condições impostas pela Decisão 2001/376 foram rigorosamente respeitadas pela República Portuguesa e pela Comissão e que a decisão impugnada não só o confirma como respeita integralmente o nível de protecção definido pela Comissão como base do princípio da precaução.

158. No seu articulado de resposta às alegações do Governo português, o Governo francês sustenta que aquele governo tem uma concepção restritiva do princípio da precaução, na medida em que este apenas se aplicaria na fase de avaliação do risco. Segundo o Governo francês, o princípio da precaução impõe-se igualmente na fase da gestão do risco, na determinação e na implementação das medidas de gestão, pelo menos em medida igual à do princípio da proporcionalidade. Assim, as autoridades que tomam uma medida de gestão do risco deviam preocupar-se tanto com a sua eficácia como com a sua proporcionalidade.

159. O Governo francês contesta, no caso em apreço, a eficácia dos controlos das medidas previstas e, portanto, a sua conformidade com o princípio da precaução na perspectiva da gestão do risco. Remete, a este respeito, para o último relatório recebido do SAV, relativo a uma missão efectuada em Portugal entre 28 de Janeiro e 2 de Fevereiro de 2002. Resultava desse relatório que a identificação e o acompanhamento dos animais e o rastreio da carne não estavam assegurados, embora todo o dispositivo do REBD assente nesses elementos.

2. Apreciação

160. A este respeito, basta observar que o Governo francês, como ele próprio admite [19], se limita a acusar a Comissão de não ter controlado suficientemente o respeito das condições para o levantamento do embargo fixadas na Decisão 2001/376 e de ter, assim, violado o princípio da precaução.

161. Ora, neste sentido, é com razão que a Comissão observa que o segundo fundamento suscitado pelo Governo francês se confunde com o primeiro fundamento que invoca, que tinha precisamente por objecto a questão de saber se, no momento da adopção da decisão impugnada, as condições para o levantamento do embargo, como fixadas pela Decisão 2001/376, estavam preenchidas.

162. Assim, uma vez que o Governo francês não demonstra a existência de uma violação do princípio da precaução independente da violação da Decisão 2001/376, este fundamento deve ser julgado irrelevante.

19 — V., *supra*, n.º 151.

## V — Conclusão

163. Por todas as razões expostas, propomos ao Tribunal de Justiça que:

— anule a Decisão 2001/577/CE da Comissão, de 25 de Julho de 2001, que define a data em que se poderá iniciar a expedição de produtos de origem bovina a partir de Portugal ao abrigo do regime de exportação com base datal em virtude do n.° 2 do artigo 22.° da Decisão 2001/376/CE;

— condene a Comissão nas despesas.