ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
5 de Maio de 1998 *

No processo C-180/96,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por Lindsey Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por Nicholas Lyell, QC, Paul Lasok, QC, e David Anderson, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Dierk Booß, consultor jurídico principal, e James Macdonald Flett, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

apoiada por

Conselho da União Europeia, representado por Arthur Brautigam e Moyra Sims, consultores jurídicos, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Alessandro Morbilli, director-geral na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

interveniente,

* Língua do processo: inglês.

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de Março de 1996, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos (JO L 78, p. 47), e de alguns outros actos da Comissão,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet e R. Schintgen, presidentes de secção, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e L. Sevón (relator), juízes,

advogado-geral: G. Tesauro,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 2 de Julho de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 30 de Setembro de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal em 24 de Maio de 1996, o Reino Unido pediu, nos termos do artigo 173.° do Tratado CE, a anulação da Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de Março de 1996, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos (JO L 78, p. 47, a seguir «decisão impugnada»), e de alguns outros actos da Comissão.

2 Por requerimento separado do mesmo dia, pediu igualmente a suspensão da execução da decisão impugnada e/ou a concessão de determinadas medidas provisórias. Esse pedido foi indeferido por despacho do Tribunal de Justiça de 12 de Julho de 1996, Reino Unido/Comissão, C-180/96 R, Colect., p. I-3903.

3 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 6 de Setembro de 1995, o Conselho foi admitido a intervir em apoio dos pedidos da Comissão.

4 Resulta dos autos que a encefalopatia espongiforme bovina (a seguir «EEB»), doença dita «das vacas loucas», foi detectada pela primeira vez no Reino Unido em 1986. Faz parte de um grupo de doenças chamadas encefalopatias espongiformes transmissíveis, que se caracterizam por uma degenerescência do cérebro e pelo aspecto esponjoso das suas células nervosas na análise microscópica. Essas doenças afectam tanto o ser humano (doença de kuru na Nova Guiné e doença de Creutzfeldt-Jakob que afecta geralmente as pessoas idosas) como várias espécies animais, entre as quais os bovinos, os ovinos (o «tremor epizoótico da ovelha»), o gato doméstico e o visão de criação.

5 A origem provável da EEB seria uma alteração na preparação dos alimentos destinados aos bovinos e que contêm proteínas provenientes de ovelhas atingidas pela doença chamada «tremor epizoótico da ovelha». A doença caracteriza-se por um período de incubação de vários anos durante o qual não pode ser detectada enquanto o animal estiver vivo.

6 Para combater essa doença, o Reino Unido adoptou, desde Julho de 1988, diversas medidas, entre as quais a proibição de vender alimentos destinados aos ruminantes e que contenham proteínas de ruminantes e a proibição de alimentar os ruminantes com esses alimentos («Ruminant Feed Ban», contido na Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, SI 1988/1039, posteriormente modificada). Dada a suposta origem da doença, ou seja, a ingestão de alimentação contaminada, essa proibição deveria, segundo os cientistas, evitar todos os novos casos de EEB nos animais nascidos depois da sua entrada em aplicação.

7 Para reduzir os riscos para a saúde humana, o Reino Unido tomou também um certo número de medidas, entre as quais a proibição de venda e de utilização de determinadas miudezas especificadas de carne de bovino, que se supunha conterem os elementos infectados [The Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989, SI 1989/2061, posteriormente modificadas]. As partes assim excluídas são, designadamente, a cabeça e a espinal medula.

8 A Comissão também adoptou um certo número de decisões relativas à EEB no Reino Unido, entre as quais consta 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 encefalopatia espongiforme bovina (JO L 105, p. 24), substituída pela Decisão 94/474/CE da Comissão, de 27 de Julho de 1994, que diz respeito a determinadas medidas de protecção relativas à encefalopatia espongiforme bovina e revoga as Decisões 89/469/CEE e 90/200/CEE (JO L 194, p. 96), por sua vez modificada pela Decisão 95/287/CE da Comissão, de 18 de Julho de 1995 (JO L 181, p. 40). Essas diversas medidas dizem respeito à remoção de tecidos de carne de bovino susceptíveis de conter o agente infeccioso, bem como à alimentação dos ruminantes. 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 encefalopatia espongiforme bovina (BSE) no Reino Unido (JO L 152, p. 37), sujeitou, por outro lado, a exportação de embriões a condições muito rigorosas.

9 Por comunicado de 20 de Março de 1996, o Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (a seguir «SEAC»), organismo científico independente encarregado de aconselhar o Governo do Reino Unido, revelou a existência de dez casos de uma variante da doença de Creutzfeldt-Jakob identificados em pessoas com a idade máxima de 42 anos. Esse comunicado estava assim redigido: «Embora não exista qualquer prova directa de uma relação, tendo em conta os dados actuais e na falta de qualquer alternativa credível, a explicação actualmente mais provável ("the most likely explanation") é a de esses casos estarem relacionados com uma exposição à encefalopatia espongiforme bovina antes de ser instituída, em 1989, a proibição de determinadas miudezas especificadas de carne de bovino. Trata-se de um motivo de grande inquietação.»

10 No mesmo comunicado, o SEAC salientava que era imperativo que as medidas adoptadas em matéria de protecção da saúde pública fossem correctamente aplicadas e recomendava uma fiscalização constante da retirada completa da espinal medula. Preconizava também que as carcaças de bovinos com mais de 30 meses fossem desossadas em estabelecimentos aprovados sob controlo do Meat Hygiene Service, que as aparas fossem classificadas entre as miudezas especificadas de carne de bovino e que a utilização de farinhas de carne e ossos provenientes de mamíferos fosse proibida na alimentação de todos os animais de criação.

11 No mesmo dia, o ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação tomou a decisão de proibir, por um lado, a venda e o fornecimento de farinhas de carne e ossos provenientes de mamíferos, bem como a sua utilização na alimentação destinada a todos os animais de criação, incluindo as aves, cavalos e peixes, e, por outro, a venda para consumo humano de carne proveniente de bovinos com mais de 30 meses de idade.

12 No mesmo momento, um certo número de Estados-Membros e de países terceiros adoptaram medidas de proibição da importação de bovinos ou de carne de bovino provenientes do Reino Unido ou, no caso das medidas tomadas por alguns países terceiros, da União Europeia.

13 Em 22 de Março de 1996, o Comité Científico Veterinário da União Europeia (a seguir «Comité Científico Veterinário») concluiu que os dados disponíveis não permitiam provar a possibilidade de transmissão da EEB ao homem. No entanto, tendo em conta a existência de um risco a esse respeito, que, aliás, fora sempre tomado em consideração pelo comité, este preconizou que as medidas recentemente adoptadas no Reino Unido relativas à desossagem das carcaças de bovinos com mais de 30 meses em estabelecimentos aprovados fossem aplicadas nas trocas intracomunitárias e que a Comunidade adoptasse as medidas adequadas relativamente à proibição da utilização de farinhas de carne e ossos na alimentação dos animais. O comité considerava também que devia ser excluído todo e qualquer

contacto entre a espinal medula, por um lado, e a gordura, ossos e carne, por outro, sem o que a carcaça deveria ser tratada como miudezas especificadas de carne de bovino. Por fim, o comité recomendava que prosseguisse a investigação relativa à possibilidade de transmissão da EEB ao homem. Em anexo a esse parecer consta a declaração de um dos membros do comité: «com base em dados científicos limitados apenas baseados na avaliação efectuada a partir da análise de materiais provenientes de nove bovinos, não podemos ter a certeza de que a carne de bovino sob a forma de músculo não é perigosa em termos de transmissão da EEB».

14 Em 24 de Março de 1996, o SEAC confirmou as suas primeiras recomendações relativas à desossagem das carcaças em estabelecimentos aprovados, ao tratamento como miudezas especificadas de carne de bovino das aparas que incluíssem os tecidos nervosos e linfáticos, a coluna vertebral e a cabeça (com excepção da língua, se retirada sem contaminação), assim como à proibição de utilizar as farinhas de carne e ossos de mamíferos na alimentação dos ruminantes, dos animais de exploração (incluindo os peixes e os cavalos) ou mesmo como adubo em terras a que os ruminantes possam ter acesso. O SEAC salientava, contudo, que não estava em condições de confirmar se existia ou não um nexo de causalidade entre a EEB e a variante da doença de Creutzfeldt-Jakob recentemente descoberta e que essa questão exigiria estudos científicos mais completos.

15 Em 27 de Março de 1996, a Comissão adoptou a decisão impugnada, que se baseia no Tratado CE, 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), alterada pela Directiva 92/118/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1992, que define as condições sanitárias e de polícia sanitária que regem o comércio e as importações na Comunidade de produtos não sujeitos, no que respeita às referidas condições, às regulamentações comunitárias específicas referidas no capítulo I do Anexo A da Directiva 89/662/CEE, e, no que respeita aos agentes patogénicos, na Directiva 90/425/CEE (JO 1993, L 62, p. 49), e nomeadamente no seu artigo 10.°, n.° 4, bem como 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), alterada pela Directiva 92/118, e nomeadamente no seu artigo 9.°

16 O artigo 10.°, n.° 1, primeiro parágrafo, e n.° 4 da Directiva 90/425 determina:

«1. Cada Estado-Membro assinalará imediatamente aos outros Estados-Membros e à Comissão, para além do aparecimento no seu território das doenças previstas na Directiva 82/894/CEE, o aparecimento de zoonoses, doenças ou do que quer que possa constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana.

...

4. Em qualquer dos casos, a Comissão procederá, o mais rapidamente possível, à análise da situação a nível do Comité Veterinário Permanente. A Comissão adoptará, de acordo com o procedimento previsto no artigo 17.°, as medidas necessárias para os animais e produtos referidos no artigo 1.° e, se a situação o exigir, para os produtos derivados desses animais. A Comissão seguirá a evolução da situação e, de acordo com o mesmo procedimento, alterará ou revogará as decisões tomadas, em função dessa evolução.»

17 O artigo 1.° da Directiva 90/425 aplica-se aos animais vivos e aos produtos abrangidos pelas directivas referidas no Anexo A, bem como aos referidos no primeiro parágrafo do artigo 21.° da directiva, ou seja, os animais e produtos referidos no Anexo B da Directiva 90/425.

18 O artigo 9.°, n.° 1, primeiro parágrafo, e n.° 4 da Directiva 89/662 prevê:

«1. Cada Estado-Membro assinalará imediatamente aos outros Estados-Membros e à Comissão, para além do aparecimento no seu território das doenças previstas na Directiva 82/894/CEE, o aparecimento de zoonoses, doenças ou do que quer que possa constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana.

...

4. Em qualquer dos casos, a Comissão procederá, o mais rapidamente possível, à análise da situação a nível do Comité Veterinário Permanente. A Comissão adoptará, de acordo com o processo previsto no artigo 17.°, as medidas necessárias para os produtos referidos no artigo 1.° e, se a situação o exigir, para os produtos de origem ou os produtos derivados desses produtos. A Comissão seguirá a evolução da situação e, de acordo com o mesmo processo, alterará ou revogará as decisões tomadas, em função dessa evolução.»

19 O artigo 1.° da Directiva 89/662 tem por objecto os produtos de origem animal abrangidos pelas directivas referidas no Anexo A ou pelo artigo 14.° da directiva, ou seja, os produtos referidos no Anexo B da mesma directiva.

20 O preâmbulo da decisão impugnada refere a publicação das novas informações científicas, o anúncio das medidas complementares adoptadas pelo Governo do Reino Unido (desossagem das carcaças provenientes de bovinos com mais de 30 meses em estabelecimentos vigiados pelo Meat Hygiene Service, classificação das aparas como miudezas especificadas de carne de bovino e proibição da utilização da farinha de carne e ossos proveniente de mamíferos na alimentação de todos os animais de exploração), as medidas de proibição das importações adoptadas por

vários Estados-Membros e o parecer do Comité Científico Veterinário. Os seus quinto, sexto e sétimo considerandos estão assim redigidos:

«considerando que, na actual situação, não é possível tomar uma posição definitiva sobre os riscos de transmissão da EEB ao homem; que este risco não pode ser excluído; que a incerteza resultante desta situação é fonte de preocupações para os consumidores; que, nestas condições, e a título de medida de emergência, afigura-se adequado proibir, transitoriamente, a expedição de bovinos, de carne de bovino ou de produtos derivados do território do Reino Unido para os outros Estados-Membros; que esta proibição deve aplicar-se igualmente às exportações para países terceiros, a fim de evitar qualquer desvio de tráfego;

considerando que a Comissão procederá, nas próximas semanas, a uma inspecção comunitária no Reino Unido, com o objectivo de apreciar a aplicação das medidas adoptadas; que é ainda conveniente aprofundar, em termos científicos, o alcance das novas informações e estudar as medidas a adoptar;

considerando que, por conseguinte, a presente decisão deve ser revista após análise dos elementos supramencionados».

21 O artigo 1.° da decisão impugnada dispõe:

«Na pendência de uma análise global da situação, e não obstante as disposições comunitárias adoptadas em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos, o Reino Unido não expedirá do seu território com destino aos demais Estados-Membros e a países terceiros:

— bovinos vivos, sémen e embriões de bovinos,

— carne de animais da espécie bovina abatidos no Reino Unido,

— produtos obtidos a partir de animais da espécie bovina abatidos no Reino Unido susceptíveis de entrar na cadeia alimentar humana ou animal, ou destinados a uso médico, cosmético ou farmacêutico,

— farinhas de carne e ossos provenientes de mamíferos.»

22 Por força do disposto no artigo 3.° da decisão impugnada, o Reino Unido deve transmitir quinzenalmente à Comissão um relatório sobre a aplicação das medidas adoptadas em matéria de protecção contra a EEB e, em conformidade com o artigo 4.°, deve apresentar «novas propostas tendentes a controlar a encefalopatia espongiforme dos bovinos no Reino Unido».

23 O Reino Unido pede, a título principal, a anulação da decisão impugnada da Comissão e, a título subsidiário, a anulação do respectivo artigo 1.° na medida em que é aplicável: a) aos bovinos vivos cuja exportação do Reino Unido foi autorizada pela Decisão 94/474, e/ou b) ao esperma, e/ou aos embriões de bovinos vivos, e/ou c) à carne proveniente de bovinos com menos de 30 meses de idade abatidos no Reino Unido ou à carne proveniente de bovinos relativamente aos quais esteja certificado que provêm de manadas que nunca conheceram qualquer caso de EEB, nem estiveram expostos a qualquer fonte actual ou potencial de alimentação contaminada pelo agente da EEB, e/ou d) aos produtos obtidos a partir de bovinos abatidos no Reino Unido susceptíveis de entrarem na cadeia alimentar animal ou humana e aos materiais destinados a uso médico, cosmético ou farmacêutico, e/ou e) à gelatina e/ou sebo, e/ou f) às exportações para países terceiros (excepto se, sendo caso disso, existir risco efectivo de desvio do tráfego). Pede também a anulação de cada um dos demais actos impugnados e a condenação da Comissão nas despesas.

24 A Comissão e o Conselho pedem que o recurso seja julgado improcedente e o Reino Unido condenado nas despesas.

Quanto à admissibilidade do recurso no que se refere aos «outros actos impugnados»

25 Para além da anulação da decisão impugnada, o Reino Unido pede também a anulação de algumas tomadas de posição da Comissão, a saber, o anúncio de 10 de Abril de 1996 em que a Comissão referiu não ir propor o levantamento do embargo, a declaração de 13 de Abril de 1996 do comissário Fischler explicando que o levantamento da proibição de exportação dependia «da rapidez com que a Inglaterra adoptasse medidas garantindo que o gado potencialmente contaminado pela EEB seria afastado da cadeia alimentar», bem como o anúncio de 8 de Maio de 1996 em que a Comissão referiu ir propor o levantamento da proibição de exportação de determinados produtos, reconhecendo assim implicitamente que a proibição não seria levantada relativamente aos outros produtos. Para o Reino Unido, tais tomadas de posição podem ser objecto de recurso nos termos do artigo 173.° do Tratado, na medida em que constituem ou revelam o exercício de poderes, pretensos ou reais, da Comissão por força das Directivas 90/425 e 89/662. Além disso, quando a Comissão está obrigada a proceder ao exame permanente de uma situação, tais tomadas de posição são actos impugnáveis na acepção do artigo 173.° do Tratado, uma vez que não constituem meras confirmações de uma decisão anteriormente adoptada, mas actos distintos, adoptados por força dos poderes de que a Comissão dispõe, produtores de efeitos jurídicos relativamente a quem seja afectado pela manutenção da situação existente.

26 A Comissão entende, pelo contrário, que tais acontecimentos não constituem actos impugnáveis na acepção do artigo 173.° do Tratado, visto não terem qualquer efeito jurídico sobre a situação existente no Reino Unido. Este, caso entendesse, em determinado momento, que os factos provados obrigavam a Comissão a agir, teria a possibilidade de interpor recurso nos termos do artigo 175.° do Tratado CE.

27 Resulta de jurisprudência constante que, para que um acto do Conselho ou da Comissão possa ser objecto de recurso de anulação, é necessário que se destine à produção de efeitos jurídicos (acórdão de 27 de Setembro de 1988, Reino Unido/ /Comissão, 114/86, Colect., p. 5289, n.° 12).

28 Tal não é o caso de um acto da Comissão que traduza a sua intenção, ou de um dos seus serviços, de seguir uma certa linha de conduta (acórdão Reino Unido/ /Comissão, já referido, n.° 13) ou ainda de um acto que tenha carácter meramente confirmativo de um acto anterior, de tal forma que a anulação do acto confirmativo se confundiria com a do acto anterior (acórdão de 25 de Outubro de 1977, Metro/ /Comissão, 26/76, Colect., p. 659, n.° 4).

29 As tomadas de posição a que o Reino Unido se refere no seu recurso eram meras declarações de intenção desprovidas de efeito jurídico, que, ademais, constituíam mera atestação da intenção de confirmar a decisão impugnada.

30 Daqui decorre que o pedido do Reino Unido não é admissível na medida em que se refere às tomadas de posição da Comissão de 10 de Abril, 13 de Abril e 8 de Maio de 1996.

Quanto ao mérito

31 O Reino Unido invoca elevado número de fundamentos em apoio do pedido de anulação da decisão impugnada. Dos três primeiros, o primeiro baseia-se no não respeito pela Comissão dos limites dos poderes que lhes são atribuídos pelas Directivas 90/425 e 89/662, o segundo na violação do princípio da livre circulação das mercadorias e o terceiro em desvio de poder. O quarto fundamento do Reino Unido baseia-se na falta de fundamentação da decisão impugnada. O Reino Unido invoca, em quinto lugar, violação do princípio da proporcionalidade, em sexto lugar, violação dos artigos 6.° e 40.°, n.° 3, do Tratado CE, e, em sétimo lugar, violação do n.° 1 do artigo 39.° do referido Tratado. O oitavo fundamento baseia-se na irregularidade do artigo 1.°, terceiro travessão, da decisão impugnada, designadamente por violar o princípio da segurança jurídica. O nono fundamento baseia-se na ilegalidade das Directivas 90/425 e 89/662, na medida em que se fundam numa base jurídica inadequada, a saber, o artigo 43.° do Tratado CE.

Quanto aos três primeiros fundamentos baseados no não respeito das condições que regem o exercício dos poderes da Comissão, na violação do princípio da livre circulação de mercadorias e no desvio de poder

32 O Reino Unido contesta ter existido «aparecimento» de uma «zoonose, doença ou o que quer que possa constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana» na acepção dos artigos 10.°, n.° 1, da Directiva 90/425, e 9.°, n.° 1, da Directiva 89/662, disposições estas que autorizam a Comissão a adoptar a decisão impugnada a título de medidas de protecção, nos termos do n.° 4 dos referidos artigos. Para o Reino Unido, a EEB existia já vários anos antes de adoptada a decisão impugnada e fora objecto de medidas tomadas pelo Reino Unido e pela Comissão. A decisão impugnada também não se justifica por informações que levam a presumir serem ineficazes as medidas já tomadas contra a EEB, ou por informações referindo ameaças não anteriormente consideradas (uma vez que as medidas anteriores se fundavam já na ideia de que a EEB era uma zoonose). Apenas existem conjecturas quanto à transmissibilidade da EEB entre animais. No que se refere ao risco para a saúde humana (supondo-se que existe), não é susceptível de justificar a decisão impugnada, visto ser desprezível, atendendo às medidas já adoptadas, ou dizer respeito ao período anterior à adopção de medidas de controlo da EEB.

33 Para o Reino Unido, devendo os poderes conferidos à Comissão pelas Directivas 90/425 e 89/662 ser exercidos tendo em vista, designadamente, o estabelecimento e manutenção do mercado interno, a Comissão não tem competência para proibir as exportações para países terceiros. No que se refere ao risco de reimportação dos produtos, o Reino Unido sublinha que a existência de uma legislação comunitária aplicável às importações na Comunidade torna inútil, até mesmo contrário aos princípios, interpretar a legislação comunitária relativa ao comércio intracomunitário por forma a torná-la também aplicável às importações na Comunidade. O Reino Unido precisa ainda que os países terceiros têm as suas próprias prioridades e as suas próprias normas de protecção da saúde e segurança, baseadas frequentemente em normas internacionais reconhecidas.

34 Os poderes conferidos pelas Directivas 90/425 e 89/662 devem também ser exercidos com vista à protecção da saúde pública e animal. O Reino Unido deduz desta

referência ao artigo 36.° do Tratado CE e dos termos utilizados nas Directivas 90/425 e 89/662 serem limitados os fundamentos susceptíveis de serem invocados para justificar entraves à livre circulação de mercadorias. Razões económicas não são suficientes para permitir a intervenção da Comissão.

35 O Reino Unido sustenta, por último, ter havido desvio de poder na medida em que a Comissão exerceu o poder que lhe é atribuído pelas Directivas 90/425 e 89/662 para finalidades diversas das aí previstas. Decorre designadamente do quinto considerando da decisão impugnada, bem como das declarações da Comissão na altura da adopção dessa decisão, ter esta sido apresentada como uma medida económica, visando estabilizar a situação, tranquilizar os consumidores e proteger a indústria bovina.

36 A Comissão responde que, se a EEB já existia, os comunicados do SEAC conduziram a um nova classificação dessa doença, que deixou de ser apenas considerada como afectando o gado, mas também como um perigo para a saúde humana. Essas novas informações alteravam a avaliação dos riscos e justificavam a intervenção da Comissão nos termos das Directivas 90/425 e 89/662. A Comissão sublinha, além disso, nada indicar que os novos casos de doença de Creutzfeldt-Jakob sejam devidos a uma exposição anterior à proibição de miudezas especificadas de carne de bovino, sendo que, pelo contrário, o SEAC recomendou a adopção de medidas suplementares. Além disso, os alimentos infectados não são necessariamente a principal via de transmissão. Por último, a proibição de 1988, tendo os alimentos por objecto, tardou em produzir efeitos, a de 1989, relativa às miudezas especificadas de carne de bovino, foi ineficaz e o sistema de controlo dos bovinos era inadequado visto, em mais de 11 000 casos, ter sido impossível encontrar a manada de origem dos animais que sofriam de EEB.

37 No que se refere às medidas que podia adoptar nos termos das Directivas 90/425 e 89/662, a Comissão recorda, em primeiro lugar, que, em matéria de política agrícola comum, o legislador comunitário dispõe de um amplo poder de apreciação. O Conselho pode ser conduzido a conferir à Comissão amplos poderes de execução, na medida em que só ela está em condições de acompanhar de forma constante e atenta a evolução dos mercados agrícolas e agir com a urgência exigida pela

situação. Tais poderes justificam-se tanto mais quanto devem ser exercidos nos termos de um processo que autoriza o Conselho a reservar a sua própria intervenção. Por último, os artigos 10.°, n.° 4, da Directiva 90/425 e 9.°, n.° 4, da Directiva 89/662 estão redigidos em termos genéricos, autorizando a Comissão a agir «em qualquer dos casos» e a «adoptar as medidas necessárias». Tratando-se de uma proibição de circulação dos animais e produtos para fora de uma zona especificada da Comunidade, ou seja, de uma medida de confinamento, a decisão impugnada é adequada.

38 A Comissão considera, além disso, que o recorrente tenta efectuar uma distinção artificial entre saúde pública e bom funcionamento do mercado interno. Examinadas numa perspectiva de longo prazo, as medidas adoptadas eram necessárias à consecução dos objectivos das Directivas 90/425 e 89/662, a saber, a protecção da saúde pública e animal no contexto do bom funcionamento do mercado interno.

39 A Comissão sublinha, em seguida, que a leitura atenta dos artigos 10.°, n.° 4, da Directiva 90/425, e 9.°, n.° 4, da Directiva 89/662 não a proíbe de tomar medidas relativamente a países terceiros quando se revelem necessárias. Em virtude da urgência da situação e atendendo ao facto de a EEB ser essencialmente um problema existente no Reino Unido, teria sido manifestamente inadequado e ineficaz basear-se numa regulamentação relativa aos animais e produtos provenientes de países terceiros, uma vez que isso exigiria a modificação das directivas relativas às importações na Comunidade ou negociações com os países terceiros.

40 Refutando a acusação de desvio de poder, a Comissão salienta que os fundamentos da decisão impugnada decorrem claramente dos seus considerandos, os quais estão em relação lógica com as medidas adoptadas. Sustenta que o quinto considerando da decisão deve ser entendido no seu conjunto, e não por referência exclusivamente à frase relativa às preocupações dos consumidores.

41 O Conselho refere que as Directivas 90/425 e 89/662 fazem parte de um conjunto legislativo coerente e completo que foi adoptado para substituir, através de um conjunto de regras comuns, as iniciativas unilaterais tomadas por cada Estado-Membro nos termos do artigo 36.° do Tratado. No que se refere aos poderes de execução conferidos à Comissão, decorre da própria economia do Tratado, em cujo contexto devem ser colocados os seus artigos 145.° e 155.°, bem como das exigências práticas, que a noção de execução deva ser interpretada de forma ampla, em especial no âmbito da política agrícola comum, *a fortiori* em situações urgentes. No caso vertente, o Conselho conserva, em qualquer caso, algum controlo em virtude da composição de facto do Comité Veterinário Permanente, podendo intervir através da aplicação do processo III, variante b), da Decisão 87/373/CEE do Conselho, de 13 de Julho de 1987, que fixa as modalidades de exercício da competência de execução atribuída à Comissão (JO L 197, p. 33, dita decisão «comitologia»).

42 O Conselho entende que, no caso vertente, a Comissão fundou a sua decisão nos melhores pareceres técnicos e científicos disponíveis; procedeu à consulta obrigatória do Comité Veterinário Permanente, mas também à consulta facultativa do Comité Científico Veterinário. Em qualquer caso, não podia ignorar os dados tornados públicos pelo SEAC. Em tais circunstâncias, não cometeu erro manifesto na apreciação inicial que fez do risco existente para a saúde animal ou humana.

43 Para o Conselho, os textos das Directivas 90/425 e 89/662 relativos às medidas de protecção não impõem à Comissão qualquer limite nem quanto à escolha das medidas, nem quanto ao método a seguir para agir sobre a situação, nem quanto à duração das medidas adoptadas. O confinamento é previsto em ambas as directivas, tendo aliás sido decidido em matéria de febre aftosa ou de peste equina. A EEB difere dessas doenças contagiosas, mas as medidas de isolamento justificam-se, contudo, pelo facto de a doença estar amplamente espalhada em grande parte do território do Reino Unido e existirem dificuldades decorrentes das deficiências na identificação dos animais e no controlo dos respectivos movimentos, bem como do número insuficiente de declarações de casos antes de 1988.

44 O Conselho considera, pois, ter sido a justo título que as medidas de emergência foram aplicadas às exportações comunitárias para os países terceiros. O artigo 43.° do Tratado constitui base jurídica adequada e suficiente no que se refere ao comércio de produtos agrícolas com países terceiros e nenhum elemento nas Directivas 90/425 e 89/662 permite concluir que o Conselho terá expressamente limitado os poderes que a Comissão exerce por força da cláusula de salvaguarda, excluindo explicitamente as exportações para países terceiros. Além disso, as exigências em matéria de saúde pública são indivisíveis e universais, pelo que não era admissível a existência de duas categorias de normas aplicáveis consoante os produtos se destinassem à Comunidade ou a países terceiros. Em qualquer caso, a ampliação da proibição de exportação aos países terceiros ter-se-ia justificado, exclusivamente, pela preocupação em evitar desvios de tráfego.

45 Para o Conselho, não só a competência da Comissão abrangia todos os produtos definidos nas Directivas 90/425 e 89/662, como se estendia também aos produtos de origem ou aos produtos derivados eventualmente aí não precisados.

46 No que se refere ao argumento relativo ao desvio de poder por a decisão ter sido adoptada para tranquilizar os consumidores, o Conselho argumenta tratar-se de uma distinção errada, citando, a esse respeito, o n.° 4 das conclusões do advogado-geral no processo que conduziu ao acórdão de 15 de Abril de 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, Colect., p. I-1847), de acordo com as quais «a criação de um sistema adequado de controlo higiénico e sanitário das carnes contribui, além disso, decisivamente, para aumentar a confiança do mercado na qualidade e na salubridade do produto».

47 Para determinar se, ao adoptar a decisão impugnada, a Comissão agiu no âmbito dos poderes que lhe são conferidos pelas Directivas 90/425 e 89/662, há que verificar se estavam preenchidas as condições de adopção das medidas de protecção nos termos dessas duas directivas, se a Comissão podia proibir as exportações, se essa proibição podia ser alargada aos países terceiros, e, por último, se a Comissão não agiu com uma finalidade diversa da indicada, cometendo assim desvio de poder.

48 Os artigos 10.°, n.° 1, da Directiva 90/425 e 9.°, n.° 1, da Directiva 89/662 estabelecem que «o aparecimento de zoonoses, doenças ou do que quer que possa constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana» permite a adopção de medidas de protecção.

49 No caso vertente, deve verificar-se, mais especificamente, se os comunicados do SEAC, declarando que a EEB era a explicação mais plausível «(the most likely explanation»)) do aparecimento da nova variante da doença de Creutzfeldt-Jakob, permitiam a adopção de medidas de protecção, quando a EEB existia já há diversos anos, haviam sido adoptadas medidas tanto pelo Reino Unido como pela Comunidade e o risco dessa doença para o ser humano fora já tomado em consideração.

50 Saliente-se, a este respeito, que, na acepção das Directivas 90/425 e 89/662, é o facto de se entender que as zoonoses, doenças ou outras causas podem constituir perigo grave que justifica o poder da Comissão para adoptar medidas de protecção.

51 Com efeito, o objectivo das Directivas 90/425 e 89/662 é permitir que a Comissão intervenha rapidamente para evitar a propagação de uma doença entre os animais ou uma ameaça para a saúde humana. Seria contrário a esse objectivo não lhe reconhecer a possibilidade de adoptar as medidas necessárias na sequência da publicação de informações novas, que alteravam de forma significativa o conhecimento de uma doença, designadamente quanto à sua transmissibilidade ou consequências, com fundamento de que tal doença existia há já muito tempo.

52 No caso vertente, a nova informação contida nos comunicados do SEAC era a passagem de uma hipótese teórica à possibilidade de relação entre a EEB e a doença de Creutzfeldt-Jakob. Com efeito, segundo a «explicação mais plausível» («the most likely explanation»), os casos de doença de Creutzfeldt-Jakob estavam relacionados com uma exposição à EEB antes da adopção, em 1989, da proibição de determinadas miudezas especificadas de carne de bovino.

53 Mesmo que a EEB existisse anteriormente, as novas informações comunicadas pelo SEAC alteravam de forma significativa a percepção do perigo representado por essa doença para a saúde humana, autorizando assim a Comissão a adoptar medidas de protecção na acepção das Directivas 90/425 e 89/662.

54 No que se refere aos poderes da Comissão, as Directivas 90/425 e 89/662 estão redigidas de forma bastante ampla, na medida em que autorizam a Comissão a adoptar as «medidas necessárias» para os animais vivos, os produtos derivados desses animais, os produtos de origem animal e os produtos derivados desses produtos, sem que sejam estabelecidos limites quanto ao âmbito de aplicação das medidas no tempo ou no espaço.

55 Decorre das disposições das Directivas 90/425 e 89/662 que apenas podem ser destinados ao comércio os animais e os produtos de origem animal que preencham as condições previstas nessas directivas. Incumbe às autoridades dos Estados-Membros de expedição controlar que tais condições estão preenchidas antes de conceder as autorizações de exportação (artigos 3.° e 4.° da Directiva 90/425 e artigos 3.° e 4.° da Directiva 89/662).

56 Em caso de descoberta, no local de destino da remessa ou durante o transporte, da presença de uma zoonose, de uma doença ou de qualquer outra causa que possa constituir um perigo grave para os animais ou para o homem, as Directivas 90/425 e 89/662 prevêem a possibilidade de as autoridades competentes do Estado-Membro de destino ordenarem a colocação em quarentena do animal ou do lote de animais no centro de quarentena mais próximo ou o seu abate e/ou a sua destruição [artigo 8.°, n.° 1, alínea a), primeiro parágrafo, da Directiva 90/425], ou a destruição do lote dos produtos de origem animal ou qualquer outra utilização prevista pela regulamentação comunitária [artigo 7.°, n.° 1, alínea a), primeiro parágrafo, da Directiva 89/662].

57 Estas disposições demonstram à saciedade que, em caso de zoonose, doença ou qualquer outra causa susceptível de constituir perigo grave para os animais ou para

o homem, a imobilização dos animais e produtos e o seu confinamento em determinado território é medida adequada, visto poder resultar tanto das decisões das autoridades do Estado-Membro de exportação como das do Estado-Membro de importação.

58 Deve admitir-se que, sendo caso disso, a eficácia de tal confinamento torna necessária a proibição total de circulação dos animais e produtos para além das fronteiras do Estado-Membro em causa, afectando assim a exportação com destino a países terceiros.

59 Saliente-se, a este respeito, que as Directivas 90/425 e 89/662 não excluem explicitamente a competência da Comissão para proibir a exportação para países terceiros. De igual modo, como salientou o advogado-geral no n.° 23 das suas conclusões, tal limitação não pode ser deduzida do facto de tais directivas fazerem referência aos controlos «aplicáveis no comércio intracomunitário», visto os poderes da Comissão apenas estarem subordinados à condição de as medidas adoptadas serem necessárias para efeitos de protecção da saúde num mercado unificado.

60 Recorde-se, por último, que, dispondo a Comissão de um amplo poder de apreciação, designadamente quanto à natureza e alcance das medidas que adopta, o controlo do órgão jurisdicional comunitário deve limitar-se a examinar se o exercício de tal poder não está viciado por erro manifesto ou desvio de poder ou ainda se a Comissão não ultrapassou os limites do seu poder de apreciação (v. acórdão de 25 de Janeiro de 1979, Racke, 98/78, Recueil, p. 69, n.° 5).

61 No caso vertente, as novas publicações científicas tinham estabelecido a probabilidade da existência de relação entre uma doença que afecta o gado bovino do Reino Unido e uma doença mortal que afecta o ser humano, para a qual não existe actualmente qualquer remédio conhecido.

62 Atendendo, por um lado, à incerteza quanto à suficiência e eficácia das medidas anteriormente adoptadas pelo Reino Unido e pela Comunidade e, por outro, aos riscos considerados graves para a saúde pública (v. despacho de 12 de Julho de 1996, Reino Unido/Comissão, já referido, n.° 63), a Comissão não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação ao esforçar-se por confinar a doença ao território do Reino Unido através da proibição das exportações de bovinos, carne de bovino e produtos derivados provenientes desse território, destinados tanto aos outros Estados-Membros como a países terceiros.

63 Embora tal medida tenha efeitos sobre a livre circulação das mercadorias, daí não decorre que seja contrária ao direito comunitário, desde que adoptada nos termos de directivas que visem precisamente garantir a livre circulação dos produtos agrícolas (v., nesse sentido, acórdão de 29 de Fevereiro de 1984, Rewe-Zentrale, 37/83, Recueil, p. 1229, n.° 19), na condição de respeitar os princípios gerais do direito comunitário, entre os quais, designadamente, o princípio da proporcionalidade, o que será examinado no âmbito do quinto fundamento.

64 No que se refere ao fundamento baseado na existência de desvio de poder, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, 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 em apreço (v., designadamente, acórdão de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho, C-84/94, Colect., p. I-5755, n.° 69).

65 Como o advogado-geral sublinhou no n.° 21 das suas conclusões, não é correcto isolar do conjunto dos considerandos da decisão impugnada a frase relativa às preocupações dos consumidores para descrever o objectivo da decisão.

66 Com efeito, se o objectivo de uma decisão deve ser procurado na análise dos seus considerandos, tal análise deve ter por objecto o texto na sua globalidade, e não apenas um elemento isolado. No caso vertente, resulta do conjunto dos considerandos da decisão impugnada que a Comissão adoptou as medidas provisórias em função da preocupação relativa aos riscos de transmissibilidade da EEB ao homem, após exame das medidas adoptadas pelo Reino Unido e consulta do Comité Científico Veterinário e do Comité Veterinário Permanente.

67 Além disso, nenhum elemento do processo permite fundar a tese de que o objectivo exclusivo ou determinante da Comissão foi de natureza económica, mais que a protecção da saúde.

68 Em consequência, deve ser negado provimento aos três primeiros fundamentos baseados no não respeito das condições que regem o exercício dos poderes da Comissão, na violação do princípio da livre circulação de mercadorias e no desvio de poder.

Quanto ao quarto fundamento baseado em falta de fundamentação

69 O Reino Unido entende que a decisão impugnada não precisa, em violação do artigo 190.° do Tratado CE, as razões que justificam a proibição das exportações e, designadamente, as razões pelas quais a Comissão entendeu que as medidas anteriormente adoptadas para proteger a saúde humana e animal relativamente à EEB eram insuficientes ou inadequadas.

70 A este propósito, há que sublinhar que, se é verdade que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal, a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado CEE deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio seguido

pela autoridade comunitária, autora do acto impugnado, por forma a permitir que os interessados conheçam as razões da medida adoptada, a fim de poderem defender os seus direitos, e que o Tribunal exerça o seu controlo, não é, todavia, exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes. Com efeito, é de jurisprudência constante que a questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz as exigências do artigo 190.° do Tratado deve ser apreciada à luz não somente do seu teor literal, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Ademais, o grau de precisão da fundamentação de uma decisão deve ser proporcionado às possibilidades materiais e às condições técnicas ou de prazo em que deve ser adoptada (v. designadamente acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395, n.^{os} 15 e 16).

71 No caso vertente, resulta do segundo considerando da decisão impugnada, devendo recordar-se que foi adoptada em condições de urgência, que a Comissão a fundamentou designadamente pela constatação de que o Reino Unido adoptara, na sequência dos comunicados do SEAC, medidas suplementares visando proteger melhor os consumidores relativamente à EEB. Essa referência às medidas adoptadas pelo Estado-Membro com maior experiência em matéria de EEB seria suficiente, por si própria, para fundamentar a decisão de a Comissão adoptar, também ela, medidas suplementares.

72 A formulação do quinto considerando da decisão impugnada revela contudo, de forma ainda mais clara, a necessidade das medidas de emergência, na medida em que se refere especificamente ao risco de transmissibilidade da EEB ao homem.

73 Quanto à fundamentação da proibição de exportações provenientes do Reino Unido, deve entender-se que a decisão impugnada se situa no contexto da problemática da EEB, não sendo necessário precisar as razões pelas quais o Reino Unido estava particularmente em causa. A proibição de exportações era, além disso, suficientemente fundamentada pela incerteza quanto ao risco, pela urgência e pela natureza provisória da medida, sendo a aplicação de tal proibição às exportações para os países terceiros fundamentada ademais pelo risco de desvio de tráfego (quinto considerando).

74 Tal fundamentação dava seguramente possibilidade ao Reino Unido de conhecer as justificações das medidas adoptadas e permitia ao Tribunal de Justiça exercer o seu controlo sobre a legalidade de tais medidas.

75 Em consequência, deve julgar-se improcedente o fundamento relativo à falta de fundamentação.

Quanto ao quinto fundamento baseado em violação do princípio da proporcionalidade

76 No âmbito do fundamento baseado em violação do princípio da proporcionalidade, o Reino Unido refere que a decisão impugnada era inadequada relativamente ao objectivo de protecção da saúde pública ou animal, visto terem já sido adoptadas as medidas adequadas, que o haviam sido também a nível comunitário, medidas cuja eficácia foi demonstrada pela rápida diminuição da taxa de EEB no Reino Unido.

77 A proibição de exportação de animais vivos também não era necessária. Com efeito, a partir da adopção da Decisão 94/474, os únicos animais vivos susceptíveis de serem exportados eram os bovinos com idade inferior a seis meses oriundos de vacas relativamente às quais não houvesse suspeita ou confirmação de EEB, ou seja, animais que nunca haviam sido alimentados com farinhas de carne de animais e que nunca haviam estado em contacto com focos de EEB.

78 O Comité Científico Veterinário concluíra já que o esperma não apresentava risco de transmissão de EEB. Relativamente aos embriões, existia já uma decisão de proibição de exportação de embriões provenientes de fêmeas nascidas antes de 18 de Julho de 1988 ou descendentes de fêmeas relativamente às quais houvesse confirmação ou suspeita de EEB.

79 No que se refere à carne fresca, o artigo 4.° da Decisão 94/474, na redacção dada pela Decisão 95/287, proibia já o Reino Unido de expedir para outros Estados-Membros carne de bovino fresca com excepção da: i) proveniente de animais com

menos de dois anos e meio no momento do abate, ou ii) proveniente de animais que, durante a sua estada no Reino Unido, permaneceram exclusivamente em explorações em que não foi confirmado nenhum caso de EEB nos últimos seis anos, ou iii) carne desossada proveniente de animais com mais de dois anos e meio no momento do abate e que tenham, em qualquer altura, permanecido em explorações nas quais um ou mais casos de EEB foram confirmados nos últimos seis anos, mas das quais foram removidos todos os tecidos aderentes, incluindo os tecidos nervoso e linfático aparentes. Nenhum elemento indica que tais medidas não fossem adequadas e que era necessário adoptar medidas suplementares. Além disso, trabalhos de investigação independentes demonstram que a carne dos músculos, mesmo proveniente de animais clinicamente doentes, não apresenta sinais de infecciosidade detectável.

80 No que se refere a produtos obtidos a partir de bovinos abatidos no Reino Unido, susceptíveis de entrar na cadeia alimentar humana ou animal, e a materiais destinados a uso médico, cosmético ou farmacêutico, o Reino Unido considera não ser justificado proibir a respectiva exportação quando se possa garantir provirem de manadas que não tiveram qualquer caso de EEB e que não estiveram em contacto com fontes de exposição ao agente da EEB.

81 No que se refere à proibição de exportação para países terceiros, o Reino Unido considera que o risco de reimportação nos Estados-Membros é inexistente por um conjunto de razões práticas, a saber, a limitação do número de países terceiros autorizados a exportar bovinos, carne de bovino fresca ou produtos à base de carne para Estados-Membros da Comunidade, as condições estritas de exportação, os controlos praticados em aplicação das disposições relativas às restituições à exportação e a existência de direitos aduaneiros de importação. Quanto ao esperma e aos embriões de bovinos, as condições que lhes são aplicáveis tornam impossível qualquer importação, num Estado-Membro, de produtos provenientes do Reino Unido, através de um país terceiro.

82 O Reino Unido considera, além disso, que a decisão impugnada é discriminatória por impor essa proibição de exportação apenas à carne de bovino originária do Reino Unido, sem estabelecer a mínima medida de protecção relativamente aos

demais Estados-Membros onde existem casos de EEB e nos quais, ademais, as medidas de separação das miudezas não estão tão desenvolvidas como no Reino Unido. É-o também na medida em que apenas é susceptível de restaurar a confiança do consumidor nos Estados-Membros que não o Reino Unido, ainda por cima à custa da confiança do consumidor britânico.

83 Por último, o Reino Unido sublinha que a proibição adoptada é excessiva e que a Comissão dispunha de numerosas soluções alternativas, designadamente as de adoptar a nível comunitário uma proibição geral de utilização dos tecidos bovinos mais susceptíveis de conter o agente infeccioso da EEB, de instaurar, a nível comunitário, a proibição (já adoptada no Reino Unido) de venda, para consumo humano, de carne de bovino proveniente de gado britânico com mais de 30 meses de idade, ou ainda de completar esta última opção pela imposição de condições mais severas para a exportação, para outros Estados-Membros, de carne de bovino proveniente de animais mais jovens.

84 A Comissão apresenta a sua decisão como uma medida de confinamento, destinada a erradicar a doença, conjugada com medidas de apoio ao mercado e outras medidas de apoio. Considera que o confinamento é universalmente reconhecido como resposta legítima a um problema como o em causa no caso em apreço para evitar a propagação da doença. A determinação do Reino Unido como zona de confinamento deve-se ao facto de, em virtude de diversos factores, não ter sido adequado criar zonas de isolamento locais e de 99,7% dos casos confirmados de EEB terem ocorrido no Reino Unido. A Comissão refere também que as directivas relativas a doenças específicas prevêem que as zonas de confinamento devem ser definidas em função das barreiras naturais e dos controlos administrativos.

85 A Comissão considera que a decisão impugnada se justifica na medida em que tem por objecto animais vivos em função da reavaliação da importância das dúvidas existentes, nomeadamente quanto à presença do agente da EEB em animais jovens, às incertezas do sistema que permite acompanhar os animais e identificar os que estiveram expostos ao risco, à incerteza quanto à idade de abate do animal, ou ainda ao risco de transmissão vertical ou horizontal.

86 Quanto ao esperma, a proibição foi levantada na sequência de um parecer do Comité Científico Veterinário. Tal não afecta, contudo, a validade da decisão impugnada, que, enquanto medida de emergência, se justificava pelo risco de transmissão vertical, pelas investigações ainda em curso sobre a transmissão por transferência de embriões em vacas inseminadas com esperma de touros doentes da EEB, ou ainda pela inexistência de parecer recente do Comité Científico Veterinário sobre essa matéria.

87 No que se refere aos embriões, devem ser tomadas em consideração as mesmas justificações, bem como o parecer do Comité Científico Veterinário, segundo o qual existem provas da transmissão da doença do tremor epizoótico da ovelha pela transferência de embriões.

88 A Comissão recorda, ademais, as dúvidas relativas à carne, designadamente quanto ao funcionamento do sistema de identificação e localização dos animais no Reino Unido e à eficácia da aplicação das medidas de controlo da eliminação das miudezas especificadas de carne de bovino. Precisa também que todos os pedaços de carne contêm pequenas quantidades de tecido linfático e que um dos membros do Comité Científico Veterinário não excluíra o risco representado pela carne sob a forma de músculo.

89 Considerações idênticas são aplicáveis aos produtos derivados, tais como o sebo e a gelatina. As farinhas de carne e de osso provenientes de mamíferos são, por seu lado, a principal causa da epidemia de EEB.

90 A Comissão considera também que a decisão era necessária no que se refere às exportações para países terceiros. Tais exportações apenas representam cerca de 5% da produção britânica de carne de bovino, o que significa que o preço pago pela eficácia absoluta das medidas de confinamento é relativamente baixo. Além disso, existe o risco de reimportação dos animais, da carne ou dos produtos derivados, eventualmente sob outra forma e, em certos casos, com indicação de outra origem. Por último, o risco de fraude é efectivo se se atender aos dados disponíveis em

matéria de fraude nas restituições à exportação. Para a Comissão, a eficácia das medidas adoptadas teria sido posta em perigo se não incluíssem as exportações para países terceiros e, neste sentido, a proibição de exportações para os países terceiros faz parte integrante e necessária da decisão impugnada, sendo, assim, conforme com o princípio da proporcionalidade. Além disso, a não intervenção relativamente às exportações para países terceiros não era seguramente compatível com as obrigações que o Tratado impõe ao Conselho e à Comissão, designadamente a de atender à situação da produção agrícola comunitária nos mercados mundiais, nem com as obrigações internacionais bilaterais e multilaterais da Comunidade.

91 A Comissão contesta em seguida o argumento de que a decisão é discriminatória. Recorda que 99,7% dos casos de EEB ocorreram no Reino Unido e que os demais Estados-Membros em que foram detectados alguns casos adoptaram uma política de abate da totalidade da manada.

92 A Comissão considera que não era possível adoptar outra solução. A proibição de determinadas miudezas especificadas de carne de bovino à escala comunitária não teria contribuído para a erradicação da EEB e teria sido de utilidade muito limitada, dada a incidência desprezível da EEB nos demais Estados-Membros. Além disso, tornar tal medida eficaz teria exigido muito tempo, o que não era adequado, se se atender à urgência da situação. No que se refere à melhoria do controlo e certificação de determinados tipos de carnes, trata-se de respostas inadequadas, dada a urgência e a dúvida quanto à eficácia dos sistemas de controlo britânicos.

93 A Comissão sublinha, por último, que, para se apreciar a proporcionalidade da decisão impugnada, é necessário examiná-la à luz do conjunto de medidas adoptadas, no montante de cerca de 2,5 mil milhões de ecus (designadamente, alteração dos limiares de intervenção, medidas de apoio excepcionais ao Reino Unido e a outros Estados-Membros, prémios à transformação dos bovinos, apoio ao rendimento dos produtores de carne de bovino, medidas em benefício dos exportadores, auxílio à armazenagem privada da carne de bovino, restituições à exportação, acções de promoção da carne de bovino de qualidade, auxílio à investigação).

94 Na réplica, o Reino Unido refere que uma medida de confinamento, embora adaptada a uma doença muito contagiosa, como a febre aftosa, transmissível pelo ar, com um curto período de incubação, não é, contudo, útil para jugular uma doença não contagiosa, transmissível pela alimentação e apresentando um longo período de incubação. Além disso, o confinamento não contribui em maior grau para a erradicação da EEB do que as soluções alternativas propostas pelo Reino Unido.

95 Na tréplica, a Comissão insiste no facto de a decisão impugnada ser apenas a primeira etapa de uma estratégia global. Tratava-se de uma medida transitória (quinto considerando) e de emergência (epígrafe), sujeita a revisão (sexto e sétimo considerandos, artigos 1.° e 3.°), devendo ser seguida por outras medidas destinadas a controlar e a erradicar a doença (artigo 4.°).

96 Recorde-se que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos (acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 13, e de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o., C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.° 41).

97 No que diz respeito à fiscalização jurisdicional das condições indicadas, o legislador comunitário dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um poder discricionário que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 40.° e 43.° do Tratado lhe atribuem. Por conseguinte, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada nesse domínio, em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida (v. acórdãos Fedesa e o., n.° 14, e Crispoltoni e o., n.° 42, já referidos).

98 No momento da adopção da decisão impugnada, existia grande incerteza quanto aos riscos apresentados pelos animais vivos, a carne de bovino ou os produtos derivados.

99 Ora, deve admitir-se que, quando subsistam incertezas quanto à existência ou alcance de riscos para a saúde das pessoas, as instituições podem adoptar medidas de protecção sem terem de esperar que a realidade e gravidade de tais riscos sejam plenamente demonstradas.

100 Esta análise é corroborada pelo artigo 130.°-R, n.° 1, do Tratado CE, segundo o qual a protecção da saúde das pessoas é um dos objectivos da política da Comunidade no domínio do ambiente. O n.° 2 do mesmo artigo determina que essa política, visando um nível de protecção elevado, se baseará designadamente nos princípios da precaução e da acção preventiva e que as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias.

101 A decisão impugnada foi adoptada a título de «medida de emergência», estabelecendo «transitoriamente» (quinto considerando) uma proibição de exportação. Além disso, nela se reconhece a necessidade de aprofundar, em termos científicos, o alcance das novas informações e estudar as medidas a adoptar e, por conseguinte, a necessidade de rever a decisão impugnada após análise do conjunto da situação (sétimo considerando).

102 No que se refere aos animais vivos, e atendendo à proibição de exportação já adoptada pela Decisão 94/474, a proibição de exportação decorrente da decisão impugnada apenas abrange os bovinos com idade inferior a seis meses originários de vacas relativamente às quais não exista suspeita ou confirmação de EEB. Contudo, as incertezas científicas quanto aos modos de transmissão da EEB, designadamente no que se refere à transmissibilidade pela mãe, associadas à inexistência de marcação dos animais e de controlo dos respectivos movimentos tiveram por consequência não ser possível ter-se a certeza de que um vitelo seja originário de uma vaca totalmente isenta de EEB ou, ainda que tal seja o caso, que ele próprio esteja totalmente isento da doença.

103 A proibição de exportação de bovinos vivos não pode, assim, ser considerada como medida manifestamente inadequada.

104 No que se refere à carne de bovino, basta recordar que, em virtude do longo período de incubação da doença, qualquer animal com seis meses ou idade superior deve ser tratado como potencialmente infectado pela EEB, mesmo que dela não apresente sintomas. Medidas específicas tinham sido adoptadas no Reino Unido, relativamente ao abate dos animais e ao corte das carnes. Contudo, só a partir de Maio de 1995 foram efectuados controlos inopinados nas empresas do Reino Unido para verificar a aplicação de tais medidas (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report,* Novembro de 1995, n.° 16), controlos que revelaram a existência de uma significativa percentagem de matadouros que não cumpriam as prescrições legais.

105 Além disso, decorre do relatório de 11 de Julho de 1994 do Comité Científico Veterinário que a carne continha sempre resíduos de tecidos nervosos e linfáticos. Do mesmo modo, de acordo com a declaração de um membro desse comité, anexa ao parecer do Comité Científico Veterinário de 22 de Março de 1996, o perigo de transmissão da infecção pela carne sob a forma de músculo não estava cientificamente excluído (v. n.° 13 do presente acórdão).

106 Conclui-se assim que a proibição de exportação da carne de bovino não pode também ser considerada medida manifestamente inadequada.

107 No que se refere ao esperma e embriões, basta recordar, a este respeito, não estar definitivamente excluído, no momento da adopção da decisão impugnada, o risco de transmissão vertical.

108 Quanto aos outros produtos, como o sebo e a gelatina, deve entender-se que a Comissão fez prova de adequada prudência ao proibir a sua exportação até ser efectuado o reexame global da situação.

109 No que se refere à proibição de exportação para países terceiros, trata-se de uma medida adequada visto que permitia garantir a eficácia da medida ao confinar ao território do Reino Unido todos os elementos susceptíveis de serem infectados pela EEB. Com efeito, a limitação do número de países terceiros a partir dos quais são autorizadas importações e os controlos da importação não permitem excluir totalmente a possibilidade de reimportação de carne sob outra forma ou o desvio do tráfego.

110 O Reino Unido referiu medidas alternativas que podiam ter sido consideradas. Contudo, atendendo à gravidade do perigo e à urgência, a Comissão não reagiu de forma manifestamente inadequada ao adoptar, a título transitório e enquanto aguardava mais amplas informações científicas, uma proibição global de exportação dos bovinos, da carne de bovino e dos produtos derivados.

111 Em consequência, deve ser julgado improcedente o fundamento baseado na violação do princípio da proporcionalidade.

Quanto ao sexto fundamento baseado na violação dos artigos 6.° e 40.°, n.° 3, do Tratado

112 Segundo o Reino Unido, a Comissão violou os artigos 6.° e 40.°, n.° 3, do Tratado, visto ter agido de forma discriminatória para os produtores britânicos, relativamente aos dos outros Estados-Membros, mas também para os consumidores britânicos relativamente aos dos outros Estados-Membros, quando nenhuma razão objectiva justificava essa diferença de tratamento.

113 A Comissão responde que as medidas adoptadas são independentes da nacionalidade, baseando-se, pelo contrário, na situação geográfica. Além disso, a decisão impugnada afectou particulares e operadores de outros Estados-Membros e em outros Estados-Membros. Em qualquer caso, atendendo à situação, é incontestável que, ainda que tivesse existido diferença de tratamento, a mesma se justificava objectivamente pelas circunstâncias.

114 Recorde-se, a este respeito, que, segundo jurisprudência constante, o princípio da não discriminação entre produtores e consumidores da Comunidade, consagrado no n.° 3, segundo parágrafo, do artigo 40.°, impõe que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, excepto se esse tratamento for objectivamente justificado (v., designadamente, acórdão de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho, 203/86, Colect., p. 4563, n.° 25).

115 No caso vertente, nunca foi contestado que, na altura da decisão impugnada, a quase totalidade de casos de EEB na Europa fora identificada no Reino Unido.

116 Atendendo a este facto, deve considerar-se que, de acordo com o critério objectivo da incidência da EEB, a situação do Reino Unido não era comparável à dos demais Estados-Membros, pelo que, ao adoptar uma decisão de confinamento dos animais e produtos no território do Reino Unido, a Comissão não violou o n.° 3, segundo parágrafo, do artigo 40.° do Tratado.

117 Em consequência, não procede o fundamento baseado na violação do princípio da não discriminação.

Quanto ao sétimo fundamento baseado na violação do n.° 1 do artigo 39.° do Tratado

118 O Reino Unido considera que a decisão não se justifica por qualquer dos objectivos da política agrícola comum enunciados no n.° 1 do artigo 39.° Com efeito, em vez de contribuir para o incremento da produtividade da agricultura ou para assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, a decisão criou prejuízos em detrimento dos operadores do sector bovino e dos sectores conexos no Reino Unido, desestabilizou o mercado da Comunidade e, dado que é impossível fornecer os produtos em causa nos outros Estados-Membros, impediu que fossem garantidos preços razoáveis aos consumidores.

119 A Comissão recorda que a protecção da saúde animal e pública faz parte integrante da política agrícola comum e que a saúde pública é uma questão da maior importância. Além disso, nenhum dos objectivos enunciados no n.° 1 do artigo 39.° pode ser atingido sem o necessário grau de confiança do consumidor e sem os necessários controlos da saúde pública.

120 Recorde-se, a este respeito, que, nos termos do n.° 1, terceiro parágrafo, do artigo 129.° do Tratado CE, as exigências em matéria de protecção da saúde constituem uma componente das demais políticas comunitárias e que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a prossecução dos objectivos da política agrícola comum não poderá abstrair de exigências de interesse geral, tais como a protecção dos consumidores ou da saúde e da vida das pessoas e dos animais, exigências que as instituições devem ter em conta quando exercem os seus poderes (acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 68/86, Colect., p. 855, n.° 12).

121 De resto, a protecção da saúde contribui para a realização dos objectivos da política agrícola comum visados pelo n.° 1 do artigo 39.° do Tratado, designadamente quando a produção agrícola está imediatamente dependente do escoamento junto de consumidores cada vez mais preocupados com a sua saúde.

122 Conclui-se que, ao adoptar a decisão impugnada, a Comissão não violou o n.° 1 do artigo 39.° do Tratado.

Quanto ao oitavo fundamento baseado na ilegalidade do artigo 1.°, terceiro travessão, da decisão impugnada, nomeadamente na medida em viola o princípio da segurança jurídica

123 Para o Reino Unido, a decisão impugnada viola o princípio da segurança jurídica na medida em que o alcance da proibição não está definido de forma suficientemente clara. Com efeito, os limites do âmbito de aplicação do artigo 1.°, terceiro travessão, da decisão (que proíbe a exportação dos «produtos obtidos a partir de animais da espécie bovina abatidos no Reino Unido susceptíveis de entrar na cadeia alimentar humana ou animal, ou destinados a uso médico, cosmético ou farmacêutico») apenas podiam ser definidos por referência aos produtos visados nas Directivas 90/425 e 89/662. O artigo 1.° de ambas estas directivas remete para os Anexos A e B, que foram alterados, após a adopção dessas duas directivas, pela Directiva 92/118. Além disso, os artigos 10.°, n.° 4, da Directiva 90/425 e 9.°, n.° 4, da Directiva 89/662 abrangem também, «se a situação o exigir», respectivamente «os produtos derivados» dos animais e «os produtos de origem ou os produtos derivados desses produtos». Além disso, o âmbito de aplicação dessas duas directivas deve ser determinado por referência ao artigo 43.° do Tratado, o que implica que sejam tomados em consideração os produtos agrícolas enumerados no Anexo II do Tratado.

124 De igual modo, a falta de clareza do âmbito de aplicação do artigo 1.°, terceiro travessão, da decisão impugnada não permite, na prática, que o Tribunal de Justiça exerça o controlo sobre a legalidade da referida decisão uma vez que, em consequência da violação da obrigação de fundamentação, é impossível estabelecer uma relação entre o terceiro travessão e a fundamentação exposta nos considerandos.

125 Por último, o Reino Unido salienta que a Comissão não era competente para estabelecer uma proibição de exportação relativamente a determinados produtos que não caíam sob a alçada do Anexo II do Tratado, nem, em consequência, das Directivas 90/425 e 89/662, em que se funda a decisão impugnada. É esse o caso da gelatina, dos aminoácidos, do fosfato dicálcico, dos peptídeos derivados de peptonas, da glicerina, da estearina e seus sais.

126 A Comissão considera que, atendendo à urgência e necessidade de garantir o controlo efectivo e completo da situação, o artigo 1.°, terceiro travessão, da decisão impugnada respeita o princípio da segurança jurídica. Tendo em conta a gravidade da ameaça para a saúde pública, a natureza do agente da EEB e os objectivos da decisão impugnada, não é contestável que ela possa abranger produtos como o sebo e a gelatina, que são produtos derivados de bovinos. Além disso, a decisão impugnada está correctamente fundamentada na medida em que visa o agente da EEB e, em consequência, todos os produtos susceptíveis de por ele serem contaminados, ou seja, os produtos derivados. Por último, as Directivas 90/425 e 89/662 referem-se explicitamente a todos os produtos abrangidos pela decisão impugnada.

127 A este respeito, não se mostra que o artigo 1.°, terceiro travessão, da decisão impugnada padeça de falta de clareza quanto ao seu âmbito de aplicação quando refere os «produtos obtidos a partir de animais da espécie bovina abatidos no Reino Unido susceptíveis de entrar na cadeia alimentar humana ou animal, ou destinados a uso médico, cosmético ou farmacêutico».

128 Quanto ao cumprimento da obrigação de fundamentação, há que atender, como sublinhou o advogado-geral no n.° 38 das suas conclusões, ao facto de o Reino Unido, destinatário da decisão impugnada, ter profundo conhecimento da situação e não se poder equivocar quanto aos produtos abrangidos pela decisão.

129 Por último, as Directivas 90/425 e 89/662 prevêem que as medidas de protecção adoptadas pela Comissão podem abranger os «produtos de origem animal», os «produtos derivados desses produtos» e os «produtos derivados dos animais». A Comissão não violou assim essas directivas ao adoptar a decisão impugnada, na medida em que esta visa os «produtos obtidos a partir de animais da espécie bovina».

130 Conclui-se que não procede o fundamento baseado na irregularidade do artigo 1.°, terceiro travessão, da decisão impugnada.

Quanto ao nono fundamento baseado na ilegalidade das Directivas 90/425 e 89/662

131 Para a hipótese de o Tribunal de Justiça decidir que a Directiva 90/425 ou a Directiva 89/662 se aplicam ou devem aplicar-se a produtos não abrangidos pelo Anexo II do Tratado, o Reino Unido argumenta que o artigo 43.° do Tratado não conferia ao Conselho competência para adoptar essas directivas com esse objectivo. Em consequência, ambas as directivas são inaplicáveis nessa medida, não podendo constituir base legal da decisão impugnada.

132 A Comissão e o Conselho entendem, pelo contrário, ser a justo título que as Directivas 90/425 e 89/662 se fundam no artigo 43.° do Tratado, uma vez que se destinavam a prosseguir os objectivos do artigo 39.° e que os produtos derivados referidos nessas directivas estão no mínimo abrangidos pela rubrica residual do Anexo II, que cobre «produtos de origem animal, não especificados nem compreendidos noutras posições». Em qualquer caso, o facto de dizerem respeito, de forma acessória, a determinados outros produtos não abrangidos pelo Anexo II em nada afecta a sua validade.

133 A este respeito, resulta de jurisprudência constante que o artigo 43.° do Tratado constitui a base jurídica adequada para toda a regulamentação relativa à produção e

à comercialização dos produtos agrícolas enumerados no Anexo II do Tratado, que contribua para a realização de um ou vários objectivos da política agrícola comum enunciados no artigo 39.° do Tratado (v. acórdãos de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, já referido, n.° 14; de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 131/86, Colect., p. 905, n.° 19; de 16 de Novembro de 1989, Comissão/Conselho, C-131/87, Colect., p. 3743, n.° 28, e Fedesa e o., já referido, n.° 23).

134 O Tribunal de Justiça decidiu também que uma directiva representa um factor essencial para incrementar a produtividade da agricultura, objectivo visado pelo n.° 1, alínea a), do artigo 39.° do Tratado, e que devia ser adoptada com base no artigo 43.° do Tratado, mesmo se, aplicando-se essencialmente a produtos abrangidos pelo Anexo II, se referisse contudo, de forma acessória, a determinados produtos nele não incluídos (acórdão de 16 de Novembro de 1989, Comissão/Conselho, C-11/88, Colect., p. 3799, n.° 15, publicação sumária).

135 Atendendo à importância da livre circulação dos animais, dos produtos dos animais e dos produtos de origem animal para a consecução dos objectivos visados pelo n.° 1 do artigo 39.° do Tratado, deve entender-se que o artigo 43.° do Tratado constitui base jurídica adequada para a adopção das Directivas 90/425 e 89/662, mesmo que, de forma acessória, tais directivas autorizem a Comissão a adoptar medidas de protecção aplicáveis a «produtos de origem animal», «produtos derivados desses produtos» e «produtos derivados dos animais» eventualmente não abrangidos no Anexo II do Tratado.

136 Em consequência, deve ser julgado improcedente o fundamento baseado na ilegalidade das Directivas 90/425 e 89/662.

137 À luz do que precede, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

138 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo-o a Comissão requerido e tendo o Reino Unido sido vencido, há que o condenar nas despesas. Nos termos do n.° 4, do artigo 69.° do mesmo regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. O Conselho suportará, pois, as suas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **O recurso do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é inadmissível na medida em que tem por objecto as tomadas de posição da Comissão de 10 de Abril, 13 de Abril e 8 de Maio de 1996.**

2) **É negado provimento ao recurso do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte na medida em que visa a anulação da Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de Março de 1996, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos.**

3) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é condenado nas despesas.

4) O Conselho da União Europeia suportará as suas despesas.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Mancini Moitinho de Almeida

Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Maio de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias