ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)
6 de Abril de 1995 *

No processo C-315/93,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Bélgica), destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

1) Flip CV,

2) O. Verdegem NV

e

Belgische Staat,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação e a validade da Decisão 88/529/CEE da Comissão, de 7 de Outubro de 1988, que aprova o plano de erradicação da peste suína clássica apresentado pelo Reino da Bélgica (JO L 291, p. 78),

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, J. C. Moitinho de Almeida e J.-P. Puissochet (relator), juízes,

advogado-geral: G. Tesauro
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação das recorrentes no processo principal, por Luc van Parys, advogado no foro de Gand,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Thomas van Rijn, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das recorrentes no processo principal, representadas pelo advogado Luc van Parys, do recorrido no processo principal, representado pelo advogado Vastersavendts, do foro de Bruxelas, e da Comissão das Comunidades Europeias, representada por Thomas van Rijn, na audiência de 19 de Janeiro de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Fevereiro de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 26 de Maio de 1993, registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Junho seguinte, o Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Bélgica) submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação e à validade da Decisão 88/529/CEE da Comissão, de 7 de Outubro de 1988, que aprova o plano de erradicação da peste suína clássica apresentado pelo Reino da Bélgica (JO L 291, p. 78).

2 Essas questões foram submetidas no âmbito de litígios que opõem a cooperativa agrícola Flip CV (a seguir «Flip») e a sociedade O. Verdegem NV (a seguir «Verdegem») ao Estado belga quanto à indemnização que consideram ser-lhes devida em razão do abate, por ordem das autoridades sanitárias belgas agindo no quadro das medidas de luta contra a peste suína clássica, de porcos de que eram proprietárias. Os litígios incidem simultaneamente sobre o montante das indemnizações devidas e sobre o pagamento de juros de mora.

3 Os seus pedidos baseiam-se nas disposições do artigo 15.°, n.° 1, do decreto real de 10 de Setembro de 1981, que introduz medidas de polícia sanitária relativas à peste suína clássica e à peste suína africana (*Moniteur belge* de 11.11.1981, p. 14238), nos termos do qual:

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

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

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

4 Perante o órgão jurisdicional nacional, o Estado belga sustentou que esse artigo impunha apenas o pagamento de uma indemnização, com exclusão de juros de mora e somente no limite dos créditos orçamentais disponíveis.

5 A Flip e a Verdegem objectaram que o decreto real de 10 de Setembro de 1981 devia ser interpretado à luz da regulamentação comunitária relativa à luta contra a peste suína e, em especial, à luz das disposições do artigo 2.°, ponto 1, alínea f), da Decisão 80/1097/CEE do Conselho, de 11 de Novembro de 1980, que estabelece uma acção financeira da Comunidade para a erradicação da peste suína africana na Sardenha (JO L 325, p. 8), por força do qual os planos de erradicação da peste suína devem prever «uma imediata e completa indemnização dos proprietários cujos porcos foram abatidos em execução do plano».

6 Sustentaram que essa disposição devia ser considerada como fazendo implicitamente parte da Decisão 88/529, já referida, e que o órgão jurisdicional nacional devia tê-la em conta para a interpretação e a aplicação, no caso em apreço, do decreto real de 10 de Setembro de 1981. Alegaram que, caso o princípio da indemnização enunciado no artigo 2.° da Decisão 80/1097, já referida, não fosse estendido à Decisão 88/529, daí resultaria uma discriminação dos produtores belgas, contrária ao artigo 7.° do Tratado.

7 O tribunal nacional interrogou-se então sobre a interpretação e sobre a validade das disposições do direito comunitário na matéria. A seguir, decidiu suspender a instância em cada um dos processos *sub judice* e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Em matéria de interpretação:

a) Deve interpretar-se a Decisão n.° 88/529/CEE da Comissão, de 7 de Outubro de 1988, que aprova o plano de erradicação da peste suína clássica apresentado pelo Reino da Bélgica (JO 1988, L 251, p. 78), dirigida ao Reino da Bélgica, no sentido de que também é dela parte integrante a disposição referente à 'imediata e completa indemnização dos proprietários cujos porcos foram abatidos em execução do plano', como dispõe o artigo 2.°, ponto 1, alínea f), da Decisão 80/1097/CEE do Conselho, de 11 de Novembro de 1980 (JO 1980, L 325, p. 8), dirigida à República Italiana?

b) Resulta de uma resposta afirmativa à questão 1), a), que também se devem pagar juros de mora e legais sobre o montante da indemnização?

2) Relativamente à validade:

Em caso de resposta negativa às questões anteriores, viola ou não a Decisão 88/529/CEE o princípio da não discriminação do artigo 7.° do Tratado CEE, tendo em conta que os proprietários italianos têm direito a uma imediata e completa indemnização, enquanto os proprietários belgas apenas gozam de tal direito dentro dos limites do crédito previsto no orçamento, apesar de ambas as decisões serem a expressão de uma mesma regulamentação comunitária?»

As medidas comunitárias em matéria de luta contra a peste suína

8 A título liminar, convém salientar que as decisões invocadas pelas recorrentes no processo principal e mencionadas pelo tribunal *a quo* nas suas questões incidem, uma, sobre a peste suína dita «clássica» (Decisão 88/529) e, a outra, sobre a peste suína dita «africana» (Decisão 80/1097), que são duas doenças dos animais distintas e que foram objecto de medidas diferentes por parte da Comunidade.

9 No que toca à peste suína «clássica», o Conselho empreendeu uma acção a partir de 1980. Em primeiro lugar, adoptou a Directiva 80/217/CEE, de 22 de Janeiro de 1980, que estabelece as medidas comunitárias de luta contra a peste suína clássica (JO L 47, p. 11; EE 03 F17 p. 123). Essa directiva destina-se a harmonizar as normas nacionais de prevenção e de luta contra a peste suína clássica. O decreto real de 10 de Setembro de 1981, já referido, tem por objecto, em parte, transpor essa directiva para o direito belga.

10 A fim de erradicar a peste suína clássica que grassava, à época, no território da Comunidade, o Conselho adoptou em seguida a Directiva 80/1095/CEE, de 11 de Novembro de 1980, que fixa as condições destinadas a tornar e a manter o território da Comunidade indemne de peste suína clássica (JO L 325, p. 1; EE 03 F19 p. 228). Essa directiva impunha, em substância, aos Estados-Membros cujo território não estava indemne da doença adoptar planos com vista à sua erradicação num prazo de cinco anos. A Decisão 80/1096/CEE do Conselho, de 11 de Novembro de 1980, que instaura uma acção financeira da Comunidade tendo em vista a erradicação da peste suína clássica (JO L 325, p. 5; EE 03 F19 p. 232), previa um apoio financeiro da Comunidade aos Estados-Membros.

11 Tendo-se essa acção revelado insuficiente, o Conselho adoptou, em 1987, uma nova série de medidas que completam e reforçam as suas precedentes medidas. Em particular, impôs aos Estados-Membros que ainda não estavam indemnes de peste suína clássica elaborarem novos planos de erradicação para eliminar a doença num prazo de quatro anos. Esses planos eram também objecto de um apoio financeiro da Comunidade.

12 A Decisão 88/529, já referida, sobre a qual incidem as questões do tribunal *a quo*, tem precisamente por objecto aprovar o novo plano de erradicação da peste suína clássica apresentado pelo Reino da Bélgica. Essa decisão prevê, por um lado, no seu artigo 1.°, que «é aprovado o plano destinado a completar a erradicação da peste suína clássica apresentado pela Bélgica» e, por outro, no seu artigo 2.°, que «a

Bélgica porá em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para executar o plano referido no artigo 1.°».

13 No que toca à peste suína dita «africana», a Comunidade tomou medidas mais pontuais, limitadas à erradicação da doença em certas regiões ou em certos países da Comunidade.

14 Por um lado, o Conselho impôs a certos Estados-Membros estabelecerem planos de erradicação da doença em contrapartida de um apoio financeiro da Comunidade. Tal é o caso, especificamente, das medidas tomadas para erradicar a peste suína africana surgida em 1977 na Sardenha. Após ter, num primeiro momento, concedido um apoio financeiro à Itália, o Conselho adoptou a Decisão 80/1097, já referida. Essa decisão impõe à República Italiana elaborar um plano de urgência com vista a erradicar a peste suína africana na Sardenha num prazo de cinco anos. Prevê que esse plano comportará medidas rigorosas de erradicação e nomeadamente «uma imediata e completa indemnização dos proprietários cujos porcos foram abatidos em execução do plano» [artigo 2.°, ponto 1, alínea f)]. Tendo a doença persistido, as autoridades italianas tiveram de adoptar um novo plano de erradicação da peste suína africana em aplicação da Decisão 90/217/CEE do Conselho, de 25 de Abril de 1990, que estabelece uma acção financeira da Comunidade para a erradicação da peste suína africana na Sardenha (JO L 116, p. 24).

15 Por outro lado, a Comunidade adoptou medidas de polícia sanitária com vista a evitar a circulação intracomunitária de animais ou de carnes de animais provenientes de zonas atingidas pela doença.

As questões do tribunal *a quo*

16 Os fundamentos da decisão de reenvio revelam que, tendo em conta a argumentação perante si desenvolvida, o tribunal nacional se interroga sobre a compatibilidade com o direito comunitário das disposições do artigo 15.°, n.° 1, do decreto real de 10 de Setembro de 1981, já referido, na medida em que não prevêem uma indemnização completa e imediata dos proprietários cujos porcos tenham sido abatidos por ordem da administração no quadro de uma acção de luta contra a peste suína clássica.

17 A Decisão 88/529, sobre a qual especificamente incidem as questões do tribunal *a quo*, constitui uma medida de execução da Directiva 80/1095, já referida, e das que a alteraram, ao passo que o decreto real de 10 de Setembro de 1981 assegura a transposição para o direito belga da Directiva 80/217, também já referida. Tem, portanto, um objecto diferente do do decreto. Ademais, não contém qualquer medida vinculativa do Estado belga, a não ser a obrigação de pôr em execução o plano de erradicação a partir de 1 de Janeiro de 1988, plano cujas disposições não estão em causa no litígio no processo principal.

18 A interpretação da Decisão 88/529, bem como a apreciação da sua validade, não são, portanto, de qualquer utilidade para uma resposta às questões que, na realidade, se coloca o tribunal *a quo*.

19 A fim de que uma resposta completa e útil lhe seja dada, o Tribunal de Justiça considera que as questões prejudiciais devem ser entendidas como incidindo, de maneira mais geral, sobre o ponto de saber se a regulamentação comunitária em matéria de luta contra a peste suína clássica, no seu conjunto, deve ser interpretada no sentido de que prevê uma indemnização completa e imediata dos produtores cujos porcos tenham sido abatidos por ordem das autoridades nacionais e, se tal

não for o caso, se essa regulamentação deve ser considerada como compatível com o princípio da não discriminação enunciado no artigo 7.° do Tratado CEE, actualmente artigo 6.° do Tratado CE.

Sobre a interpretação da regulamentação comunitária

20 As recorrentes no processo principal sustentam que a regulamentação comunitária em matéria de luta contra a peste suína deve ser interpretada no sentido de que prevê uma indemnização imediata e completa, isto é, incluindo juros de mora, dos proprietários cujos animais foram abatidos. Alegam que essa regulamentação constitui um regime uniforme, no seio do qual as Decisões 88/529 e 80/1097, mencionadas pelo tribunal *a quo* nas suas questões, não podem ser consideradas isoladamente. Em sua opinião, o artigo 2.°, ponto 1, alínea f), da Decisão 80/1097 enuncia uma regra geral da política comunitária na matéria que deve, em todo o caso, ser considerada como fazendo implicitamente parte da Decisão 88/529.

21 A Comissão e o Governo belga sustentam, pelo contrário, que a regulamentação comunitária em matéria de luta contra a peste suína clássica não prevê o princípio de uma indemnização imediata e completa dos proprietários cujos animais foram abatidos. Em sua opinião, a regulamentação relativa à peste suína clássica não contém qualquer disposição a esse respeito, e uma indemnização desse tipo não constitui um princípio geral do direito comunitário ou sequer um princípio da política comunitária nessa matéria. A Comissão alega, especificamente, que semelhante princípio não pode ser extraído de disposições como as constantes das Decisões 86/649/CEE e 86/650/CEE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1986 (JO L 382, pp. 5 e 9), 89/145/CEE do Conselho, de 20 de Fevereiro de 1989 (JO L 53, p. 55), 90/424/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990 (JO L 224, p. 19), ou 90/638/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1990 (JO L 347, p. 27), que dizem respeito a doenças dos animais distintas da peste suína clássica e prevêem princípios de indemnização diferentes.

22 O ponto de vista da Comissão merece acolhimento.

23 O princípio de uma indemnização dos proprietários cujos porcos foram abatidos no quadro de acções de luta contra a peste suína clássica não resulta nem da economia nem do teor das directivas e decisões tomadas nessa matéria.

24 Ao adoptar as Directivas 80/217 e 80/1095, o legislador comunitário quis simplesmente decretar as medidas de ordem sanitária e profiláctica que os Estados-Membros são obrigados a tomar para prevenir e eliminar a peste suína clássica no seu território. Entre essas medidas figuram, nomeadamente, a vacinação dos animais, a colocação sob vigilância das explorações infectadas, a destruição dos animais, carnes ou produtos susceptíveis de estarem infectados, a desinfecção dos locais contaminados ou ainda a elaboração e a execução de planos de erradicação sob o controlo da Comissão.

25 Em contrapartida, não resulta nem dos considerandos nem das disposições dessas duas directivas que o legislador comunitário tenha decidido regulamentar os aspectos financeiros que comporta a execução dessas medidas pelos proprietários em causa e, em especial, impor medidas para a indemnização desses proprietários. Nomeadamente, as directivas não comportam qualquer disposição que preveja, expressa ou mesmo implicitamente, essa indemnização.

26 É certo que a Decisão 80/1096, já referida, cria um auxílio financeiro da Comunidade a favor dos Estados-Membros que, designadamente, realizaram despesas com a indemnização dos proprietários cujos animais foram abatidos ou destruídos no quadro das acções de luta contra a peste suína clássica. Mas, embora o legislador comunitário tenha podido considerar, no âmbito do amplo poder de apreciação de que dispõe em matéria de política agrícola (v., nomeadamente, o acórdão de 19 de Março de 1992, Hierl, C-311/90, Colect., p. I-2061, n.° 13), que uma indemnização, parcial ou completa, dos proprietários dos animais abatidos podia ser um meio apto a facilitar a luta contra a peste suína clássica e que convinha apoiar o uso que dele pudessem fazer os Estados-Membros, não resulta nem dos considerandos nem

do teor dessa decisão que tenha decidido fazer da indemnização dos proprietários dos animais abatidos um princípio da política comunitária na matéria. O n.° 2, alínea a), e o n.° 2 A, alínea a), do artigo 3.° da Decisão 80/1096, como completada e alterada pela Decisão 87/488/CEE do Conselho, de 28 de Setembro de 1987 (JO L 280, p. 26), limitam-se, assim, a prever a possibilidade de um reembolso pelo FEOGA das despesas eventualmente realizadas pelos Estados-Membros com a indemnização dos proprietários cujos animais foram abatidos, até ao limite de 50% dessas despesas.

27 Como salienta com razão a Comissão nas suas observações, o princípio de uma indemnização dos proprietários cujos animais foram abatidos no quadro das acções de luta contra a peste suína clássica também não pode resultar das disposições do artigo 2.°, ponto 1, alínea f), da Decisão 80/1097, já referida, que são mencionadas pelo tribunal *a quo* nas suas questões, e nem sequer de disposições comparáveis da regulamentação comunitária em matéria de luta contra as doenças dos animais.

28 Com efeito, a Decisão 80/1097 visa a erradicação de uma doença dos animais distinta da peste suína clássica: a peste suína africana. Além disso, como resulta dos seus segundo e terceiro considerandos, visa o reforço das medidas nacionais de luta contra essa doença numa região específica da Comunidade, a fim de assegurar a sua erradicação total e de maneira urgente. Nesse contexto, a indemnização imediata e completa dos proprietários cujos porcos são abatidos ou destruídos pode surgir como um elemento importante ou até determinante da luta contra a doença, pelo encorajamento que constitui para a eliminação dos animais atacados ou de que apenas se suspeita estarem atacados pela doença. Finalmente, convém salientar que a Decisão 90/217, já referida, que impõe à República Italiana a elaboração de um novo plano de erradicação da peste suína africana na Sardenha, prevê somente, no seu artigo 2.°, ponto 1, alínea c), o princípio de uma indemnização «imediata e adequada» dos proprietários em causa.

29 Da mesma forma, as outras decisões do Conselho mencionadas pela Comissão nas suas observações, a saber, as Decisões 86/649, 86/650, 89/145, 90/424 e 90/638, já referidas, que prevêem uma indemnização dos proprietários cujos animais foram

abatidos por ordem das autoridades veterinárias, dizem respeito a doenças dos animais distintas da peste suína clássica e apenas impõem uma indemnização justa e suficiente dos proprietários dos animais abatidos.

30 Na ausência de disposições comunitárias quanto a este aspecto, a indemnização dos proprietários cujos porcos foram abatidos por ordem das autoridades nacionais no quadro das medidas de luta contra a peste suína clássica releva da competência de cada Estado-Membro.

31 De onde resulta que a regulamentação comunitária aplicável em matéria de luta contra a peste suína clássica deve ser interpretada no sentido de que não impõe que os Estados-Membros prevejam um regime de indemnização dos proprietários cujos porcos foram abatidos por ordem das autoridades nacionais.

Quanto à validade da regulamentação comunitária

32 Todavia, o tribunal nacional interroga-se, nessa hipótese, sobre a validade da regulamentação comunitária à luz do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade enunciado no artigo 7.° do Tratado.

33 Quanto a este aspecto, contrariamente ao que sustentam as recorrentes no processo principal, a regulamentação comunitária em matéria de luta contra a peste suína clássica não infringe o princípio da não discriminação enunciado nesse artigo.

34 Com efeito, essa regulamentação não prevê um regime de indemnização diferente consoante a nacionalidade dos proprietários dos animais abatidos, pois que, como

anteriormente referido, não regula a questão da indemnização desses proprietários. A circunstância de certos Estados-Membros, no quadro das competências que conservam, terem adoptado um regime de indemnização desses proprietários enquanto outros Estados-Membros o não fizeram tão-pouco pode constituir uma violação das normas do Tratado.

35 Finalmente, a circunstância de a Comunidade ter imposto a indemnização, completa ou parcial, dos proprietários de animais abatidos para lutar contra doenças dos animais distintas da peste suína clássica também não infringe o princípio da não discriminação ou sequer o princípio da igualdade de tratamento enunciado no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado, dado que as situações em causa são objectivamente diferentes.

36 Por consequência, há que responder às questões prejudiciais submetidas, por um lado, que a regulamentação comunitária aplicável em matéria de luta contra a peste suína clássica deve ser interpretada no sentido de que não impõe que os Estados-Membros prevejam um regime de indemnização dos proprietários cujos porcos foram abatidos por ordem das autoridades nacionais e, por outro, que o exame da regulamentação comunitária não revelou quanto a este aspecto qualquer causa de natureza a afectar a sua validade.

Quanto às despesas

37 As despesas efectuadas pelo Governo belga e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Bélgica), por decisão de 26 de Maio de 1993, declara:

1) **A regulamentação comunitária aplicável em matéria de luta contra a peste suína clássica deve ser interpretada no sentido de que não impõe que os Estados-Membros prevejam um regime de indemnização dos proprietários cujos porcos foram abatidos por ordem das autoridades nacionais.**

2) **O exame dessa regulamentação comunitária não revelou quanto a este aspecto qualquer causa de natureza a afectar a sua validade.**

Gulmann Moitinho de Almeida Puissochet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Abril de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente da Terceira Secção

C. Gulmann