

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)
15 de Abril de 1997^{*}

No processo T-390/94,

Aloys Schröder, Jan e Karl-Julius Thamann, na qualidade de associados da Zuchtschweine Epe GbR, sociedade de direito alemão, com sede em Neuenkirchen (Alemanha), representados por Wilhelm Clages, Gerd Rentzmann e Rudolf Brenken, advogados em Quakenbrück, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Michel Molitor, Pierre Feltgen e André Harpes, 14 A, rue des Bains,

demandantes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Claudia Schmidt, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistida por Georg M. Berrisch, advogado em Hamburgo e Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandada,

* Língua do processo: alemão.

que tem por objecto um pedido de indemnização apresentado ao abrigo dos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, com vista à condenação da Comissão à reparação do prejuízo sofrido pelos demandantes na sequência de uma série de decisões adoptadas pela Comissão no quadro da luta contra a peste suína clássica na República Federal da Alemanha,

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

composto por: R. García-Valdecasas, presidente, J. Azizi e M. Jaeger, juízes,

secretário: A. Mair, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 12 de Novembro de 1996,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

- 1 Na perspectiva da realização do mercado interno e a fim de garantir a livre circulação dos animais, a Comunidade adoptou um conjunto de medidas, entre as quais a Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspectiva da realização do mercado interno

(JO L 224, p. 29, a seguir «Directiva 90/425»), que prevê nomeadamente, por um lado, que os controlos veterinários sejam efectuados no essencial no local de partida e apenas possam ter lugar no Estado-Membro de destino por sondagem e, por outro, que um Estado-Membro adopte imediatamente as disposições previstas pelo direito comunitário em caso de aparecimento de certas doenças no seu território, tais como a peste suína clássica.

- 2 O artigo 10.º da Directiva 90/425 define as obrigações respectivas dos Estados-Membros de expedição e de destino bem como da Comissão em matéria de prevenção e de luta contra qualquer doença susceptível de constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana.
- 3 O artigo 10.º, n.º 3, dispõe:

«Se não tiver sido informada das medidas tomadas ou se as considerar insuficientes, a Comissão pode, em colaboração com o Estado-Membro interessado e na pendência da reunião do Comité Veterinário Permanente, tomar medidas cautelares em relação aos animais... provenientes da região afectada pela epizootia ou de uma dada exploração, centro ou organismo. Essas medidas serão, o mais rapidamente possível, submetidas à apreciação do Comité Veterinário Permanente para serem confirmadas, alteradas ou anuladas de acordo com o procedimento previsto no artigo 17.º»

- 4 O artigo 10.º, n.º 4, está redigido da seguinte forma:

«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.º, as medidas necessárias para os animais... referidos no artigo 1.º A Comissão seguirá a evolução da situação e, de acordo com o mesmo procedimento, alterará ou revogará as decisões tomadas, em função dessa evolução.»

- 5 O Comité Veterinário Permanente, instituído pela Decisão 68/361/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968 (JO L 255, p. 23; EE 03 03 p. 41), é composto por peritos que representam os Estados-Membros e presidido pela Comissão. É obrigatoriamente convocado pela Comissão em relação a projectos de adopção ou de modificação das medidas de protecção previstas no artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425.
- 6 A Directiva 80/217/CEE do Conselho, 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, a seguir «Directiva 80/217»), institui medidas comunitárias de luta contra a peste suína clássica (a seguir «PSC»).
- 7 O seu artigo 3.º dispõe:

«Os Estados-Membros zelarão para que a suspeição ou a existência da peste suína sejam objecto de uma notificação obrigatória e imediata à autoridade competente.»

- 8 Segundo o seu artigo 4.º, quando numa exploração se encontrem um ou vários porcos suspeitos de peste suína, deverão ser postos imediatamente em funcionamento os meios de investigação oficiais. Em conformidade com a mesma disposição, a exploração deve ser colocada sob vigilância oficial e, em particular, qualquer entrada e saída de porcos da exploração deve ser proibida. Por força do artigo 5.º, sempre que a presença da peste suína for oficialmente confirmada, todos os porcos da exploração deverão ser imediatamente abatidos sob controlo oficial e destruídos em moldes que permitam evitar todos os riscos de propagação do vírus. Em aplicação dos artigos 7.º e 8.º, devem ser efectuados inquéritos epizootiológicos a fim de, nomeadamente, determinar a origem possível da infecção e investigar se o vírus pôde propagar-se por ocasião de contactos com outras varas.

- 9 O artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 80/217, na redacção dada pela Directiva 91/685/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1991 (JO L 377, p. 1, a seguir «Directiva 91/685»), dispõe:

«Logo que o diagnóstico da peste suína clássica tenha sido oficialmente confirmado em suínos de uma exploração, as autoridades competentes delimitarão uma zona de protecção com um raio mínimo de 3 quilómetros em torno do local do foco, que será incluída numa zona de vigilância com um raio de pelo menos 10 quilómetros.»

- 10 O artigo 9.º, n.º 2, da mesma directiva enumera uma série de factores a tomar em consideração para a delimitação das zonas de protecção e de vigilância pela autoridade competente em cada caso concreto. Esses factores são, nomeadamente, os resultados dos inquéritos epidemiológicos efectuados em conformidade com o artigo 7.º, a situação geográfica — em especial as fronteiras naturais —, a situação e proximidade das explorações, os tipos de comércio e os dispositivos de controlo.
- 11 A produção suína comporta ordinariamente quatro níveis (produção de raças de criação, criação de marrãs, produção de porcos de engorda e engorda), constituindo cada um objecto de explorações especializadas. Essas actividades dão lugar a trocas comerciais intensas de animais, nomeadamente entre os Estados-Membros.
- 12 A PSC é uma infecção viral contagiosa do porco com uma evolução hiperaguda, com uma taxa de mortalidade que pode atingir 100% em caso de infecção típica. Não transmissível ao homem, pode propagar-se rapidamente e ameaçar duravelmente a existência dos efectivos suínos. Segundo a evolução da doença, o período de incubação é de dois a vinte dias. Antes de a doença se declarar e poder ser detectada, o agente patogénico pode ter sido já transmitido várias vezes. Isto explica-se nomeadamente pelo facto de as explorações que praticam a criação de marrãs e a produção de porcos de engorda revenderem muitas vezes os seus animais a numerosas explorações.

- 13 A Comunidade segue, para a luta contra a PSC, uma política de não vacinação, à semelhança dos Estados Unidos da América, da Austrália, do Canadá, da Nova Zelândia, da Noruega, da Hungria, da Polónia e da República Checa. Numerosos países proíbem a importação de porcos provenientes de regiões em que a vacinação é autorizada. Da mesma forma, só podem ser importados na Comunidade os porcos provenientes de regiões em que, ao longo dos doze últimos meses, nenhum caso de PSC tenha sido assinalado e em que não se tenha procedido a qualquer vacinação contra essa doença.

Os casos de aparecimento de PSC em 1993-1994 e as medidas adoptadas pela Comissão

- 14 Em 1993, 100 casos de aparecimento de PSC foram assinalados na Alemanha, contra 13 em 1992 e 6 em 1991. Esses 100 casos repartiam-se por 7 *Länder*, sendo o mais afectado o *Land* da Baixa Saxónia com 60 casos, 18 dos quais só no período de 25 de Maio a 16 de Junho de 1993.
- 15 Baseando-se no artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425, a Comissão adoptou a Decisão 93/364/CEE, de 18 de Junho de 1993, que estabelece determinadas medidas de protecção contra a peste suína clássica na Alemanha (JO L 150, p. 47, a seguir «Decisão 93/364»). Limitando-se o risco de infecção, segundo os considerandos, a uma zona geográfica limitada, o artigo 1.º previu que «a Alemanha não expedirá para outros Estados-Membros suínos vivos provenientes das partes do seu território descritas no Anexo I» da decisão, isto é, certos *Kreise* do *Land* da Baixa Saxónia, do *Land* de Meclemburgo-Pomerânia Ocidental, do *Land* de Schleswig-Holstein, do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália e do *Land* da Renânia-Palatinado. Embora declarando que a Alemanha tinha tomado medidas e, nomeadamente, instituído zonas de protecção e de vigilância, em conformidade com a Directiva 80/217, a Comissão obrigou-a, no artigo 2.º da Decisão 93/364, a introduzir também medidas adequadas de nível equivalente para

garantir que a doença não se propague das partes do seu território submetidas a restrições para outras partes. O artigo 3.º da Decisão 93/364 previa que a Alemanha não devia expedir para outros Estados-Membros carne fresca de suíno nem produtos à base de carne de suíno de animais que proviessem de explorações situadas nas partes do seu território mencionadas no Anexo I.

- 16 Tendo a presença de novos focos de PSC sido confirmada entretanto na Alemanha, a Decisão 93/497/CEE da Comissão, de 15 de Setembro de 1993, que altera a Decisão 93/364 (JO L 233, p. 15, a seguir «Decisão 93/497»), alargou a parte do território afectado pelas proibições de exportações de porcos.
- 17 Tendo sido diagnosticado um primeiro caso de PSC na Bélgica em porcos importados da Alemanha, a Bélgica proibiu, por decreto ministerial de 14 de Outubro de 1993, a importação de porcos provenientes da Alemanha, e a Comissão, pela Decisão 93/539/CEE, de 20 de Outubro de 1993, relativa a determinadas medidas de protecção relacionadas com a peste suína clássica na Alemanha e que revoga a Decisão 93/364 (JO L 262, p. 67, a seguir «Decisão 93/539»), estendeu as proibições de exportação de porcos à totalidade do território da Alemanha.
- 18 A Decisão 93/553/CEE da Comissão, de 29 de Outubro de 1993, que altera a Decisão 93/539 (JO L 270, p. 74), prorrogou até 4 de Novembro de 1993 as proibições de exportação inicialmente aplicáveis até 29 de Outubro de 1993.
- 19 A Comissão adoptou em seguida, com base no artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425, a Decisão 93/566/CE, de 4 de Novembro de 1993, que estabelece determinadas medidas de protecção relacionadas com a peste suína clássica na Alemanha e que substitui a Decisão 93/539 (JO L 273, p. 60, a seguir «Decisão 93/566»). Nos termos dessa decisão, a Alemanha não devia expedir suínos vivos (artigo 1.º) nem carne fresca de suíno ou produtos à base de carne de suíno (artigo 2.º) proveniente dos *Kreise* referidos no Anexo I não somente para outros Estados-Membros, mas também para outras partes do seu território (a seguir «proibições de expedição»).
- 20 O *Kreis* de Osnabrück no qual se situa a exploração dos demandantes era um dos *Kreise* do *Land* da Baixa Saxónia enumerados no Anexo I supra-referido.

- 21 A Decisão 93/621/CE da Comissão, de 30 de Novembro de 1993, que altera a Decisão 93/566 e que substitui a Decisão 93/539 (JO L 297, p. 36, a seguir «Decisão 93/621»), delimitou o território visado pelas proibições de expedição, não já em função dos *Kreise*, mas em função das *Gemeinden*. Segundo a Comissão, todas as *Gemeinden* cujo território se encontrasse na totalidade ou em parte num raio de 20 km à volta das explorações em que tinham sido assinalados casos de PSC eram visadas. A *Gemeinde* de Bramsche na qual se encontra a exploração dos demandantes era uma das *Gemeinden* do *Kreis* de Osnabrück enumeradas no novo Anexo I da Decisão 93/566 alterada.
- 22 A Decisão 93/671/CE da Comissão, de 10 de Dezembro de 1993 (JO L 306, p. 59, a seguir «Decisão 93/671»), bem como a Decisão 93/720/CE da Comissão, de 30 de Dezembro de 1993 (JO L 333, p. 74, a seguir «Decisão 93/720») que alteram, respectivamente, pela segunda e pela terceira vez a Decisão 93/566 e que substituem a Decisão 93/539, adaptaram a extensão dos territórios visados pelas proibições de expedição para ter em conta a evolução dos casos de aparecimento da PSC.
- 23 A Decisão 94/27/CE da Comissão, de 20 de Janeiro de 1994, que estabelece determinadas medidas de protecção relacionadas com a peste suína clássica na Alemanha e revoga a Decisão 93/566 (JO L 19, p. 31, a seguir «Decisão 94/27»), baseada no artigo 10.º da Directiva 90/425, deu uma nova extensão aos territórios visados pelas proibições de expedição. Só certas *Gemeinden* de três *Kreise* do *Land* da Baixa Saxónia continuavam visadas pelas proibições. A *Gemeinde* de Bramsche era uma das enumeradas no Anexo I a esta decisão.
- 24 Tendo sido assinalados novos casos de PSC em outras regiões da Baixa Saxónia, o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 94/178/CE da Comissão, de 23 de Março de 1994, que estabelece determinadas medidas de protecção relacionadas com a peste suína

clássica na Alemanha e revoga as Decisões 94/27/CE e 94/28/CE (JO L 83, p. 54, a seguir «Decisão 94/178»), estendeu à totalidade do território do *Land* da Baixa Saxónia as proibições de expedição tanto para outras partes da Alemanha como para outros Estados-Membros. Além disso, o artigo 1.º, n.º 2, da mesma decisão consagrou uma proibição de circulação mesmo no interior do *Land* da Baixa Saxónia para as partes do seu território particularmente ameaçadas, isto é, da zona mencionada no Anexo II da referida decisão para a zona referida no Anexo I.

- 25 Em virtude do reaparecimento de um número acrescido de focos de PSC no *Land* da Baixa Saxónia, a Decisão 94/292/CE da Comissão, de 19 de Maio de 1994 (JO L 128, p. 21, a seguir «Decisão 94/292»), alterou a Decisão 94/178 para efeitos, nomeadamente, de uma adaptação da zona determinada no Anexo II.
- 26 Os demandantes procedem à criação de marrãs da raça híbrida JSR nas suas pocilgas situadas em Epe, *Gemeinde* de Bramsche, *Kreis* de Osnabrück no *Land* da Baixa Saxónia. As explorações abastecidas pelos demandantes encontram-se, segundo as suas indicações, principalmente nos *Kreise* de Vechta, Diepholz e Osnabrück bem como na região limítrofe do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália.
- 27 A exploração dos demandantes não foi afectada pela PSC, mas situa-se nas partes do território visadas pelas proibições de expedição impostas pelas decisões supra-mencionadas que a Comissão adoptou entre 4 de Novembro de 1993 e 19 de Maio de 1994.

Tramitação do processo e pedidos das partes

- 28 Foi nestas circunstâncias que os demandantes propuseram em 15 de Dezembro de 1994 a presente acção de indemnização.

29 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção) decidiu abrir a fase oral do processo e adoptar medidas de organização do processo, com base no artigo 64.º do Regulamento de Processo, consistindo estas em pedir às partes para responderem por escrito a um certo número de questões a que as partes deram satisfação.

30 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal na audiência pública de 12 de Novembro de 1996.

31 Os demandantes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— condenar a demandada a pagar indemnização por perdas e danos no montante de 173 174,45 DM em reparação do prejuízo sofrido devido às decisões em litígio;

— condenar a demandada nas despesas.

32 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar a acção inadmissível ou julgá-la improcedente;

— condenar os demandantes nas despesas.

Quanto à admissibilidade

33 Segundo a Comissão, a acção é inadmissível porque foi proposta pela sociedade «Aloys Schröder, Jan und Karl-Julius Thamann, Zuchtschweine Epe GbR», isto é,

uma sociedade civil (*Gesellschaft bürgerlichen Rechts*, a seguir «GbR»), na acepção dos artigos 705.º e seguintes do código civil alemão. Ora, tal sociedade civil não tem, em direito alemão, capacidade para agir por si própria em juízo.

- 34 A interpretação da Comissão não pode ser retida. Tal como observam com razão os demandantes, resulta tanto do carimbo da petição como da exposição dos fundamentos e argumentos e do mandato *ad litem* que menciona «os demandantes» e não «a demandante» que a acção foi proposta pelas pessoas singulares Aloys Schröder, Jan e Karl-Julius Thamann, na sua qualidade de associados da sociedade civil «Zuchtschweine Epe GbR» e não pela referida sociedade civil.
- 35 Daí resulta que o recurso é admissível.

Quanto ao mérito

- 36 Os demandantes sustentam que as Decisões 93/566, 93/621, 93/671, 93/720, 94/27, 94/178 e 94/292 da Comissão estão viciadas de ilegalidade e lhes causaram um dano que a Comissão deve reparar nos termos do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE.
- 37 Segundo a Comissão, não estão preenchidas as condições da responsabilidade da Comunidade decorrente dos actos das suas instituições.

A — *Quanto à natureza dos actos em litígio**Argumentos das partes*

- 38 Para os demandantes, as decisões em questão, contrariamente aos actos normativos, constituem actos administrativos cuja ilegalidade só por si basta para implicar a responsabilidade da Comunidade. Por isso, há que aplicar os princípios desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça para a reparação do prejuízo causado por um acto da administração (acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Abril de 1971, Lütticke/Comissão, 4/69, Recueil, p. 325; Colect., p. 111) e não os relativos à responsabilidade da Comunidade decorrente dos actos normativos que implicam opções de política económica (acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho,, 5/71, Colect., p. 375).
- 39 A este propósito, os demandantes salientam, em primeiro lugar, que todos os processos em que o Tribunal de Justiça julgou no sentido de que a responsabilidade pelos actos normativos deve ser apreciada segundo critérios mais estritos, tinham por objecto regulamentos ou regulamentos de execução na acepção do artigo 189.º, segundo parágrafo, do Tratado. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 14 de Dezembro de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e o./Conselho, 16/62 e 17/62, Colect. 1962-1964, p. 175) um acto só pode ter carácter normativo e corresponder à função legislativa se o seu conteúdo regulamentar for suficientemente abstracto e se for de aplicação geral. Ora, só os regulamentos apresentam essas características.
- 40 Os demandantes alegam ainda que uma decisão, na acepção do artigo 189.º, quarto parágrafo, do Tratado CE constitui uma medida individual concreta adequada à prática de um acto administrativo, sendo a Comissão a instituição encarregada de adoptar tais decisões enquanto instância executiva da Comunidade.

- 41 Os demandantes contestam, em seguida, que a natureza normativa ou administrativa de um acto possa depender do facto de a instituição que o adopta dispor de um poder discricionário.
- 42 Segundo os demandantes, o carácter normativo de um acto justifica as condições mais estritas exigidas pela jurisprudência em matéria de responsabilidade da Comunidade. Com efeito, essa jurisprudência procede da preocupação de não entravar a acção normativa da Comunidade pela eventualidade de pedidos de indemnização por perdas e danos. A este propósito, no acórdão Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho, referido *supra* no n.º 38, n.º 11, o Tribunal de Justiça atenuou judiciosamente a responsabilidade da Comunidade pelo prejuízo sofrido por um particular, pela razão de que se tratava no caso aí em apreço de um «acto normativo que [implicava] opções de política económica».
- 43 Os demandantes afirmam, por outro lado, que o Tribunal de Justiça apenas reconhece um poder discricionário em matéria de política económica ao legislador comunitário. Sublinham que é em princípio o Conselho que exerce a função legislativa e que a Comissão só age nessa qualidade nos casos excepcionais em que, com base numa atribuição específica de poderes, é investida no poder de adoptar actos normativos, representando o regulamento de execução o caso típico dessa atribuição de poderes.
- 44 Para os demandantes, as decisões já referidas da Comissão adoptadas entre 4 de Novembro de 1993 e 19 de Maio de 1994, que consagram proibições de expedições em relação a regiões específicas, constituem actos individuais suficientemente concretos, baseados no artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425. Ora, essa disposição não confere à Comissão poderes específicos que a autorizem a agir de maneira normativa no quadro de um poder discricionário de política económica, mas o poder de aplicar o direito a casos particulares concretos, eventualmente com base num poder discricionário.

- 45 Finalmente, os demandantes alegam que as decisões em questão permitem individualizar os produtores e exportadores de suínos em causa, estabelecidos na Alemanha. Essas decisões são portanto actos administrativos relativos a factos concretos, não incidindo sobre matéria de regulamentação geral e abstracta.
- 46 A Comissão sustenta que são aplicáveis no caso em apreço os princípios relativos à responsabilidade da Comunidade por actos normativos que implicam opções de política económica, já que a noção de «actos normativos» utilizada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho, já referido no n.º 38, e nos acórdãos subsequentes abrange o conjunto dos actos mencionados no artigo 189.º do Tratado, incluindo as decisões dirigidas aos Estados-Membros.
- 47 As decisões postas em causa implicam «opções de política económica», noção que abrange o conjunto das decisões tomadas no exercício de um poder discricionário visando a organização de um sector, em particular de uma organização comum de mercado (acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Outubro de 1973, Merkur-Außenhandels/Comissão, 43/72, Recueil, p. 1055, Colect., p. 383; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Fevereiro de 1995, Campo Ebro Industrial e o./Conselho, T-472/93, Colect., p. II-421, n.º 42). A esse propósito, para a adopção das decisões em litígio e em particular para a determinação das regiões que devem constituir objecto de proibições de expedição, a Comissão deveria ter ponderado o interesse geral do funcionamento das trocas comerciais de porcos no interior da Comunidade, o interesse da protecção sanitária e a preservação do efectivo suíno na Comunidade, bem como os interesses dos produtores de porcos nas regiões da Alemanha em que a PSC se tinha declarado.
- 48 A Comissão lembra, por outro lado, a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a responsabilidade da Comunidade apenas excepcionalmente e em circunstâncias singulares pode ser invocada devido a um acto normativo que implique opções de política económica, a fim de garantir que as instituições, em matéria económica, não sejam «entravadas nas suas disposições pela perspectiva de acções de indemnização sempre que, no interesse geral, adoptem medidas normativas susceptíveis de lesar o interesse de particulares» (acórdão do Tribunal de Justiça de

25 de Maio de 1978, HNL e o./Conselho e Comissão, 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209, n.º 5; Colect., p. 421). Esta jurisprudência é aplicável no caso vertente, pois que, se a Comissão devesse reeçar acções de indemnização cada vez que é obrigada a adoptar medidas de luta contra as epizootias, encontrar-se-ia consideravelmente entravada nas suas possibilidades de acção. Em tais casos, em que é geralmente exigida uma acção muito rápida, a sua responsabilidade só pode ser invocada excepcionalmente e em circunstâncias singulares.

Apreciação do Tribunal

- 49 O artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado dispõe que, em matéria de responsabilidade extracontratual, a Comunidade deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pelas suas instituições no exercício das suas funções.
- 50 Segundo jurisprudência constante, a invocação da responsabilidade da Comunidade pressupõe a reunião de um conjunto de condições relativas à ilegalidade do comportamento reprovado à instituição comunitária, à realidade do prejuízo e à existência de um nexo de causalidade entre o comportamento ilegal e o prejuízo invocado (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Janeiro de 1996, Koelman/Comissão, T-575/93, Colect., p. II-1, n.º 89).
- 51 No que toca à primeira condição, relativa à existência de um comportamento ilegal, o Tribunal de Justiça esclareceu em jurisprudência constante que, no domínio dos actos administrativos, qualquer violação do direito constitui uma ilegalidade susceptível de implicar a responsabilidade da Comunidade (acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Novembro de 1985, Adams/Comissão, 145/83, Recueil, p. 3539).

- 52 Em contrapartida, no domínio dos actos normativos, a responsabilidade da Comunidade só pode ser invocada em presença de uma violação de uma regra superior de direito que proteja os particulares. Se a instituição adoptou o acto no exercício de um amplo poder de apreciação, a invocação da responsabilidade pressupõe, além disso, que a violação seja caracterizada, isto é, que revista um carácter manifesto e grave (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Dezembro de 1995, *Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão*, T-481/93 e T-484/93, Colect., p. II-2941, n.º 81).
- 53 Convém portanto examinar se as decisões em litígio têm natureza normativa ou administrativa, e, se necessário, se a Comissão dispunha, para a sua adopção, de um amplo poder de apreciação.
- 54 Há que precisar, a título preliminar, que contrariamente ao que sustentam os demandantes, a noção de acto normativo na acepção da jurisprudência pode aplicar-se a todos os actos referidos pelo artigo 189.º e não somente aos regulamentos. Com efeito, segundo uma jurisprudência constante, a natureza de um acto não poderá ser investigada na sua forma externa, mas no seu alcance, geral ou não (acórdão *Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão*, já referido *supra* no n.º 52, n.º 86).
- 55 Para determinar a natureza dos actos em litígio, devem ter-se em conta as seguintes considerações.
- 56 Em primeiro lugar, as decisões em litígio produzem em relação aos demandantes efeitos que são os de um acto de alcance geral, da mesma maneira que um regulamento que proibisse a todos os produtores e exportadores de porcos estabelecidos em certas partes do território nacional expedirem animais ou produtos determinados para outros Estados-Membros ou para outras partes do território nacional.

- 57 Esta declaração não é invalidada pelo argumento dos demandantes segundo o qual é possível identificar todos os produtores e exportadores de porcos estabelecidos na Alemanha e visados pelas decisões em litígio. Com efeito, segundo uma jurisprudência constante, a natureza normativa de um acto não é posta em causa pela possibilidade de determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a que se aplica num dado momento, desde que se comprove que essa aplicação se efectua em virtude de uma situação objectiva de direito e de facto definida pelo acto em relação com a finalidade deste último (acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853, n.º 18).
- 58 Em segundo lugar, as decisões em litígio relevam do domínio da política agrícola comum, tal como resulta tanto do seu próprio conteúdo como da referência feita ao artigo 43.º do Tratado pela Directiva 90/425, com base na qual foram adoptadas; neste domínio, as instituições dispõem normalmente de um amplo poder discricionário.
- 59 Em terceiro lugar, para a adopção de medidas de salvaguarda, tais como as proibições em litígio e a delimitação das partes do território sujeitas às referidas proibições, a Comissão é levada a ponderar os interesses gerais da livre circulação de animais no interior da Comunidade, da protecção sanitária e da preservação do efectivo suíno na Comunidade, e os interesses dos particulares dos produtores de porcos afectados pelas proibições.
- 60 Em quarto lugar, tendo em conta as trocas comerciais intensivas de porcos entre os Estados-Membros e tendo em conta o carácter extremamente contagioso do agente patogénico que provoca a PSC, o seu período de incubação relativamente breve bem como o desfecho fatal para os animais infectados, a luta contra a propagação da PSC exige em geral uma acção rápida da Comissão.

- 61 Finalmente, num acórdão recente (acórdão *Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão*, já referido no n.º 52, n.º 87), o Tribunal de Primeira Instância julgou já no sentido de que uma decisão adoptada pela Comissão com base no artigo 1.º, n.º 4, da Directiva 90/425, e que impõe uma proibição de exportar porcos vivos de um Estado-Membro para os outros Estados-Membros é um acto normativo.
- 62 Resulta do que precede que as decisões em litígio são actos normativos que implicam opções de política económica para a adopção das quais a instituição dispõe de um amplo poder discricionário.
- 63 Segundo a jurisprudência constante já referida, tais actos só podem envolver a responsabilidade da Comunidade excepcionalmente e em circunstâncias singulares, a fim de garantir que as instituições comunitárias não sejam entravadas nas suas disposições pela perspectiva de acções de indemnização por perdas e danos sempre que têm de adoptar, no interesse geral, medidas normativas susceptíveis de lesar os interesses dos particulares (acórdão *HNL e o./Conselho e Comissão*, já referido no n.º 48, n.º 5).
- 64 A responsabilidade da Comunidade só pode, por isso, ser invocada no caso ver-tente se a Comissão tiver violado, de maneira manifesta e grave, uma norma superior de direito que proteja os particulares.

B — Quanto à existência de violação manifesta e grave de uma norma superior de direito que proteja os particulares

- 65 Os demandantes invocam em substância cinco fundamentos para demonstrar a ilegalidade das decisões em litígio. O primeiro fundamento baseia-se na violação do princípio da não discriminação, o segundo na violação do direito de propriedade e do direito ao livre exercício de uma actividade profissional, o terceiro na violação do princípio da proporcionalidade, o quarto na insuficiência da base jurídica das decisões em litígio e o quinto na violação do artigo 190.º do Tratado.

- 66 Se os quatro primeiros fundamentos dizem todos respeito a uma violação de uma norma superior de direito que protege os particulares, não há, em contrapartida, que proceder ao exame da procedência do quinto fundamento. Com efeito, segundo uma jurisprudência constante, a insuficiência de fundamentação de um acto regulamentar não é susceptível de acarretar a responsabilidade da Comunidade (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 1982, Kind/CEE, 106/81, Recueil, p. 2885, n.º 14; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1995, Nölle/Conselho e Comissão, T-167/94, Colect., p. II-2589, n.º 57).

Quanto ao fundamento baseado na violação do princípio da não discriminação

- 67 O fundamento baseado na violação do princípio da não discriminação divide-se em três partes. Em cada uma delas, os demandantes invocam, respectivamente, uma discriminação em relação à Bélgica, uma discriminação resultante da delimitação das zonas em função de fronteiras administrativas e uma discriminação em relação ao *Land* da Renânia do Norte-Vestefália.

Primeira parte: discriminação em relação à Bélgica

— Argumentos das partes

- 68 As recorrentes entendem que foram objecto de uma discriminação em relação aos criadores de porcos estabelecidos na Bélgica. Recordando que a PSC apareceu na Bélgica, na comuna de Wingene na Flandres Ocidental, quase no mesmo momento que na Alemanha, salientam que, nessa região, só foram tomadas pelas autoridades belgas as medidas aplicáveis às zonas de protecção e de vigilância previstas pelo artigo 4.º da Directiva 64/432/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1964, relativa a problemas de fiscalização sanitária em matéria de comércio intracomunitário de animais das espécies bovina e suína (JO 121, p. 1977; EE 03 F1 p. 77, a seguir «Directiva 64/432»), e pela Directiva 80/217, sem que a Comissão tenha adoptado qualquer medida de protecção suplementar para as unidades territoriais administrativas (circunscrições e comunas) afectadas ou situadas nas proximidades das afectadas pela PSC.

- 69 As diferenças substanciais entre as proibições aplicáveis à Bélgica e ao *Land* da Baixa Saxónia não são objectivamente justificadas e as decisões da Comissão postas em causa não contêm explicações objectivas que justifiquem essa discriminação.
- 70 Ora, as epidemias de PSC na Bélgica e na Baixa Saxónia foram comparáveis. A comparação não deveria ter sido feita exclusivamente na base do número absoluto de aparecimentos de PSC. Esse número não traduzia a amplitude do prejuízo económico e uma análise precisa e detalhada permitiria concluir que a evolução e os efeitos das epidemias de peste suína ao longos dos anos de 1993 e 1994 eram inteiramente comparáveis na Bélgica e na Baixa Saxónia. Na Flandres Ocidental e na Baixa Saxónia, estava-se em presença de vírus «Lorraine», da mesma origem inicial de uma estrutura semelhante da produção suína, e duma densidade suína tão elevada e duma contaminação no mesmo período do ano. Por isso, não se pode afirmar que as autoridades belgas, excepto o facto de terem estabelecido imediatamente zonas de protecção de 20 km, foram mais eficazes que as autoridades alemãs na luta contra a PSC durante o período em causa.
- 71 Os demandantes reprovam à Comissão não ter feito a prova concreta da falha censurada às autoridades da Baixa Saxónia em comparação com as autoridades belgas. Pelo contrário, a Comissão admitiu explicitamente no sétimo considerando da Decisão 93/566 que «a Alemanha (adoptara) medidas nos termos da Directiva 80/217/CEE e, além disso, [introduzira] medidas adicionais nas zonas afectadas».
- 72 Finalmente, mesmo que fosse justificada objectivamente uma diferença de tratamento, essa diferença deveria ser equitativa em relação às circunstâncias invocadas (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Julho de 1977, *Bela-Mühle*, 114/76, *Recueil*, p. 1211, *Colect.*, p. 451, de 13 de Novembro de 1973, *Werhahn Hansamühle e o./Conselho*, 63/72 a 69/72, *Recueil*, p. 1229, *Colect.*, p. 477, e *Merkur-Außenhandels/Comissão*, já referido no n.º 47). Ora, na medida em que as proibições de expedição tiveram por finalidade, segundo a Comissão, evitar a propagação da PSC por meio da delimitação de largas zonas à volta das explorações infectadas, deviam incluir uma conexão com o local preciso do aparecimento

da PSC. Por isso, critérios de delimitação administrativa que não incluíam essa conexão eram inadequados e sem qualquer relação com a finalidade das proibições, em particular quando, como na Baixa Saxónia, as divisões administrativas territoriais são muito extensas. A alteração da Decisão 93/566 pela Decisão 93/621 que delimita as zonas visadas pelas proibições em função das fronteiras municipais, num momento em que a epizootia estava estagnada, mostra que a Comissão tinha consciência de que as proibições de circulação aplicadas em função das fronteiras dos *Kreise* eram inadequadas e desproporcionadas.

- 73 Para a Comissão, as situações da PSC na Bélgica e na Alemanha eram diferentes.
- 74 A demandada salienta que, em 1993, sete casos somente de aparecimento de PSC tinham sido assinalados na Bélgica, ao passo que, na mesma época tinham sido assinalados na Alemanha 100 casos (contra 13 em 1992 e 6 em 1991), 60 dos quais só no *Land* da Baixa Saxónia. Em matéria de luta contra a PSC, foi o número de casos declarados de PSC e não a amplitude do dano económico causado pelo abate de porcos que veio a determinar a adopção das proibições de expedição. O critério do número de casos de PSC permite apreciar se as autoridades nacionais conseguem ou não impedir a propagação da epidemia e permite saber se é prudente impor proibições de expedição.
- 75 As autoridades belgas foram mais eficazes na luta contra a PSC, principalmente em virtude do facto de, desde o início, terem fixado zonas suplementares de um raio de 20 km e terem procedido a inquéritos epizootiológicos mais extensos. É inútil no caso vertente saber qual a omissão concreta a reprovar às autoridades da Baixa Saxónia, uma vez que era indiscutível, tendo em conta o elevado número de casos de PSC aparecidos, que não tinham conseguido controlar a epidemia e que havia risco de propagação. Da mesma forma, as autoridades alemãs, contrariamente às autoridades belgas que tinham informado constantemente a Comissão da situação, não transmitiram à Comissão, por sua própria iniciativa, nenhuma informação nem

sobre a evolução da epidemia nem sobre a situação no terreno. Ora, a Comissão dependia dessa colaboração para estabelecer as proibições e tomar todas as medidas de protecção necessárias.

- 76 Finalmente, mesmo supondo que as situações na Bélgica e na Alemanha tivessem sido comparáveis, a diferença de tratamento era objectivamente justificada, uma vez que a Comissão só deve intervir, no interesse da manutenção das trocas comerciais de porcos na Comunidade e para proteger o efectivo suíno nos outros Estados-Membros, quando as autoridades nacionais não estejam em condições de controlar e de combater eficazmente a PSC. Ora, as autoridades belgas revelaram-se credíveis na luta contra a PSC, ao passo que, em 4 de Novembro de 1993, à data da adopção da primeira das decisões contestadas, já tinham sido assinalados no território alemão 92 casos de aparecimento de PSC em relação a 1993.

— Apreciação do Tribunal

- 77 Nos termos do artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado, a organização comum dos mercados agrícolas a estabelecer no quadro da política agrícola comum «deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade». Por força de uma jurisprudência constante, a proibição de discriminação consagrada por esta disposição é apenas a expressão específica do princípio geral de igualdade que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Setembro de 1995, Lefebvre e o./Comissão, T-571/93, Colect., p. II-2379, n.º 78).
- 78 O princípio da não discriminação reveste o carácter de norma superior de direito que protege os particulares, cuja violação é susceptível de envolver a responsabilidade da Comunidade (v., por exemplo, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Junho de 1991, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comissão, T-120/89, Colect., p. II-279, n.ºs 117 e 118).

- 79 Convém, por isso, verificar se, ao adoptar as decisões em litígio, a Comissão violou de forma manifesta e grave este princípio, o qual, segundo a jurisprudência, exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, a menos que uma diferenciação seja objectivamente justificada (acórdão Campo Ebro Industrial e o./Conselho, já referido no n.º 47, n.º 82).
- 80 Os demandantes não podem sustentar que foram objecto de discriminação em relação aos criadores de porcos estabelecidos na Bélgica. Com efeito, em 1993, sete casos somente de PSC tinham sido assinalados na Bélgica enquanto, durante o mesmo período, 100 casos tinham aparecido na Alemanha, 60 dos quais só no *Land* da Baixa Saxónia. Ora, numa região com muito alta concentração de explorações de porcos, o número de aparecimentos de casos de PSC constitui, como alegou com razão a Comissão, um critério adequado para apreciar o risco de propagação da doença e a necessidade de uma intervenção da Comissão para proteger o efectivo suíno nos Estados-Membros.
- 81 Convém recordar igualmente que o artigo 10.º da Directiva 90/425 impõe aos Estados-Membros a obrigação de informarem imediatamente a Comissão do aparecimento de doenças, tais como a PSC, bem como das medidas de luta ou de prevenção adoptadas e prevê, no seu n.º 3, que, se a Comissão não tiver sido informada das medidas tomadas, pode tomar medidas cautelares.
- 82 Ora, no caso em apreço, as autoridades belgas, contrariamente às suas homólogas alemãs, informaram constantemente os serviços da Comissão, em tempo real, da evolução da PSC no seu território e das acções nacionais empreendidas para lutar contra essa doença. A Comissão estava, portanto, perfeitamente informada da situação belga, o que pôde legitimamente conduzi-la a diferenciar as suas acções de luta contra a proliferação da PSC no território belga em relação às impostas no território alemão. De qualquer forma, sendo as medidas de protecção contra a propagação da PSC função da situação objectiva do perigo de propagação da PSC, não é necessário continuar a examinar as eventuais falhas das instâncias competentes nacionais na luta contra a PSC.

- 83 Segue-se que as situações na Bélgica e na Alemanha não eram comparáveis, de forma que a primeira parte do fundamento baseado na violação do princípio da não discriminação deve ser rejeitado.

Segunda parte: discriminação resultante da delimitação das zonas em função das fronteiras administrativas

— Argumentos das partes

- 84 Os demandantes acusam a Comissão de ter estabelecido proibições de expedição em função das circunscrições administrativas (*Gemeinden, Kreise*), em vez de o fazerem em função de um raio em relação ao foco da epidemia, como em relação às zonas de protecção e de vigilância na acepção do artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 80/217. A delimitação das partes do território com base em critérios administrativos não teve em conta o perigo real de contaminação e produziu em relação aos demandantes um efeito discriminatório em comparação com outras explorações situadas de facto a igual distância do foco da epidemia de PSC, mas situadas numa circunscrição administrativa não visada pelas proibições de expedição.
- 85 Segundo a jurisprudência, uma medida é desprovida de justificação objectiva se for manifestamente inadequada. Ora, em matéria de luta contra uma epizootia, a apreciação do carácter adequado só pode depender do grau de perigo de contaminação e de transmissão que apresenta a epizootia. Os demandantes entendem que, se as proibições de expedição relativas a partes de território determinadas em função de unidades administrativas podem efectivamente impedir a propagação da PSC no exterior dessas unidades, elas não podem apesar disso impedir o seu desenvolvimento no interior destas.
- 86 A Comissão sustenta que, a fim de determinar as partes de território sujeitas às proibições de expedição, não deve basear-se exclusivamente em critérios puramente geográficos nem, *a fortiori*, apenas na distância em relação aos focos de infecção,

mas pode também recorrer a unidades administrativas. Isto resulta nomeadamente do artigo 9.º da Directiva 80/217. A Comissão dispõe de um poder discricionário de apreciação para a delimitação das partes de território visadas por medidas de proibição adoptadas com base na Directiva 90/425, seja segundo critérios principalmente geográficos, seja com base em circunscrições administrativas, seja combinando esses critérios, e os limites desse poder só seriam ultrapassados se a medida em questão se revelasse manifestamente inadequada (acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o., C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.º 14). Ora, tal não acontece no caso em apreço.

87 A este propósito, a escolha do método de delimitação é controvertida entre os Estados-Membros e a questão é objecto de discussões no seio do Comité Veterinário Permanente. A Comissão tem em conta, tanto quanto possível, o modo de delimitação preferido pelo Estado em causa. No caso vertente, a própria República Federal da Alemanha preconizou uma delimitação com base em unidades administrativas, pela razão de que a protecção veterinária é organizada ao nível dos *Kreise*. Uma tal delimitação oferecia assim melhores garantias para um controlo e uma aplicação eficazes, na medida em que permitia recorrer imediatamente a estruturas administrativas de controlo operacionais.

88 A Comissão alega igualmente que, mesmo que as proibições de expedição tivessem sido estabelecidas com base em critérios principalmente geográficos, a exploração dos demandantes teria podido, apesar disso, ser afectada por estas. Com efeito, as proibições não teriam necessariamente sido limitadas a partes do território situadas num raio de 20 km à volta do foco de infecção, pois teria sido necessário também ter em conta critérios geográficos particulares, tais como as fronteiras naturais e a densidade das explorações de criação de porcos. Ora, segundo as indicações das autoridades alemãs, o *Kreis* de Osnabrück, bem como os *Kreise* vizinhos de Vechta e de Diepholz apresentavam a mais forte densidade mundial de explorações de criação de porcos.

89 Por outro lado, os demandantes não demonstraram que outras explorações comparáveis à sua, mais próximas dos focos de infecção, não tivessem sido sujeitas a proibições de expedições.

90 A Comissão precisa finalmente que, mesmo que no *Kreis* de Osnabrück nenhum novo foco tenha aparecido entre 31 de Outubro de 1993 e 20 de Janeiro de 1994, 13 focos foram todavia assinalados na Baixa Saxónia, a maior parte dos quais no *Kreis* de Vechta que tem uma fronteira comum com a de Osnabrück. Acrescenta que 12 dos 13 casos provinham da circunscrição (*Regierungsbezirk*) de Weser Ems, de que faz igualmente parte o *Kreis* de Osnabrück, e que o *Regierungsbezirk* constitui a unidade administrativa responsável pela coordenação das medidas de luta contra a PSC. Os casos repetidos de PSC no *Regierungsbezirk* de Weser Ems revelou que tinham manifestamente sido cometidos erros na coordenação das medidas de erradicação da epidemia, nomeadamente no que toca aos inquéritos epidemiológicos.

— Apreciação do Tribunal

91 A Directiva 90/425, com base na qual foram adoptadas as decisões em litígio, não fixa nem critérios geográficos nem administrativos para a delimitação das partes de território visadas pelas medidas de protecção e de salvaguarda tomadas pela Comissão.

92 Os demandantes não podem sustentar que a Comissão não deveria ter imposto proibições de expedição nas partes do território alemão situadas para lá de um raio de 3 ou 10 km à volta dos focos de infecção, tal como prevê o artigo 9.º da Directiva 80/217 para a instituição de zonas de protecção e de vigilância. Com efeito, essa disposição não diz respeito às medidas de protecção e de salvaguarda que a Comissão pode ser levada a adoptar se o entender necessário, mas unicamente à determinação das zonas de protecção e de vigilância que as autoridades competentes dos Estados-Membros são obrigadas a estabelecer logo que o diagnóstico da PSC tenha sido oficialmente confirmado.

- 93 O efeito útil das medidas tomadas pela Comissão com base na Directiva 90/425 seria posto em causa se a sua adopção só pudesse ter lugar nas mesmas condições e segundo os mesmos critérios que os exigidos para a determinação pelas autoridades nacionais das zonas de protecção e de vigilância na aceção da Directiva 80/217. Bem pelo contrário, no sistema comunitário de luta contra a propagação da PSC, a Comissão é levada a intervir apenas em caso de necessidade, quando as medidas tomadas pelos Estados-Membros não permitam eliminar a ameaça para os efectivos dos Estados-Membros.
- 94 Segue-se que as prescrições do artigo 9.º da Directiva 80/217 não se impõem à Comissão aquando da adopção de medidas baseadas no artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425, mas constituem, quando muito, factores em que a Comissão pode inspirar-se no quadro do seu amplo poder de apreciação.
- 95 De qualquer forma, mesmo uma apreciação das decisões da Comissão postas em causa à luz das prescrições do artigo 9.º da Directiva 80/217 não permite estabelecer a justeza da tese dos demandantes. Em primeiro lugar, os raios de 3 e 10 km à volta dos focos de infecção previstos no artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 80/217 são apenas raios mínimos para a fixação das zonas de protecção e de vigilância. Essa disposição permite, portanto, em função das circunstâncias do caso concreto, a fixação de zonas de um raio mais importante. Em segundo lugar, os demandantes não demonstraram que uma delimitação das partes de território afectadas pelas proibições em função apenas do critério da distância geográfica em relação aos focos de infecção teria tido por resultado que a sua exploração não tivesse sido visada pela proibição de expedição. Em terceiro lugar, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 2, a fixação das zonas não deve ser determinada baseando-se unicamente em critérios geográficos nem, *a fortiori*, apenas no critério da distância em relação aos focos de infecção. Essa disposição prevê, com efeito, que, aquando do estabelecimento das zonas, a autoridade competente é obrigada a tomar em consideração toda uma série de outros factores, entre os quais, nomeadamente, as correntes de trocas comerciais de porcos e as facilidades de controlo. Ora, segundo as afirmações da Comissão, não desmentidas pelos demandantes, o *Kreis* de Osna-brück em que se encontra a exploração dos demandantes bem como os *Kreise* vizinhos de Vechta e de Diepholz, em que foram assinalados numerosos casos de PSC, têm a mais forte densidade mundial de explorações de criação de porcos.

- 96 Por isso, a Comissão estava no direito de delimitar as partes de território visadas pelas proibições de expedição em função das fronteiras de unidades administrativas.
- 97 Todavia, convém examinar se, ao adoptar as decisões em litígio, a Comissão ultrapassou os limites do seu amplo poder de apreciação.
- 98 A este propósito, há que recordar que a Directiva 90/425 prevê que a Comissão deve examinar, em colaboração com o Estado-Membro interessado, as medidas que convém tomar e que deve proceder no seio do Comité Veterinário Permanente, composto de representantes dos Estados-Membros, ao exame da situação.
- 99 A Comissão sustentou, sem ser contestada pelos demandantes, que a própria República Federal da Alemanha propôs no caso concreto uma delimitação com base nas unidades administrativas (*Kreise* e/ou *Gemeinden*). Tal como admitiram os demandantes na audiência, o funcionário competente do ministério federal, chefe da delegação, único interlocutor das autoridades da Comissão, a despeito do desacordo interno nesta delegação em razão da oposição de um representante da Baixa Saxónia, votou a favor da delimitação baseada nas unidades administrativas.
- 100 A Comissão colaborou assim efectivamente com as autoridades federais alemãs aquando da delimitação das partes de território visadas pelas proibições de expedição em função de unidades administrativas. Essa concertação corresponde, aliás, à prática habitual da Comissão de ter em conta os desejos expressos pelo Estado-Membro em causa, pelo menos na medida em que estes parecem adequados para assegurar uma boa eficácia das medidas tomadas.
- 101 O método de delimitação em função das unidades administrativas era tanto mais justificado no caso em apreço quanto oferecia as melhores garantias de um controlo e de uma execução eficazes das medidas adoptadas. Com efeito, nos

termos do artigo 2.º, n.º 1, da *Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (Niedersächsisches Gesetz-und Verordnungsblatt n.º 18, 1994)*, lei do *Land* da Baixa Saxónia adoptada em execução da lei federal relativa às epizootias, são os *Kreis* e as cidades que não dependem de um *Kreis* que são competentes para tomar as medidas relativas à luta contra as epizootias e, nomeadamente, para tomar, supervisionar e controlar as medidas resultantes dos actos do Conselho e da Comissão. Ora, são as autoridades veterinárias competentes do Estado-Membro em causa que efectuam o controlo e a execução no local, de cuja eficácia depende o sucesso de uma medida de proibição de circulação tomada com vista a impedir a propagação da PSC.

- 102 Uma delimitação que se apoia em unidades administrativas preexistentes apresenta igualmente a vantagem de permitir uma acção rápida. Em contrapartida, a determinação de zonas segundo critérios geográficos requer um trabalho de análise do terreno e, nomeadamente, das fronteiras naturais (cursos de água, estradas, etc.) bem como da implantação das explorações. O recurso a tal método supõe, por isso, a apresentação de um processo detalhado pelas autoridades competentes do Estado-Membro em causa. Ora, não é contestado que tal não aconteceu no caso em apreço.
- 103 Finalmente, tal como indicaram os demandantes nas suas respostas escritas às questões formuladas pelo Tribunal, os limites das unidades territoriais administrativas têm geralmente em conta elementos de geografia natural (cursos de água, estradas, etc.).
- 104 Nestas condições, o Tribunal entende que, ao delimitar as zonas em função das unidades administrativas, a Comissão não ultrapassou de forma manifesta e grave os limites do seu poder de apreciação.
- 105 Segue-se que a segunda parte do fundamento baseado na violação do princípio da não discriminação deve ser rejeitada.

Terceira parte: discriminação em relação ao *Land* da Renânia do Norte-Vestefália

— Argumentos das partes

- 106 Os demandantes sustentam que as proibições de expedição fixadas segundo fronteiras administrativas os discriminaram em relação a certas explorações da Renânia do Norte-Vestefália, na medida em que estas últimas não foram afectadas pelas proibições, quando se encontravam à mesma distância que a sua exploração do foco de infecção. A situação nos dois *Länder* só poderia ser comparada em relação ao perigo representado pela epizootia e não como faz a Comissão, em relação ao número de aparecimentos de PSC.
- 107 Os demandantes mencionam a esse propósito o exemplo de explorações situadas na *Gemeinde* de Westerkappeln (parte nordeste do *Kreis* de Steinfurt, *Land* da Renânia do Norte-Vestefália), que não estavam sujeitas às proibições, embora estivessem situadas somente a 15 km do caso de PSC de Rieste (*Kreis* de Osnabrück, *Land* da Baixa Saxónia), assim como o exemplo de explorações situadas na comuna de Stemwede (*Kreis* de Minden-Lübbecke, *Land* da Renânia do Norte-Vestefália), que distam menos de 10 km do caso de PSC de Damme-Rüschendorf (*Kreis* de Vechta, *Land* da Baixa Saxónia).
- 108 Sendo as situações comparáveis nos dois *Länder* quanto à ameaça que representava a PSC para lá das fronteiras administrativas e à finalidade das medidas a tomar para impedir a sua propagação, não se justificava objectivamente uma diferença de tratamento.
- 109 A Comissão contesta que os demandantes tenham sido discriminados em relação às explorações da Renânia do Norte-Vestefália. Alega que as situações não eram comparáveis, uma vez que as autoridades da Renânia do Norte-Vestefália se tinham

revelado à altura de combater e de controlar eficazmente a PSC, nenhum caso de PSC tendo sido registado ao longo do período visado pelas decisões em litígio. A distância em relação a um foco de infecção não constituiu o único critério tomado em consideração pela Comissão para impor as proibições de expedição. A esse propósito, as autoridades da Renânia do Norte-Vestefália tinham controlado eficazmente a PSC de forma que não houvesse qualquer risco de propagação da PSC a outras regiões ou a outros Estados-Membros. Nestas condições, aquando da adopção das decisões em litígio, a Comissão não impôs qualquer proibição à Renânia do Norte-Vestefália, tomando em consideração o facto de este *Land* levar a cabo de forma geral uma luta muito activa contra a PSC e dispor de uma administração veterinária das mais eficazes, como testemunha o número pouco significativo de casos de PSC aparecidos no seu território (7 casos em 1993, 1 em 1994 e 2 em 1995) em comparação com os que tinham aparecido na Baixa Saxónia (64 casos em 1993, 66 em 1994 e 23 em 1995).

- 110 A Comissão alega que, mesmo supondo que as situações fossem comparáveis, a diferença de tratamento se justificava objectivamente, em virtude do facto de as autoridades da Renânia do Norte-Vestefália estarem em condições de controlar a PSC de forma eficaz, de modo que não existia o risco de propagação da PSC a outros territórios, em particular a outros Estados-Membros. A demandada precisa todavia que os limites territoriais dos *Länder* não entram em consideração para a fixação das zonas de protecção e de vigilância previstas no artigo 9.º da Directiva 80/217 e que as explorações da Renânia do Norte-Vestefália situadas na proximidade imediata de um foco de infecção da Baixa Saxónia estavam sujeitas às restrições impostas a estas zonas. Alega que os demandantes não provaram que as explorações da Renânia do Norte-Vestefália estivessem situadas mais perto de um foco de infecção que a sua.

— Apreciação do Tribunal

- 111 Convém recordar que as explorações do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália situadas na proximidade de um foco de infecção da Baixa Saxónia estavam sujeitas às restrições resultantes das zonas de protecção e de vigilância estabelecidas pelas autoridades alemãs em conformidade com a Directiva 80/217.

- 112 É forçoso reconhecer que as situações no *Land* da Baixa Saxónia e no da Renânia do Norte-Vestefália não eram manifestamente comparáveis. Com efeito, durante o período referido pelas decisões em litígio, nenhum caso de aparecimento de PSC tinha sido registado na Renânia do Norte-Vestefália. Por isso, mesmo supondo que, como sustentam os demandantes, certas explorações situadas nesse *Land* estivessem efectivamente situadas a uma distância dos focos de infecção menor que a sua, foi com razão que a Comissão pôde considerar que as autoridades competentes do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália estavam à altura de controlar eficazmente a PSC e que não havia nessa região risco de propagação da PSC que necessitasse da adopção pela Comissão de medidas de salvaguarda suplementares.
- 113 A terceira parte do fundamento baseado na violação do princípio da não discriminação também não procede.
- 114 Resulta do que precede que a Comissão não violou o princípio de não discriminação. O primeiro fundamento deve, por isso, ser julgado improcedente.

Quanto ao fundamento baseado na violação do direito de propriedade e no direito ao livre exercício de uma actividade profissional

Argumentos das partes

- 115 Os demandantes sustentam que as proibições de expedição impostas pelas decisões da Comissão postas em causa restringiram as possibilidades de gozo da sua propriedade de uma maneira tal que equivalem praticamente a um confisco. Com efeito, tiveram como resultado tornar impossíveis a criação e engorda de porcos.
- 116 Os demandantes afirmam que as proibições de expedição constituem um meio inadequado para combater uma epizootia e são desproporcionadas em relação ao seu objectivo pois, diferentemente do estabelecimento das zonas de protecção e de vigilância previstas pela Directiva 80/217, elas não estão ligadas ao foco da

epidemia, mas são estabelecidas unicamente em função das unidades administrativas, sem consideração do perigo específico de epidemia que ameaça a exploração em razão da sua proximidade geográfica relativamente ao foco da epidemia.

- 117 Os demandantes sustentam, em seguida, que as proibições de expedição são de facto proibições de colocação no mercado e constituem assim uma expropriação ilícita, pois, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, proibir o proprietário de dispor e de gozar livremente da sua propriedade equivale a privá-lo dela (acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Dezembro de 1979, Hauer, 44/79, Recueil, p. 3727). Ora, por força do artigo 1.º do primeiro protocolo adicional à Convenção Europeia para Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 4 de Novembro de 1950, bem como na tradição constitucional dos Estados-Membros, uma expropriação só é admissível mediante uma indemnização rápida, equitativa e efectiva, que não foi prevista no caso em apreço.
- 118 Os demandantes contestam a afirmação da Comissão segundo a qual proibições fixadas em função das fronteiras administrativas são mais eficazes e mais bem controláveis. Em sua opinião, não existem na Alemanha instâncias de controlo ao nível das *Gemeinden*, dos *Kreise* ou dos *Länder* capazes de assegurar efectivamente o respeito das proibições de expedição fixadas em função de unidades administrativas.
- 119 Pelas mesmas razões, as decisões em litígio violam o direito dos demandantes ao livre exercício de uma actividade profissional.
- 120 A Comissão lembra que não poderá considerar-se que uma medida impede o exercício do direito de propriedade quando «o proprietário continua livre de dispor do seu bem e de o afectar a quaisquer outras utilizações não proibidas» (acórdão Hauer, já referido no n.º 117, n.º 19). Sublinha que, a despeito das proibições de expedição, os demandantes puderam continuar a dispor da sua propriedade.

- 121 Lembra que tanto o direito de propriedade como o direito ao livre exercício de uma actividade profissional podem ser submetidos a restrições (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973, n.º 78).
- 122 Contesta que tenham sido impostas restrições nessa matéria aos direitos dos demandantes. Salieta que a exploração dos demandantes se encontra no *Kreis* de Osnabrück, que as explorações dos seus principais clientes estavam situadas nos *Kreise* vizinhos de Diepholz e de Vechta, e que as proibições de expedição visavam esses três *Kreise*. Deduz daí que os demandantes podiam em princípio continuar a vender as suas marrãs aos seus clientes tradicionais, já que as decisões da Comissão permitiam a comercialização dos porcos no interior das partes de território em questão. Ora, uma eventual baixa da procura de marrãs não constitui nem uma limitação nem, por maioria de razão, uma privação do direito de propriedade dos demandantes. Com efeito, estes não podem reivindicar um direito de propriedade sobre uma procura que lhes estivesse garantida.
- 123 A Comissão declara que os recorrentes não explicam as razões pelas quais deixaram de poder fornecer aos seus compradores tradicionais ou a outros compradores. Acrescenta que os demandantes não apresentaram ao Tribunal de Primeira Instância os pretensos contratos de entrega firmados.
- 124 Considera que, mesmo supondo que as decisões impugnadas tenham podido atentar contra o direito de propriedade ou contra o direito de livre exercício da actividade dos demandantes, tratar-se-ia no caso em apreço de uma restrição autorizada à luz dos princípios elaborados pela jurisprudência. As proibições em litígio davam resposta a objectivos de interesse geral da Comunidade. Eram necessárias à protecção do efectivo suíno, à manutenção das trocas comerciais de porcos e, por conseguinte, à preservação do sector económico da produção suína. Por isso, não constituíam uma ofensa à essência do direito de propriedade ou do direito de livre exercício de uma actividade profissional.

Apreciação do Tribunal

- 125 Segundo uma jurisprudência constante, os direitos fundamentais invocados pelas demandantes não se afiguram como prerrogativas absolutas. Podem ser impostas restrições ao seu exercício, nomeadamente no âmbito de uma organização comum de mercado, desde que tais restrições respondam efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituam, à luz do objectivo prosseguido, uma intervenção desproporcionada e intolerável que afecte a própria essência dos direitos desse modo garantidos (acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1989, Schröder, 265/87, Colect., p. 2237, n.º 15).
- 126 Convém, por isso, examinar qual é o objectivo prosseguido pelas decisões em litígio e apreciar se existe uma proporção razoável entre esse objectivo e as proibições de expedição.
- 127 Há que salientar, em primeiro lugar, que qualquer medida de salvaguarda comporta, por definição, efeitos que afectam os direitos de propriedade e o livre exercício de actividades profissionais, causando assim prejuízos às partes que não têm qualquer responsabilidade quanto à situação que conduziu à adopção das medidas de salvaguarda (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Julho de 1996, Bosphorus, C-84/95, Colect., p. I-3953, n.º 22). Segue-se que o simples facto de as proibições de expedição terem implicado repercussões negativas para os demandantes, quando a sua exploração não estava, em sua opinião, atingida nem ameaçada pela PSC, não poderá implicar, só por si, que as proibições constituíam restrições inadmissíveis.
- 128 Há que salientar em seguida que a importância dos objectivos prosseguidos pelas decisões em litígio, isto é, a luta contra a propagação de uma doença epizoótica, a PSC, que provoca uma mortalidade e perturbações tais que ameaçava comprometer

significativamente a rentabilidade da totalidade da criação de suínos da Comunidade, era susceptível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para alguns operadores.

129 Ora, as medidas adoptadas no caso em apreço não arrastaram consequências negativas, mesmo consideráveis, para os produtores de suínos em causa. Por um lado, não impuseram medidas radicais, tais como abates maciços, mas limitaram-se a prever restrições temporárias dos movimentos de porcos. Por outro lado, as restrições visaram apenas partes de território geograficamente limitadas, que apresentavam um risco particular. Além disso, tal como o Tribunal de Primeira Instância julgou no quadro do exame do fundamento baseado na violação do princípio da não discriminação, a delimitação das partes de território segundo as circunscrições administrativas constituía um meio adequado de luta contra a propagação da PSC, de modo que, assim procedendo, a Comissão não violou de maneira manifesta e grave os limites do seu poder de apreciação.

130 De qualquer forma, os demandantes não demonstraram que tenham efectivamente sido privados dos seus direitos de propriedade e de livre exercício da sua actividade. Com efeito, segundo as próprias indicações dos demandantes, cuja exploração se encontra no *Kreis* de Osnabrück, os seus principais clientes situam-se nos *Kreise* de Osnabrück, Diepholz e de Vechta, todos incluídos nas partes de território submetidas às medidas de protecção impostas pelas decisões da Comissão postas em causa. Tendo os movimentos no interior das partes de território referidas continuado livres no essencial, pelo menos até à adopção de medidas de protecção suplementares pela Decisão 94/178, os demandantes deveriam ter demonstrado por que razões é que as decisões da Comissão os impediram de vender aos seus clientes tradicionais. A simples apresentação, na audiência, de uma lista de outros clientes estabelecidos fora das zonas de proibição, de resto inadmissível porque extemporânea, não poderá constituir prova suficiente da existência do prejuízo alegado pelos demandantes.

131 Segue-se que as proibições de expedição contidas nas decisões em litígio não poderão ser consideradas como inadequadas ou desproporcionadas. O fundamento baseado na violação dos direitos de propriedade e de livre exercício de uma actividade profissional deve, por isso, ser julgado improcedente.

Quanto ao fundamento baseado na violação do princípio de proporcionalidade

Argumentos das partes

- 132 Os demandantes sustentam que as decisões em litígio violam o princípio de proporcionalidade.
- 133 Remetem, em primeiro lugar, para os argumentos invocados no quadro do fundamento precedente e, em particular, para os relativos à delimitação das partes de território segundo as unidades administrativas.
- 134 Sustentam em seguida que as decisões em litígio são desproporcionadas, porque a sua exploração não foi afectada pela PSC e que, nessas condições, uma vacinação preventiva ou de urgência teria constituído em relação a eles um meio consideravelmente mais moderado. Ora, eles supõem saber que os serviços competentes alemães apresentaram um pedido de vacinação de urgência, mas que este foi rejeitado pela Comissão.
- 135 A Comissão lembra que considera improcedente a acusação baseada na delimitação das zonas de proibição com base em unidades administrativas. Alega, por outro lado, que, segundo jurisprudência constante (v. acórdão do Tribunal de Justiça, Alemanha/Conselho, já referido no n.º 121, n.º 90), as medidas adoptadas no domínio da política agrícola comum só são desproporcionadas quando forem manifestamente inadequadas à luz do objectivo prosseguido. Ora, a Comissão sublinha que os demandantes não sustentam que as proibições de expedição foram manifestamente inadequadas para impedir um novo desenvolvimento da PSC e para garantir o funcionamento das trocas comerciais de porcos na Comunidade.

- 136 A Comissão contesta ademais que a vacinação constitua um meio tão apropriado como proibições de expedição. A Comunidade leva a cabo deliberadamente uma política de não vacinação para combater as epizootias. As vacinações de urgência, mesmo praticadas numa zona geográfica limitada, não garantem a erradicação do vírus, continuando os animais infectados por descobrir. Também não impedem o nascimento de porcos aparentemente sãos, mas portadores do vírus. Os exames serológicos não permitem, além disso, distinguir se os anticorpos provêm de uma infecção ou de uma vacinação. Por outras palavras, um animal vacinado pode ser portador do vírus e continuar a propagar a doença.
- 137 A demandada acrescenta que outras razões militaram a favor da rejeição do pedido apresentado em 7 de Fevereiro de 1994 pela República Federal da Alemanha para efeitos de autorização de vacinação de urgência. Com efeito, tendo constatado dificuldades e lacunas inquietantes, nomeadamente na identificação dos animais e no controlo dos seus movimentos, a Comissão receu que as vacinações conduzissem os criadores a negligenciar as medidas de protecção e pusessem assim em perigo a totalidade da política comunitária de luta contra a PSC. Além disso, um programa de vacinação organizado de urgência necessitaria durante doze meses uma proibição absoluta de circulação de porcos e de produtos à base de carne de porco provenientes das zonas de vacinação. A demandada observa que a manutenção da política de não vacinação se afigura extremamente importante do ponto de vista das relações comerciais com os países terceiros que se supõe seguirem uma tal política.

Apreciação do Tribunal

- 138 O princípio da proporcionalidade exige que as medidas impostas por um acto comunitário sejam adequadas para realizar o objectivo visado não ultrapassando os limites do que é necessário para esse efeito. Exige igualmente que, quando se dispõe de uma possibilidade de escolha entre várias medidas apropriadas, se recorra à medida menos restritiva e que os inconvenientes causados não sejam desmedidos em relação aos fins visados (acórdão *Expporteur in Levende Varkens e o./Comissão*, já referido no n.º 52, n.º 119).

- 139 Resulta do exame dos fundamentos precedentes que, no caso em apreço, as proibições impostas em regiões delimitadas em função de unidades administrativas constituíam um meio adequado e não desproporcionado para lutar contra a propagação da PSC.
- 140 Quanto ao argumento segundo o qual as vacinações teriam constituído um meio mais moderado para lutar contra a PSC, convém recordar em primeiro lugar que o emprego de vacinas contra a PSC constitui objecto de uma proibição de princípio inscrita no artigo 14.º da Directiva 80/217, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/685.
- 141 Se o recurso à vacinação de urgência continua permitido em certas circunstâncias, a não vacinação releva de uma política bem estabelecida da Comunidade. No quadro da presente acção de indemnização, está fora de questão julgar da justeza da política levada a cabo pela Comunidade para lutar contra a PSC, mas trata-se unicamente de saber se a Comissão adoptou um comportamento ilegal ultrapassando, de maneira manifesta e grave, os limites do seu poder de apreciação. Ora, a esse propósito, a recusa da Comissão, conforme à sua política na matéria, de permitir o recurso a uma vacinação de urgência não poderá ser considerada como constitutiva de uma tal violação.
- 142 De qualquer forma, convém salientar que, nos termos do artigo 14.º, n.ºs 3 e 4, da Directiva 80/217, na redacção dada pela Directiva 91/685, em caso de vacinação de urgência, nenhum suíno vivo pode deixar a área de vacinação durante um período de seis meses após a realização das operações de vacinação. A medida sugerida pelos demandantes não teria, portanto, constituído um meio menos restritivo a seu respeito do que as proibições em litígio.
- 143 Daí resulta que as decisões contestadas não violaram o princípio de proporcionalidade de maneira manifesta e grave.

Quanto ao fundamento baseado na insuficiência da base jurídica

Argumentos das partes

- 144 Os demandantes contestam, em primeiro lugar, que medidas de polícia sanitária, tais como as proibições de expedição previstas pelas decisões em litígio, possam ser baseadas no artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425, cujo único objectivo é determinar os controlos veterinários e zootécnicos no mercado interno e não impor proibições de expedição.
- 145 Essa posição é corroborada pelo facto de textos especiais regerem as medidas de polícia sanitária em relação a epizootias. Os demandantes salientam a esse propósito que a Directiva 64/432, tal como as Directivas 72/461/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1972, relativa aos problemas de polícia sanitária respeitantes a trocas intracomunitárias de carnes frescas (JO L 302, p. 24; EE 03 F6 p. 167, a seguir «Directiva 72/461»), e 80/215/CEE do Conselho, de 22 de Janeiro de 1980, relativa a problemas de polícia sanitária em matéria de trocas comerciais intracomunitárias de produtos à base de carne (JO L 47, p. 4; EE 03 F17 p. 116, a seguir «Directiva 80/215»), constituem regulamentações especiais visando expressamente o comércio de suínos vivos, de carne de suíno e de produtos de suíno em caso de PSC.
- 146 Sustentam, em segundo lugar, que, mesmo que a Directiva 90/425 confira à Comissão poderes para adoptar medidas de salvaguarda, tais como proibições de expedição, a Comissão não é competente para impor proibições aplicáveis no interior de um Estado-Membro, uma vez que as Directivas 64/432, 72/461 e 80/215, pertinentes em matéria de polícia sanitária, visam unicamente o comércio transfronteiras entre os Estados-Membros e não o comércio no interior de um deles.
- 147 Os demandantes salientam igualmente que o artigo 7.º-A do Tratado não aboliu as fronteiras entre Estados-Membros. A Comunidade não é competente para regulamentar factos puramente nacionais, tendo o artigo 7.º-A por único objectivo abolir ou, tal sendo o caso, harmonizar as restrições entre Estados-Membros.

- 148 Alegam finalmente que o argumento da Comissão baseado no princípio da regionalização está em contradição com a necessidade de adoptar proibições com base em circunscrições administrativas, pois que as zonas em que o risco de infecção fosse elevado poderiam ser delimitadas sem referência às fronteiras administrativas.
- 149 A Comissão sustenta, em primeiro lugar, que o artigo 10.º da Directiva 90/425 constitui a base jurídica adequada. Lembra que o décimo considerando da referida directiva enuncia: «... é necessário prever um regime de protecção; ... nesse domínio, nomeadamente por razões de eficácia, a responsabilidade deve caber, em primeiro lugar, ao Estado de expedição; ... a Comissão deve poder actuar nomeadamente deslocando-se ao local e adoptando as medidas adequadas à situação». Da mesma forma, lembra que o artigo 10.º, n.ºs 3 e 4, da referida directiva prevê expressamente que a Comissão pode tomar medidas cautelares em relação a animais ou produtos provenientes da região afectada pela epizootia ou de uma dada exploração, centro ou organismo.
- 150 A Comissão sustenta, em segundo lugar, que o artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425 permite impor proibições de expedição aplicáveis no interior de um Estado-Membro. Resulta tanto do título dessa directiva como dos seus dois primeiros considerandos que a mesma foi adoptada para o mercado interno, que, nos termos do artigo 7.º-A, segundo parágrafo, do Tratado, compreende «um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do presente Tratado». O território da Comunidade deve, portanto, ser considerado como um único mercado e não há que fazer distinção entre os movimentos de animais de zonas contaminadas para outros Estados-Membros e os movimentos desses animais para outras zonas do Estado-Membro em causa.
- 151 A Comissão acrescenta que, no respeito do princípio de regionalização, as medidas de salvaguarda devem limitar-se tanto quanto possível à região em que a doença apareceu, em virtude de, nomeadamente, medidas limitadas geograficamente constituírem um meio muito menos restritivo. Somente em casos excepcionais é que a

totalidade do território de um Estado-Membro poderia ser excluído de trocas comerciais intracomunitárias. A demandada salienta a esse propósito que o quinto considerando da Decisão 93/566 enuncia: «uma vez que é possível identificar zonas geograficamente limitadas que representam um perigo particular, as restrições comerciais podem ser aplicadas a nível regional».

- 152 Finalmente, a Comissão sublinha que, em primeiro lugar, tinha tentado, no caso em apreço, impedir a propagação da PSC por medidas que se limitavam a proibir os movimentos de porcos a partir de certas zonas afectadas da Alemanha para outros Estados-Membros, continuando livre a venda no interior da Alemanha. Essas medidas não permitiram, todavia, lutar eficazmente contra a PSC, que continuava a propagar-se na Alemanha e mesmo a atingir a Bélgica.

Apreciação do Tribunal

- 153 Os demandantes não têm razão para sustentar que a Directiva 90/425 não permite à Comissão adoptar medidas de protecção, tais como as proibições de expedição.
- 154 Com efeito, contrariamente à sua afirmação, o âmbito de aplicação dessa directiva não se limita à organização de controlos veterinários e zootécnicos.
- 155 A directiva prevê igualmente, como o anuncia o seu décimo considerando, um regime de protecção. Assim, nos termos do seu artigo 10.º, n.ºs 3 e 4, a Comissão pode tomar medidas cautelares em relação a animais ou produtos provenientes da região afectada pela epizootia e, após exame no seio do Comité Veterinário Permanente, adopta as medidas necessárias.

- 156 A esse propósito, há que recordar que no seu acórdão de 26 de Maio de 1993, Comissão/Portugal (C-52/92, Colect., p. I-2961), o Tribunal de Justiça confirmou já a legalidade de uma decisão da Comissão adoptada na base do artigo 10.º da Directiva 90/425, que proibia a certos Estados-Membros expedir para outros Estados-Membros porcos de reprodução provenientes dos municípios de alto risco.
- 157 Os demandantes não podem também invocar a incompetência da Comissão para adoptar, na base do artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425, decisões que impõem proibições de expedição que visam não somente o comércio intracomunitário, mas igualmente as trocas comerciais no interior de um Estado-Membro.
- 158 Com efeito, nenhuma disposição da Directiva 90/425 prevê que as medidas adoptadas pela Comissão possam dizer respeito apenas ao comércio entre Estados-Membros.
- 159 Por outro lado, se a Comissão, no respeito do princípio de proporcionalidade, pode adoptar medidas de salvaguarda que não cubram a totalidade do território de um Estado-Membro mas somente a região afectada desse Estado, é todavia obrigada a certificar-se de que essas medidas permitirão atingir o objectivo procurado. Ora, medidas que apenas proíbem os movimentos de animais a partir de regiões contaminadas de um Estado-Membro para os outros Estados-Membros, mas não para as outras partes do território desse Estado-Membro, deixam subsistir o risco de que a epizootia continue a propagar-se no resto do território desse Estado e daí para os outros Estados-Membros. A proibição dos movimentos de animais provenientes das regiões contaminadas de um Estado para as outras partes do território desse Estado, pela mesma razão que os movimentos para os outros Estados-Membros, pode, nessas condições, constituir o complemento indispensável da limitação das proibições ao nível regional.
- 160 No caso em apreço, é forçoso reconhecer que as Decisões 93/364 e 93/497 que tinham proibido apenas os movimentos de porcos para os outros Estados-Membros, deixando, no entanto, livre a venda no interior do território alemão, não permitiram lutar eficazmente contra a propagação da PSC, tendo esta continuado a alastrar na Alemanha para atingir mesmo a Bélgica.

- 161 Nestas condições, as proibições de expedição para as outras partes do território alemão consagradas pelas decisões postas em causa constituíram efectivamente o corolário indispensável das proibições de expedição para os outros Estados-Membros e tinham assim em vista lutar contra a propagação da PSC para os outros Estados-Membros.
- 162 Sem que seja necessário pronunciar-se quanto ao alcance do artigo 7.º-A, do Tratado, há que reconhecer que as decisões postas em causa não diziam respeito a uma situação puramente nacional.
- 163 Daí se conclui que o fundamento baseado na insuficiência de base jurídica não procede.
- 164 Resulta do conjunto das considerações que precedem que os demandantes não demonstraram que a Comissão, ao adoptar as decisões em litígio, tenha violado de maneira manifesta e grave uma norma superior de direito que proteja os particulares. Por conseguinte, sem que seja necessário examinar se as outras condições para invocar a responsabilidade da Comunidade estão reunidas no caso em apreço, há que julgar a acção improcedente.

Quanto às despesas

- 165 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo os demandantes sido vencidos, há que, em conformidade com o pedido da Comissão, condená-los a suportar as suas próprias despesas bem como as efectuadas pela Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

- 1) A acção é julgada improcedente.
- 2) Os demandantes são condenados nas despesas.

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Abril de 1997.

O secretário

O presidente

H. Jung

R. García-Valdecasas