

DESPACHO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)
15 de Setembro de 1998 *

No processo T-136/95,

Industria del Frio Auxiliar Conservera SA, sociedade de direito espanhol, com sede em Bermeo (Espanha), representada por Ignacio Sáenz-Cortabarría Fernández e Marta Morales Isasi, advogados no foro de Vizcaya, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por José Luis Iglesias Buhigues, consultor jurídico, e Blanca Vila Costa, funcionária nacional destacada na Comissão, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

* Língua do processo: espanhol.

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão 95/119/CE da Comissão, de 7 de Abril de 1995, relativa a determinadas medidas de protecção respeitantes aos produtos da pesca originários do Japão (JO L 80, p. 56), na medida em que estas medidas se aplicam a produtos da pesca em curso de encaminhamento para a Comunidade na data da publicação da decisão, bem como um pedido de indemnização pelos prejuízos dela decorrentes,

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

composto por: A. Kalogeropoulos, presidente, C. W. Bellamy e J. Pirrung, juízes,

secretário: H. Jung,

profere o presente

Despacho

Enquadramento jurídico do litígio

- 1 A Directiva 91/493/CEE do Conselho, de 22 de Julho de 1991, que adopta as normas sanitárias relativas à produção e à colocação no mercado dos produtos da pesca (JO L 268, p. 15, a seguir «Directiva 91/493»), contém disposições no domínio veterinário, nomeadamente nos artigos 10.º a 12.º, aplicáveis à importação de produtos da pesca provenientes de países terceiros.

2 O artigo 10.º, primeiro parágrafo, tem a seguinte redacção:

«As disposições aplicáveis às importações de produtos da pesca provenientes de países terceiros serão pelo menos equivalentes às relativas à produção e à colocação no mercado dos produtos comunitários.»

3 O artigo 11.º, n.º 1, prevê:

«As condições especiais de importação dos produtos da pesca serão estabelecidas para cada país ou grupo de países terceiros... em função da situação sanitária do país terceiro em questão.»

4 O artigo 11.º, n.º 7, dispõe:

«Enquanto se aguarda a fixação das condições de importação prevista no n.º 1, os Estados-Membros zelarão por que sejam aplicadas aos produtos da pesca provenientes de países terceiros condições que sejam, pelo menos, equivalentes às relativas à produção e à colocação no mercado dos produtos comunitários.»

5 Por decisões sucessivas do Conselho e da Comissão, foram tomadas medidas transitórias relativas à certificação dos produtos da pesca provenientes de países terceiros, a fim de facilitar a aplicação do regime previsto na Directiva 91/493.

- 6 Segundo o artigo 12.º desta directiva, as normas e princípios previstos na Directiva 90/675/CEE do Conselho, de 10 de Dezembro de 1990, que fixa os princípios relativos à organização dos controlos veterinários dos produtos provenientes de países terceiros introduzidos na Comunidade (JO L 373, p. 1, a seguir «Directiva 90/675»), «são aplicáveis nomeadamente no que se refere à organização e ao seguimento a dar aos controlos a efectuar pelos Estados-Membros e às medidas de salvaguarda a aplicar».
- 7 O artigo 19.º, n.º 1, da Directiva 90/675 prevê a possibilidade de medidas de salvaguarda:

«Se, no território de um país terceiro se manifestar ou se propagar uma doença prevista na Directiva 82/894/CEE [do Conselho, de 21 de Dezembro de 1982, relativa à notificação das doenças dos animais na Comunidade (JO L 378, p. 58)], uma zoonose, uma doença ou causa susceptível de constituir perigo grave para os animais ou a saúde humana, ou se qualquer outra razão grave de polícia sanitária ou de protecção da saúde pública o justificar, nomeadamente em razão das verificações feitas pelos peritos veterinários, a Comissão, por sua própria iniciativa ou a pedido de um Estado-Membro, adoptará sem demora, e em função da gravidade da situação, uma das seguintes medidas:

- suspensão das importações provenientes da totalidade ou de parte do país terceiro em questão e, eventualmente, do país terceiro de trânsito,
 - fixação de condições especiais para os produtos provenientes da totalidade ou de parte do país terceiro em questão.»
- 8 Com fundamento nesta disposição, a Comissão, em 7 de Abril de 1995, adoptou a Decisão 95/119/CE relativa a determinadas medidas de protecção respeitantes aos produtos de pesca originários do Japão (JO L 80, p. 56, a seguir «decisão controvertida»).

9 O seu artigo 1.º dispõe:

«Os Estados-Membros proibirão a importação dos lotes de produtos da pesca sob todas as suas formas, originários do Japão».

10 O artigo 3.º dispõe que os Estados-Membros alterarão as medidas que aplicam às importações para torná-las conformes à referida decisão e desse facto informarão a Comissão.

11 O primeiro e terceiro considerandos da decisão controvertida têm a seguinte redacção:

«Considerando que uma missão de peritos da Comissão se deslocou ao Japão para verificar as condições de produção e de transformação dos produtos da pesca exportados para a Comunidade; que, de acordo com as verificações destes peritos, as garantias oficialmente dadas pelas autoridades japonesas não são respeitadas e as condições de produção e de armazenagem dos produtos da pesca apresentam graves deficiências em matéria de higiene e de controlo que podem constituir riscos para a protecção de saúde pública;

...

Considerando que é importante suspender as importações de todos os produtos da pesca originários do Japão na pendência de uma melhoria das condições de higiene e do controlo das produções.»

Antecedentes do litígio

- 12 A recorrente é uma empresa privada com sede em Bermeo (Espanha). Tem como objecto estatutário a conservação e congelação de todos os tipos de alimentos e produtos alimentares, bem como as actividades de compra e venda, transformação e manipulação dos produtos da pesca. A sua actividade principal consiste na importação, compra e fornecimento de atum branco à indústria de conservas.
- 13 Em Janeiro de 1995, decidiu comprar 250 toneladas de atum albacora congelado à empresa japonesa Itochu Corporation. Esta compra foi objecto de dois contratos de 14 de Fevereiro e de 9 de Março de 1995. As primeiras 50 toneladas foram embarcadas em 28 de Fevereiro de 1995 e chegaram ao porto de Bilbao em 5 de Abril de 1995. Foram submetidas aos controlos sanitários previstos e regularmente desalfandegadas.
- 14 Na data da entrada em vigor da decisão controvertida, em 9 de Abril de 1995, o atum congelado restante (200 toneladas) estava em curso de encaminhamento para a Comunidade, tendo sido embarcado em portos japoneses em três lotes diferentes.
- 15 O primeiro lote, de 50 toneladas, embarcado em 15 de Março de 1995, chegou a Bilbao em 20 de Abril de 1995. Em 21 de Abril de 1995, as autoridades nacionais recusaram-se a desalfandegar esta mercadoria, com fundamento na decisão controvertida.
- 16 A recorrente contactou o serviço do controlo alimentar países terceiros da subdirecção-geral da saúde externa e veterinária do Ministério da Saúde e do Consumo espanhol. Esta subdirecção contactou a Comissão. Por duas telecópias de 25 e 26 de Abril de 1995, a Comissão informou a subdirecção de que a decisão controvertida proibia qualquer importação de produtos da pesca originários do Japão, incluindo os que tinham embarcado antes da notificação da referida decisão. Em 26 de Abril de 1995, os serviços da Inspección de Sanidad Exterior de Vizcaya recusaram o desalfandegamento.

- 17 Por decisão da Subsecretaría de Sanidad y Consumo, de 22 de Junho de 1995, foi negado provimento ao recurso administrativo interposto desta recusa.
- 18 Anteriormente, em 8 de Junho de 1995, as 50 toneladas de atum em causa tinham sido embarcadas com destino a San Juan (Porto Rico), na esperança de encontrar eventual comprador.
- 19 O segundo lote, de 75 toneladas, embarcou em 24 de Março de 1995, num porto japonês, com destino a Bilbao. Em 19 de Abril de 1995, foi apreendido no porto de Southampton pelas autoridades do Reino Unido. Por acordo de 18 de Maio de 1995, a Itochu tomou a mercadoria a seu cargo.
- 20 O último lote, também de 75 toneladas, partiu do Japão em 31 de Março e chegou em 7 de Maio de 1995 ao porto espanhol de Algeciras. Em 15 de Maio de 1995, as autoridades nacionais recusaram o seu desalfandegamento. Por acordo de 18 de Maio de 1995, a Itochu também tomou esta mercadoria a seu cargo.
- 21 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 3 de Julho de 1995, a recorrente interpôs o presente recurso contra a Comissão.
- 22 Por requerimento apresentado em 31 de Julho de 1995, esta suscitou a questão prévia de admissibilidade, cuja apreciação, por despacho de 2 de Maio de 1996, foi reservada para a da questão de mérito. Em 17 de Dezembro de 1996, terminou a fase escrita do processo.

- 23 Entre 6 e 27 de Outubro de 1997, as partes apresentaram as suas observações a uma questão do Tribunal sobre as eventuais consequências para a presente causa do acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Julho de 1997, Affish (C-183/95, Colect., p. I-4315).
- 24 Por decisão do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Junho de 1998, adoptada nos termos dos artigos 14.º e 51.º do Regulamento de Processo, o Tribunal remeteu os autos à Segunda Secção, composta por três juízes.

Pedidos das partes

- 25 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- anular a decisão controvertida no que respeita a produtos em curso de encaminhamento para a Comunidade;
- condenar a Comunidade a indemnizar a recorrente pelos prejuízos sofridos pela aplicação ilegal desta decisão e fixar em 18 396 133 PTA o montante da indemnização, sujeito a liquidação posterior — em função do preço de venda, em Porto Rico, de 50 toneladas de atum branco congelado —, ou, pelo menos, em montante considerado adequado pelo Tribunal, acrescido de juros legais à taxa de 9% e de juros de mora a contar da data da interposição do recurso;
- condenar a Comissão nas despesas.

26 A Comissão concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o recurso inadmissível;
- a título subsidiário, negar provimento ao recurso por não ter fundamento;
- condenar a recorrente nas despesas.

Quanto ao mérito

- 27 No caso em apreço, é aplicável o artigo 111.º do Regulamento de Processo, com a redacção que entrou em vigor em 1 de Junho de 1997 (JO L 103, p. 6), segundo o qual se o recurso for manifestamente desprovido de fundamento jurídico, o Tribunal pode decidir mediante despacho fundamentado, pondo assim termo à instância. Com efeito, o acórdão Affish, já referido, que confirmou a validade da decisão impugnada pelo presente recurso, demonstrou que este é manifestamente desprovido de fundamento jurídico.
- 28 Cinco dos seis fundamentos apresentados pela recorrente, baseados em violação dos princípios gerais da protecção da confiança legítima, da proporcionalidade e da igualdade de tratamento, da violação da obrigação de fundamentação e de desvio de poder, já foram invocados, no essencial, no processo onde foi proferido este acórdão.
- 29 Além disso, a recorrente invoca um sexto fundamento, baseado em violação do princípio da segurança jurídica (não retroactividade das normas jurídicas).

- 30 Por conseguinte, no presente processo, só é necessário apreciar com maior pormenor este fundamento suplementar e os argumentos suscitados especificamente em apoio dos outros cinco fundamentos.

Quanto à violação do princípio da segurança jurídica

- 31 A recorrente considera que, ao proibir a importação dos produtos que na data da publicação da decisão se encontravam em curso de encaminhamento para a Comunidade e, necessariamente, só chegariam ao porto da Comunidade após essa data, a decisão produziu efeitos retroactivos, uma vez que se applicava a factos que tinham início no passado. Uma medida de salvaguarda aplicada nestas circunstâncias originava situações injustas não abrangidas pelos artigos 19.º da Directiva 90/675, 3.º-B do Tratado CE, e 2.º e 5.º, n.º 6, do acordo sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias, Anexo I A ao acordo que institui a Organização Mundial do Comércio.
- 32 Segundo a Comissão, a decisão controvertida constitui uma medida geral cuja aplicação sem excepções, imediata e temporária, efectuada com conhecimento da situação, para ser maior a sua eficácia ao nível quer da protecção da saúde quer da correcção e restabelecimento das condições sanitárias das instalações japonesas.
- 33 A este respeito, assinala-se que a decisão controvertida, segundo a sua própria redacção, é imediatamente aplicável à data da publicação às importações de produtos de pesca originários do Japão.
- 34 Não abrange as importações na Comunidade efectuadas antes da sua entrada em vigor. O acto relevante para determinar o âmbito de aplicação da decisão é a

importação na Comunidade e não a exportação a partir de um país terceiro, como pretende incorrectamente a recorrente. O facto de a decisão ter produzido efeitos materiais sobre a mercadoria em curso de encaminhamento para a Comunidade não a priva da sua natureza de decisão aplicável *ex nunc*, isto é, às mercadorias importadas após a sua publicação.

35 Donde decorre que, por não ter efeito retroactivo, a decisão não violou o princípio da segurança jurídica.

36 Por conseguinte, o fundamento baseado nessa violação é manifestamente improcedente.

37 A questão de saber se a Comissão devia ter tomado em consideração a mercadoria em curso de encaminhamento respeita apenas aos fundamentos baseados em violação da confiança legítima e do princípio da proporcionalidade e será apreciada no âmbito destes fundamentos.

Quanto à violação da confiança legítima

38 A recorrente afirma que o princípio da protecção da confiança legítima exigia a adopção de medidas transitórias que tivessem em consideração a situação específica das mercadorias em curso de encaminhamento para a Comunidade. Em seu entender, a isenção destas mercadorias da medida de proibição não teria retirado efeito útil à decisão controvertida, desde que as mercadorias fossem submetidas a um controlo sanitário atestando que não estavam deterioradas.

- 39 A Comissão considera que a decisão impugnada não viola o princípio da confiança legítima. No caso em apreço, não estavam preenchidas as condições necessárias para criar uma confiança legítima. Qualquer excepção relativa às mercadorias que é suposto constituírem um grave perigo para a saúde humana — e que estabelecesse uma discriminação entre elas — seria contrária aos objectivos da medida e não permitiria restabelecer a muito curto prazo uma situação satisfatória das instalações japonesas no que se refere à produção e armazenagem.
- 40 No caso vertente, o Tribunal considera que a Comunidade não criou uma situação geradora de confiança legítima.
- 41 No âmbito de medidas de salvaguarda, a Comissão deve necessariamente tomar medidas adequadas a cada situação. Um operador económico não pode confiar que os seus interesses económicos sejam tomados em consideração em todas as circunstâncias, mesmo quando determinadas medidas de salvaguarda tiveram no passado em consideração interesses comparáveis.
- 42 Os exemplos invocados pela recorrente na carta de 27 de Outubro de 1997, ou seja, as Decisões da Comissão 97/513/CE, de 30 de Julho de 1997, 97/515/CE e 97/516/CE, de 1 de Agosto de 1997, relativas a determinadas medidas de protecção respeitantes a determinados produtos da pesca originários, respectivamente, do Bangladesh, Índia e Madagáscar (JO L 214, respectivamente pp. 46, 52 e 53), não são susceptíveis de alterar esta análise. Com efeito, essas três decisões foram proferidas *posteriormente* à decisão controvertida, de forma que nunca podiam servir de base a uma confiança legítima, uma vez que tal confiança legítima só pode assentar em situações existentes *antes* da adopção de uma determinada medida.
- 43 Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que, mesmo que a Comunidade tenha previamente criado uma situação susceptível de criar uma confiança legítima, um interesse público superior pode opor-se à adopção de medidas transitórias para situações surgidas antes da entrada em vigor da nova regulamentação mas cuja

evolução ainda não terminou (acórdão Affish, já referido, n.º 57). Ora, o objectivo da decisão controvertida, a saber, a protecção da saúde pública, constitui um interesse público superior (mesmo número do acórdão). Por conseguinte, é irrelevante se a data da partida do Japão de determinados lotes de peixe é anterior ou posterior a 8 de Abril de 1995.

- 44 Quanto à possibilidade de recorrer a uma medida de salvaguarda consistindo em controlar, no momento da sua importação, os lotes dos produtos da pesca já expedidos, o Tribunal de Justiça declarou que deve salientar-se que a recorrente não podia confiar legitimamente na utilização desse meio (acórdão Affish, já referido, n.º 58). Esses controlos não podem, em todos os casos, servir de parâmetro satisfatório de referência para determinar se um produto está apto a ser importado, controlos sanitários efectuados no estágio da produção são claramente mais eficazes e mais práticos que os controlos efectuados aquando da importação. Por outro lado, o procedimento utilizado constitui a base das directivas veterinárias e sanitárias, designadamente da Directiva 91/493 (mesmo acórdão, n.ºs 39 e 40, para os quais remete o n.º 58). Finalmente, a Comissão não podia adoptar a medida de salvaguarda à situação específica de um único importador ou de um único Estado-Membro importador, devendo sim ter em conta as importações dos produtos da pesca provenientes do Japão no território de toda a Comunidade (mesmo acórdão, n.º 58).
- 45 Donde decorre que o fundamento baseado na confiança legítima é manifestamente desprovido de fundamento.

Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

- 46 A recorrente considera que para atingir os objectivos prosseguidos pela decisão não era necessária a proibição absoluta de importar mercadorias em trânsito. Havia outros meios igualmente eficazes e menos restritivos para o grupo de importadores cujas mercadorias estavam em curso de encaminhamento para a Comunidade no momento da publicação da decisão.

- 47 A recorrente invoca a natureza vinculativa para a Comunidade dos artigos 5.º, n.º 6, do acordo sobre as medidas sanitárias e fitossanitárias, e 2.º, n.º 3, *in fine*, do mesmo acordo, segundo o qual as medidas sanitárias e fitossanitárias não serão aplicadas de modo a constituírem uma restrição dissimulada ao comércio internacional.
- 48 A Comissão considera que não podia adoptar uma medida menos restritiva, como o mero controlo ordinário ou um controlo especial, para proteger o objectivo prosseguido. A medida teria necessariamente natureza radical (proibição absoluta) e geral (todas as espécies provenientes de todo o país). Por conseguinte, a recorrente não podia sustentar que tinha respeitado as condições veterinárias comunitárias e tinha de ser avaliada a presunção do cumprimento destas condições.
- 49 A aplicação à recorrente de uma medida menos onerosa, como os meros controlos veterinários à entrada na Comunidade, equivaleria à inexistência de qualquer medida, uma vez que, quando estão preenchidas na origem as condições de higiene e salubridade exigidas pela legislação comunitária e não há, assim, em princípio, qualquer perigo para a saúde humana, já existem esses controlos às mercadorias chegadas ao destino. Por conseguinte, no caso em apreço, a recorrente entende que a Comissão não devia ter adoptado qualquer medida para satisfazer os interesses exclusivamente comerciais da empresa interessada e independentemente da tomada em consideração do interesse sanitário e da saúde pública.
- 50 No âmbito de uma ponderação correcta das medidas a adoptar para a protecção da saúde pública, a proibição total, sem excepção, das importações de peixe proveniente do Japão seria uma medida claramente mais eficaz que a execução de controlos ordinários à importação no porto de destino, uma vez que se tratava de produtos da pesca e que as péssimas condições de produção e armazenagem constituíam grave perigo para a saúde. De resto, era precisamente por esta razão que a Directiva 91/493 previa cláusulas de salvaguarda contendo medidas claramente mais exigentes que os simples controlos veterinários ordinários.

- 51 O Tribunal salienta que o Tribunal de Justiça declarou que, a fim de definir se uma disposição de direito comunitário é conforme ao princípio da proporcionalidade, é necessário verificar se os meios que aplica são aptos para realizar o objectivo a atingir e se não ultrapassam aquilo que é necessário para o atingir (acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-233/94, *Colect.*, p. I-2405, n.º 54, e *Affish*, já referido, n.º 30).
- 52 Como declarou o Tribunal de Justiça, este princípio encontra expressão especial no artigo 19.º, n.º 1, da Directiva 90/675, que prevê que a medida de salvaguarda decidida pela Comissão deve ser função da gravidade da situação. Esta medida consiste na suspensão das importações ou na fixação de condições especiais para os produtos importados. Nos dois casos, a medida pode ser alargada a todo o país terceiro em causa ou limitada aos produtos que provenham de uma parte deste (acórdão *Affish*, já referido, n.º 31).
- 53 No que diz respeito ao efeito territorial da proibição de importação, o Tribunal de Justiça reconheceu que não se pode acusar a Comissão de se ter limitado a controlar um número restrito de estabelecimentos de exportação de produtos da pesca, dado que, por um lado, estes controlos eram fiáveis e, por outro, os seus resultados podiam ser extrapolados de modo adequado para descrever a situação na totalidade do país em causa. Com efeito, a visita de um grande número de estabelecimentos, ou até mesmo de todos os estabelecimentos, é na prática impossível, mais que não seja para satisfazer a exigência de celeridade que a adopção da medida de protecção em matéria de saúde pública exige. Além disso, a Comissão depende, na organização dos controlos, das autoridades do país terceiro em causa (mesmo acórdão, n.º 33).
- 54 Sobre a possibilidade de extrapolar os resultados dos controlos efectuados nos estabelecimentos seleccionados, há que salientar, antes de mais, que, tendo a selecção sido efectuada pelas autoridades japonesas, a Comissão podia considerar que estes estabelecimentos eram representativos do conjunto dos estabelecimentos japoneses e não daqueles em que as condições de higiene eram piores (mesmo acórdão, n.º 35).

55 Em seguida, como salientou o Tribunal de Justiça (mesmo acórdão, n.º 36), resultava do relatório da missão de peritos da Comissão, por um lado, que a autoridade oficial japonesa não exercia um controlo satisfatório sobre os estabelecimentos em causa e tinha declarado conformes às exigências da Directiva 91/493 estabelecimentos que apresentavam graves riscos para a saúde pública e, por outro, que a marcação imprecisa dos lotes de peixe não permitia identificar com segurança o estabelecimento de que provinham e o processo de fabrico utilizado. Nestas condições e na ausência de um controlo central eficaz para a totalidade do Japão, a limitação eventual da proibição aos produtos provenientes de certas regiões do Japão não teria garantido que produtos provenientes de um estabelecimento situado noutra região, onde eram respeitadas todas as regras sanitárias, não fossem confundidos com produtos que não provenham desta mesma região.

56 A recorrente referiu a possibilidade de um controlo veterinário efectuado aquando da importação dos produtos provenientes do Japão. Sobre este ponto, a Comissão salientou, com razão, que os controlos no lugar de destino já estão previstos quando se cumprem, na origem, as condições de higiene e salubridade, não havendo, por conseguinte, qualquer perigo para a saúde humana. Com efeito, esses controlos são menos eficazes, uma vez que nessa fase o peixe congelado está embalado e os controlos têm de efectuar-se, necessariamente, por amostragem. A análise de todas as embalagens seria impossível do ponto de vista económico e duraria tanto tempo que poderia originar a deterioração do produto. Por conseguinte, um controlo desse tipo no porto de destino não poderia por isso garantir que todos os produtos estão isentos de microrganismos patogénicos, apesar de a totalidade dos lotes ser considerada conforme às exigências da legislação comunitária. Ora, os controlos na importação seriam incompletos, por conseguinte menos representativos e, portanto, de menor confiança que os efectuados na fase da produção e da transformação. A total proibição, sem excepção, das importações provenientes do Japão constitui, assim, uma medida claramente mais eficaz que os controlos ordinários na importação. Por conseguinte, tendo presente o objectivo da protecção da saúde pública dos consumidores comunitários, parece justificar-se. A este respeito, a Comissão salienta, com razão, que é precisamente para evitar um risco certo para a saúde humana que a Directiva 91/493 prevê cláusulas de protecção contendo medidas claramente mais restritivas que os meros controlos veterinários ordinários.

- 57 Em qualquer caso, o livre exercício de uma actividade profissional não constitui uma prerrogativa absoluta, mas deve ser tomado em consideração relativamente à sua função na sociedade. Por conseguinte, podem ser impostas restrições, nomeadamente no âmbito de uma organização comum de mercado, na condição de essas restrições corresponderem efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituírem, relativamente ao objectivo prosseguido, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância do direito assim garantido. A importância dos objectivos prosseguidos pode justificar restrições que tenham consequências negativas para alguns operadores económicos (v. o acórdão *Affish*, já referido, n.º 42, e a jurisprudência citada).
- 58 Ora, mesmo em relação às consequências económicas que pode implicar para os importadores que se encontrem numa situação como a da recorrente, não se pode considerar que a decisão controvertida constitui uma intervenção desmesurada, dado que satisfaz as exigências da proporcionalidade impostas pelo artigo 19.º, n.º 1, da Directiva 90/675. Com efeito, estas exigências destinam-se precisamente a garantir o respeito dos interesses dos operadores económicos. Neste caso, é tanto mais assim que à protecção da saúde pública, que a decisão controvertida pretende garantir, deve ser atribuída uma importância preponderante relativamente às considerações económicas (v. o mesmo acórdão, n.º 43, e a jurisprudência referida).
- 59 Finalmente, as disposições do acordo sobre a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias, invocadas pela recorrente, também não obrigam a Comissão a ter em consideração os seus interesses económicos. À luz do exposto anteriormente, uma vez que a medida adoptada tinha por objectivo a protecção da saúde pública, não era «mais restritiva para o comércio que o necessário para conseguir o nível de protecção sanitária ou fitossanitária (que considerem) adequado, tendo em conta a viabilidade técnica e económica», na acepção do artigo 5.º, n.º 6, do acordo sobre a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias. De resto, uma vez que a Comissão, para adoptar a decisão, se baseou em conclusões fiáveis de peritos, não é admissível, não existindo prova neste sentido, a alegação da recorrente de que a medida adoptada constituía uma «restrição dissimulada ao comércio internacional», na acepção do artigo 2.º, n.º 3, do mesmo acordo.

- 60 Por conseguinte, a Comissão não estava obrigada a prever um regime especial para os operadores cujas mercadorias estivessem em curso de encaminhamento para a Comunidade.
- 61 Em consequência, o fundamento baseado em violação do princípio da proporcionalidade é manifestamente improcedente.

Quanto à violação do princípio da igualdade de tratamento

- 62 A recorrente considera que, ao não ter em consideração, na decisão controvertida, as mercadorias em curso de encaminhamento para a Comunidade, a Comissão tratou situações idênticas de maneira diferente e, portanto, violou o princípio geral da igualdade de tratamento. A decisão controvertida só podia explicar-se pela vontade de favorecer determinados meios de transporte em detrimento de outros (transporte aéreo em vez do marítimo).
- 63 Além disso, a aplicação da referida decisão às mercadorias expedidas antes da sua publicação viola o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, previsto no artigo 6.º do Tratado. Esta aplicação leva necessariamente a discriminar em razão da nacionalidade as empresas que importam produtos da pesca, na medida em que estas se estabelecem apenas onde a maioria dos seus clientes, neste caso as empresas da indústria de conservas, se encontram igualmente estabelecidos. As empresas importadoras não podem, assim, estabelecer-se noutros Estados-Membros.
- 64 Segundo a recorrente, há uma diferença qualitativa entre os produtos expedidos do Japão antes da adopção da decisão e os que foram expedidos após a sua adopção, do ponto de vista da sua aptidão para corresponder ao objectivo prosseguido pela decisão. Por conseguinte, não há nenhuma justificação para tratar de forma idêntica todas as mercadorias provenientes desse país, e não se pode fazer recair nos

produtos expedidos antes da adopção da decisão uma presunção inilidível de perigosidade, como pretende a Comissão, equiparando-os aos produtos expedidos após a adopção da decisão, os quais, segundo a Comissão, apresentam a partir desse momento um perigo para a saúde pública.

- 65 Pelo contrário, a Comissão afirma que deu tratamento idêntico, e não distinto, a todas as mercadorias originárias do Japão e saídas das fábricas que não reuniam as condições de higiene e salubridade exigidas pela inspecção comunitária. A circunstância de, na sua decisão, não se terem tomado em consideração as mercadorias em trânsito demonstra precisamente que todas as mercadorias provenientes desse país foram tratadas de forma idêntica.
- 66 Seria supérflua uma distinção entre, por um lado, as mercadorias que embarcaram e chegaram ao porto de destino antes da data da publicação da decisão e, por outro, as que embarcaram antes, mas que deviam chegar ao porto depois desta data, porque não tem em consideração o princípio da aplicação *ex nunc* dos actos administrativos. Quanto à distinção em função dos meios de transporte, é absolutamente artificial. A decisão controvertida produz efeitos sobre todas as mercadorias desde a data da sua publicação, de forma que pode falar-se de eficácia ordinária de um acto administrativo que contém uma medida sanitária geral.
- 67 A Comissão considera que a alegada discriminação em razão da nacionalidade é totalmente destituída de fundamento, uma vez que pretende conferir à decisão controvertida efeitos inexistentes nos circuitos comerciais tradicionais, na medida em que, em virtude da sua natureza temporária, esta decisão não pode provocar qualquer alteração extraordinária.
- 68 O Tribunal salienta que a decisão controvertida trata de forma idêntica situações idênticas. Aplica-se a todas as mercadorias importadas depois da sua publicação, não fazendo distinção em função do meio de transporte utilizado. A aplicação da decisão é determinada unicamente pela data da importação na Comunidade. A

partir da sua entrada em vigor, é proibida qualquer importação, independentemente do meio de transporte para o efeito utilizado. O facto de a mercadoria já ter embarcado e em curso de encaminhamento para a Comunidade não tem qualquer incidência na aplicação da decisão, que se aplica de forma idêntica a qualquer peixe proveniente do Japão.

- 69 A circunstância de outros operadores terem podido dirigir a mercadoria para outros mercados é um efeito secundário da publicação da decisão que não permite presumir a violação do princípio da igualdade.
- 70 A decisão controvertida também não criou uma discriminação em razão da nacionalidade, uma vez que afecta todos os operadores económicos que importam na Comunidade peixe proveniente do Japão.
- 71 Por conseguinte, o fundamento baseado em violação do princípio da igualdade é manifestamente infundado.

Quanto à violação da obrigação de fundamentação

- 72 A recorrente considera que a Comissão violou a obrigação de fundamentar os seus actos, uma vez que não justificou certos aspectos essenciais da sua decisão. A recorrida devia ter fundamentado de forma específica o efeito retroactivo conferido à referida decisão.
- 73 Os operadores comunitários cujas mercadorias estão em curso de encaminhamento encontravam-se numa situação especial que deveria beneficiar de protecção ao abrigo do princípio geral da segurança jurídica. No presente processo, tanto o

artigo 19.º, n.º 1, segundo travessão, da Directiva 90/675 como os artigos 3.º-B do Tratado e 2.º, n.º 3, e 5.º, n.º 6, do acordo sobre a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias obrigariam a tomar em consideração a situação dos produtos em curso de encaminhamento aquando da adopção de uma medida de salvaguarda.

74 A Comissão recorda que o objecto da fundamentação se circunscreve ao conteúdo do dispositivo do acto que a precede. No caso em apreço, tratando-se da execução de uma medida de salvaguarda prevista no artigo 19.º da Directiva 90/675, a fundamentação limita-se precisamente às condições materiais e de oportunidade que originaram essa medida. Assim, não existindo um regime legal especial aplicável às mercadorias em curso de encaminhamento para a Comunidade, este elemento não deve ser objecto de uma apreciação negativa da fundamentação da sua exclusão, na medida em que os operadores não podem invocar nenhum princípio de confiança legítima.

75 Cabe assinalar, como o Tribunal de Justiça salientou no acórdão Affish, já referido (n.º 64), que os considerandos da decisão controvertida demonstram claramente que a Comissão adoptou a medida de salvaguarda depois de ter enviado ao local uma missão de peritos, que verificaram graves deficiências em matéria de higiene e de controlo das condições de produção e de armazenagem dos produtos da pesca, deficiências essas que podiam constituir riscos para a protecção da saúde pública (primeiro considerando da decisão controvertida).

76 É também saliente (mesmo acórdão, n.º 65) que, atendendo à natureza da decisão controvertida e designadamente o prazo em que devia ser tomada, a Comissão pôde limitar-se a indicar, em termos gerais, o procedimento seguido e os elementos essenciais que constituíam a base da sua apreciação, sem repetir os detalhes do relatório da missão de peritos nem explicar, através de fundamentação específica, as razões porque foram afastadas outras possibilidades.

- 77 Por conseguinte, o fundamento baseado em violação da obrigação de fundamentação é manifestamente improcedente.

Quanto ao desvio de poder

- 78 Segundo a recorrente, à luz do relatório preliminar dos peritos da Comissão, que assinala unicamente que os produtos expedidos de dois estabelecimentos japoneses apresentam riscos para a saúde pública, a aplicação da decisão controvertida a produtos de proveniência diferente e em trânsito confirma que se trata de uma medida de índole comercial mais do que sanitária. Por conseguinte, a Comissão arroga-se competências atribuídas ao Conselho, nos termos do artigo 113.º do Tratado, e viola o disposto nos artigos 4.º, n.º 1, e 155.º do Tratado, cometendo assim desvio de poder.
- 79 A Comissão confirma que a medida adoptada se circunscreve estritamente aos parâmetros definidos no artigo 19.º, n.º 1, da Directiva 90/675. Sublinha que, as graves deficiências assinaladas se referiam a estabelecimentos de produção e armazenagem de todas as espécies de peixe, a medida imediata a adoptar devia ser geral e suficientemente eficaz em termos de protecção. Acrescenta que esta medida não foi acompanhada de nenhuma disposição especial para mercadorias perigosas, incluindo as que se encontravam em curso de encaminhamento, como também previu nenhuma aplicação retroactiva.
- 80 Recorda que o artigo 43.º do Tratado, fundamento jurídico da política agrícola comum, confere às instituições comunitárias e em especial à Comissão um amplo poder de decisão. Em seu entender, o restabelecimento das condições sanitárias constitui aqui apenas o objectivo geral, de natureza estrutural, de qualquer medida

de salvaguarda. Por conseguinte, o órgão institucional não violou, em momento algum, nem o artigo 43.º do Tratado nem a Directiva 90/675 e não exerceu a sua competência com um fim comercial.

- 81 Recorde-se que, tratando-se de objectivos prosseguidos pela Comissão, as deficiências verificadas no controlo exercido pelas autoridades japonesas contribuíram precisamente para a apreciação de que a qualidade sanitária dos produtos em proveniência de todo o Japão não podia ser garantida (acórdão Affish, já referido, n.º 49). Ora, no caso em apreço, a recorrente não produziu qualquer elemento que permita demonstrar que a Comissão prosseguiu, através da adopção da decisão controvertida, um objectivo diferente daquele para que lhe foi atribuída competência na matéria pelo artigo 19.º da Directiva 90/675 (acórdão Affish, já referido, n.º 49).
- 82 Nestas circunstâncias, o fundamento de desvio de poder é manifestamente infundado.
- 83 Resulta do exposto anteriormente que deve ser negado provimento ao recurso de anulação.
- 84 No que se refere à acção de indemnização, esta também não tem fundamento, uma vez que a decisão controvertida não está viciada de nenhuma ilegalidade susceptível de responsabilizar a Comunidade.

Quanto às despesas

- 85 Por força do n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo a recorrida sido vencida, e tendo-o requerido a Comissão, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A recorrente é condenada nas despesas.**

Proferido no Luxemburgo, em 15 de Setembro de 1998.

O secretário

O presidente

H. Jung

A. Kalogeropoulos