

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)
30 de Setembro de 1998 *

No processo T-149/96,

Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti), organização profissional de direito italiano, com sede em Roma,

110 empresários agrícolas, cujos nomes figuram em anexo no presente acórdão, estabelecidos em Itália,

representados por Roberto G. Aloisio, advogado no foro de Roma, e Fabrizio Massoni, advogado no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Jim Penning, 31, Grand-rue,

recorrentes,

contra

Conselho da União Europeia, inicialmente representado por Moyra Sims-Robertson, consultora jurídica, e Marco Umberto Moricca, membro do Serviço Jurídico, e, em seguida, por Sims-Robertson e Ignacio Díez Parra, consultor jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Alessandro Morbilli, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

* Língua do processo: italiano.

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Paolo Ziotti e James Macdonald Flett, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorridos,

que tem por objecto, por um lado, um pedido de indemnização nos termos dos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, destinado a obter a reparação do prejuízo pretensamente sofrido pelos recorrentes devido às acções e omissões do Conselho e da Comissão na sequência do surgimento da doença conhecida com o nome de encefalopatia espongiforme bovina, e, por outro, um pedido de anulação do Regulamento (CE) n.º 1357/96 do Conselho, de 8 de Julho de 1996, que prevê a realização, em 1996, de pagamentos suplementares no âmbito dos prémios previstos no Regulamento (CEE) n.º 805/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, e que altera o mesmo regulamento (JO L 175, p. 9),

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

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

secretário: B. Pastor, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 10 de Março de 1998,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

1 A encefalopatia espongiforme bovina (a seguir «EEB»), doença dita «das vacas loucas», faz parte de um grupo de doenças chamadas encefalopatias espongiformes transmissíveis, que se caracterizam por uma degenerescência do cérebro e pelo aspecto esponjoso das suas células nervosas na análise microscópica.

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

3 A EEB foi detectada pela primeira vez no Reino Unido em 1986. Desde 1988, mais de 160 000 casos confirmados de EEB foram identificados no efectivo bovino desse Estado-Membro e casos esporádicos de EEB também surgiram na França, na Irlanda, em Portugal e na Suíça.

4 Para combater essa doença e as consequências dela resultantes, para além de diversas medidas adoptadas pelo Reino Unido, a Comunidade Europeia adoptou, após o mês de Julho de 1988, um certo número de decisões, designadamente as que se mencionam seguidamente.

- 5 A Decisão 89/469/CEE, de 28 de Julho de 1989, relativa a determinadas medidas de protecção contra a encefalopatia espongiforme bovina no Reino Unido (JO L 225, p. 51) introduziu um certo número de restrições às trocas intracomunitárias de bovinos nascidos no Reino Unido antes do mês de Julho de 1988, ou seja, a data em que foram decretadas neste país, por um lado, a proibição de vender alimentos destinados aos ruminantes e que contenham proteínas de ruminantes, bem como, por outro, a proibição de alimentar os ruminantes com esses alimentos [«Ruminant Feed Ban», contido na Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988 (SI 1988/1039), posteriormente modificada].
- 6 Esta decisão foi alterada pela Decisão 90/59/CEE da Comissão, de 7 de Fevereiro de 1990 (JO L 41, p. 23), que generalizou a proibição de exportação de bovinos a partir do Reino Unido, com a excepção dos destinados a serem abatidos e com idade inferior a seis meses.
- 7 A Decisão 89/469/CEE foi alterada uma segunda vez pela Decisão 90/261/CEE da Comissão, de 8 de Junho de 1990 (JO L 146, p. 29), que determinou que o cumprimento da proibição imposta ao Reino Unido de não proceder à exportação de animais com mais de seis meses devia ser garantido através da aposição nesses animais de uma marca especial e da utilização de um sistema de fichas computadorizadas para permitir a identificação dos animais. Exigiu ainda a inserção da seguinte frase no certificado sanitário que acompanha a carne fresca não desossada de bovino proveniente do Reino Unido: «Carne fresca de bovino derivada de bovinos que não são provenientes de explorações nas quais a existência de EEB foi confirmada nos dois anos anteriores». Quanto à carne desossada, impõe que o certificado sanitário mencione que se trata de «Carne fresca à qual foram removidos durante o corte todos os nervos e tecidos linfáticos visíveis», ou seja, aqueles que, no parecer de peritos, eram susceptíveis de conter o agente infeccioso.
- 8 Estas decisões foram, por seu turno, substituídas pela Decisão 94/474/CE da Comissão, de 27 de Julho de 1994, que diz respeito a determinadas medidas de protecção relativas à encefalopatia espongiforme bovina e revoga as Decisões 89/469/CEE e 90/200/CEE (JO L 194, p. 96), que retomou o seu conteúdo

alterando-o parcialmente. A nova decisão aumentou de dois para seis anos o período durante o qual se exigia que não tivessem sido confirmados casos de EEB na exploração em que os bovinos tinham sido criados a fim de se permitir a exportação da sua carne não desossada para outros Estados-Membros da Comunidade. Proibía a exportação a partir do Reino Unido de todas as matérias de ruminantes e produtos que contenham essas matérias que não tenham sido tratados segundo os sistemas admitidos com base na Decisão 94/382/CE da Comissão, de 27 de Junho de 1994, que aprova sistemas alternativos de tratamento térmico para a transformação de resíduos provenientes de ruminantes no respeitante à inactivação de agentes da encefalopatia espongiforme (JO L 172, p. 25), tornando-a aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1995.

9 A Decisão 94/474, de 27 de Julho de 1994, já referida, foi por seu turno alterada pela Decisão 95/287/CE da Comissão, de 18 de Julho de 1995 (JO L 181, p. 40). Esta impôs o test Elisa oficial para a detecção de proteínas de ruminantes nos alimentos destinados a ruminantes. Introduziu também alterações no conteúdo dos certificados sanitários que acompanham as carnes expedidas do Reino Unido e, seguidamente, a amplitude dos controlos a serem efectuados pelas autoridades nacionais competentes. No que respeita, designadamente, às carnes obtidas a partir de bovinos com mais de dois anos e meio, o certificado devia garantir que os bovinos, no Reino Unido, tinham apenas permanecido em explorações nas quais não foi confirmado qualquer caso de EEB nos últimos seis anos ou que, caso contrário, se tratava de carne fresca desossada constituída por músculos dos quais foram removidos todos os tecidos aderentes, incluindo os tecidos nervosos e linfáticos aparentes.

10 A Decisão 90/134/CEE da Comissão, de 6 de Março de 1990, que altera pela segunda vez a Directiva 82/894/CEE do Conselho relativa à notificação de doenças dos animais na Comunidade e altera temporariamente a frequência da notificação respeitante à encefalopatia espongiforme bovina (JO L 76, p. 23), acrescentou a EEB à lista das doenças sujeitas à notificação pela Directiva 82/894/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1982, relativa à notificação de doenças dos animais na Comunidade (JO L 378, p. 58; EE 03 F26 p. 227), a fim de garantir uma informação rápida e indispensável à aplicação das medidas de protecção previstas pela regulamentação comunitária. Esta última directiva foi alterada uma terceira vez pela Decisão 92/450/CE da Comissão, de 30 de Julho de 1992 (JO L 248, p. 77), que

prorrogou até 31 de Dezembro de 1997 a obrigação de notificação semanal dos focos da doença, prevista pela Decisão 90/134, de 6 de Março de 1990, já referida.

- 11 A Decisão 90/200/CEE da Comissão, de 9 de Abril de 1990, relativa a exigências suplementares para determinados tecidos e órgãos no que diz respeito à encefalopatia espongiiforme bovina (EEB) (JO L 105, p. 24), introduziu uma série de medidas destinadas a limitar as trocas intracomunitárias de certos tecidos e órgãos provenientes de animais da espécie bovina no que diz respeito à EEB, em especial, tecidos e órgãos provenientes de bovinos com seis ou mais meses de idade na data do abate.
- 12 A Decisão 92/290/CEE da Comissão, de 14 de Maio de 1992, relativa a determinadas medidas de protecção de embriões de bovino contra a encefalopatia espongiiforme bovina (EEB) no Reino Unido (JO L 152, p. 37), impôs a todos os Estados-Membros a obrigação de não enviar para outros Estados-Membros da Comunidade embriões da espécie bovina produzidos por fêmeas relativamente às quais se suspeite ou tenha sido confirmada a existência de EEB.
- 13 A Decisão 94/381/CE da Comissão, de 27 de Junho de 1994, relativa a certas medidas de protecção respeitantes à encefalopatia espongiiforme bovina e à alimentação à base de proteínas derivadas de mamíferos (JO L 172, p. 23), proibiu no conjunto da Comunidade a utilização de proteínas derivadas de todas as espécies de mamíferos na alimentação dos ruminantes, estabelecendo como excepção a possibilidade de os Estados-Membros instaurarem um sistema que possibilite a distinção entre proteínas animais derivadas de ruminantes e de espécies que não os ruminantes. O conteúdo desta decisão foi alterado e clarificado pela Decisão 95/60/CE da Comissão, de 6 de Março de 1995 (JO L 55, p. 43).
- 14 Por comunicado de 20 de Março de 1996, o Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (a seguir «SEAC»), organismo científico independente encarregado de aconselhar o Governo do Reino Unido, revelou a existência de dez casos de uma variante da doença de Creutzfeldt-Jakob identificados em pessoas com a idade máxima de 42 anos.

15 Esse comunicado estava assim redigido:

«Embora não exista qualquer prova directa de uma relação, tendo em conta os dados actuais e na falta de qualquer alternativa credível, a explicação actualmente mais provável é a de esses casos estarem relacionados com uma exposição à encefalopatia espongiforme bovina antes de ser instituída, em 1989, a proibição de determinadas miudezas especificadas de carne de bovino. Trata-se de um motivo de grande inquietação.»

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

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

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

contacto entre a espinal medula, por um lado, e a gordura, ossos e carne, por outro lado, sem o que a carcaça deveria ser tratada como miudezas especificadas de carne de bovino. Por fim, o comité recomendava que prosseguisse a investigação relativa à possibilidade de transmissão da EEB ao homem.

- 19 Em 24 de Março de 1996, o SEAC confirmou as suas primeiras recomendações, mas salientou, contudo, que não estava em condições de confirmar se existia ou não umnexo de causalidade entre a EEB e a variante da doença de Creutzfeldt-Jakob recentemente descoberta. Sublinhou que essa questão exigia estudos científicos mais completos.
- 20 Em 27 de Março de 1996, a Comissão adoptou a Decisão 96/239/CE, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiiforme dos bovinos (JO L 78, p. 47, a seguir «Decisão 96/239»).
- 21 O quinto considerando desta decisão tem a seguinte redacção:

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

22 O seu artigo 1.º dispõe:

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

— bovinos vivos, sémen e embriões de bovinos,

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

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

— farinhas de carne e ossos provenientes de mamíferos.»

23 Na sequência de dois pareceres de 9 e 18 de Abril de 1996 do Comité Científico Veterinário, esta Decisão 96/239 foi alterada pela Decisão 96/362/CE da Comissão, de 11 de Junho de 1996 (JO L 139, p. 17), que levantou a proibição de exportar sémen de bovinos e outros produtos como a gelatina, o fosfato dicálcico, os aminoácidos e péptidos, os sebos e os produtos à base de sebo ou derivados do sebo, na condição de serem produzidos de acordo com os métodos descritos no anexo da decisão em estabelecimentos sujeitos a controlo veterinário oficial.

24 No mesmo momento, um grupo de peritos internacionais, convocado pela Organização Mundial de Saúde, reunia em Genebra, com a participação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e do Gabinete Internacional de Epizootias (GIE). Esses peritos chegaram também à conclusão de que

a relação entre a EEB e a variante da doença de Creutzfeldt-Jakob não estava provada, mas que a explicação mais provável para os casos desta última doença descobertos no Reino Unido era a exposição da população britânica à EEB. Os peritos recomendaram especialmente que todos os países velassem por que os animais afectados por encefalopatia espongiforme transmissível fossem abatidos e todas as partes do animal e todos os produtos obtidos a partir deste fossem eliminados de modo a que o agente infeccioso não pudesse penetrar em nenhuma cadeia alimentar. Consideraram também necessário reverem-se os métodos de tratamento das carcaças para garantir a desactivação efectiva dos agentes responsáveis pela encefalopatia espongiforme transmissível.

- 25 Desde Abril de 1996, a Comissão adoptou uma série de medidas de apoio ao mercado da carne de bovino em toda a Comunidade, designadamente alargando de modo sensível as condições de intervenção. Entre estas medidas, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 1357/96, de 8 de Julho de 1996, que prevê a realização, em 1996, de pagamentos suplementares no âmbito dos prémios previstos no Regulamento (CEE) n.º 805/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, e que altera o mesmo regulamento (JO L 175, p. 9, a seguir «Regulamento n.º 1357/96»).
- 26 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 21 de Maio de 1996, registada com o número T-76/96, uma associação profissional, The National Farmers' Union, e quatro sociedades que operam no sector da indústria de bovinos britânica pediram a anulação da Decisão 96/239. Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 25 de Maio de 1996, registado com o número T-76/96 R, pediram a suspensão da execução desta decisão, nos termos do artigo 185.º do Tratado CE.
- 27 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Maio de 1996, registada com o número C-180/96, o Reino Unido pediu a anulação da mesma decisão e de certos outros actos que a ela se referem. Por documento separado apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça no mesmo dia, registado com o número C-180/96 R, pediu a suspensão da execução da Decisão 96/239 e/ou a concessão de certas medidas provisórias.

- 28 Por despacho de 12 de Julho de 1996, Reino Unido/Comissão (C-180/96 R, Colect., p. I-3903), o Tribunal de Justiça indeferiu o pedido de suspensão da execução formulado pelo requerente. Por despacho de 13 de Julho de 1996, The National Farmers' Union e o./Comissão (T-76/96 R, Colect., p. II-815), o presidente do Tribunal de Primeira Instância também indeferiu o pedido de suspensão da execução formulado pelas requerentes.
- 29 Por despacho do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Dezembro de 1996, o processo T-76/96, The National Farmers' Union e o./Comissão, foi cancelado na sequência da desistência das recorrentes.
- 30 Por acórdão de 5 de Maio de 1998, Reino Unido/Comissão (C-180/96, ainda não publicado na Colectânea), o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso de anulação interposto pelo Estado-Membro recorrente.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 31 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 23 de Setembro de 1996, os recorrentes, a Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti), organização profissional de direito italiano, com sede em Roma, à qual estão associados os criadores italianos através das federações regionais e provinciais, bem como 110 criadores individuais, interpuseram o presente recurso contra o Conselho, a Comissão e o Comité Veterinário Permanente.
- 32 Por despacho do Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção) de 12 de Março de 1997, o recurso foi julgado inadmissível no que respeita ao Comité Veterinário Permanente.
- 33 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção) decidiu dar início à fase oral e proceder a medidas de organização

do processo consistentes em solicitar à Comissão que juntasse aos autos as conclusões da Comissão de Inquérito criada pelo Parlamento Europeu sobre a EEB, formuladas em 7 de Fevereiro de 1997. Em 9 de Outubro de 1997, a Comissão juntou o documento solicitado.

34 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais do Tribunal na audiência pública realizada em 10 de Março de 1998.

35 Os recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— condenar solidariamente os recorridos, por força do segundo parágrafo do artigo 215.º do Tratado, no pagamento do ressarcimento dos prejuízos, a fixar no decurso da instância, a cada um dos recorrentes, na respectiva proporção, acrescidos de juros de mora à taxa de 10% e revalorização monetária, até pagamento efectivo;

— anular o Regulamento n.º 1357/96, na parte em que fixa os limites ao ressarcimento a conceder aos produtores e em que, de qualquer modo, quantifica o montante da respectiva indemnização reportando-se unicamente à perda de rendimentos e não ao acréscimo dos custos;

— condenar os recorridos, ou o recorrido considerado responsável, no pagamento das despesas do processo.

36 Na audiência, os recorrentes afirmaram que, caso o Tribunal venha a acolher a tese dos recorridos de que o Regulamento n.º 1357/96 não limita a responsabilidade extracontratual da Comunidade, renunciariam ao seu pedido de anulação desse regulamento.

37 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o pedido de indemnização manifestamente inadmissível no que respeita à Coldiretti;
- em todo o caso, julgar improcedente o pedido de indemnização;
- julgar o pedido de anulação do Regulamento n.º 1357/96 manifestamente inadmissível;
- em todo o caso, negar-lhe provimento;
- condenar os recorrentes nas despesas.

38 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar inadmissível o pedido de anulação do Regulamento n.º 1357/96;
- julgar inadmissível o pedido de indemnização apresentado pela Coldiretti;
- julgar inadmissível o pedido de indemnização na medida em que tem por base um direito à protecção da saúde reconhecido a todo o cidadão da Comunidade;
- quanto ao mais, negar provimento ao pedido de indemnização;
- condenar os recorrentes nas despesas.

- 39 Os recorrentes pedem uma peritagem destinada a definir as medidas técnicas indispensáveis para impedir o surgimento e a difusão da EEB no que respeita às carnes de bovino e a quantificar o prejuízo, actual e posterior, sofrido e a sofrer por cada um dos recorrentes no presente processo quer em termos de *damnum emergens* quer de *lucrum cessans*. A este respeito, reservam-se o direito de pôr à disposição do Tribunal e/ou do colectivo de peritos a designar toda a documentação necessária para os efeitos do presente processo.

Quantos aos pedidos de indemnização

Quanto à admissibilidade

Quanto à questão prévia de admissibilidade suscitada pelo Conselho com base na falta de conformidade da petição com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 44.º do Regulamento de Processo

— Argumentos das partes

- 40 O Conselho recorda que, em conformidade com jurisprudência constante referente ao alcance da alínea c) do n.º 1 do artigo 44.º do Regulamento de Processo, a petição deve conter o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos invocados de forma suficientemente clara e precisa para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao juiz comunitário decidir sobre o pedido, eventualmente, sem outras informações que o sustentem.
- 41 No que toca mais precisamente a pedidos de indemnização como os do caso em apreço, invoca uma jurisprudência bem assente segundo a qual uma petição que não permita ao Tribunal identificar o prejuízo suportado pelo demandante não satisfaz as exigências mínimas que a alínea c) do n.º 1 artigo 44.º do Regulamento

de Processo estabelece para que uma acção seja admissível (v. despacho do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Novembro de 1993, Koelman/Comissão, T-56/92, Colect., p. II-1267).

- 42 Sustenta que os recorrentes manifestamente não satisfizeram esta condição, pois que não precisaram nem a natureza exacta nem a extensão do prejuízo directamente sofrido por cada um deles. Recorda, designadamente, que, na sua petição, pedem ao Tribunal que encarregue um grupo de peritos da avaliação do montante a pagar a cada um deles e que afirmam que o prejuízo afectou a totalidade dos criadores de bovinos na Itália.
- 43 Portanto, o pedido de indemnização deve ser julgado manifestamente inadmissível por falta de coerência, de clareza e de precisão.
- 44 Na audiência, os recorrentes contestaram a invocação da inadmissibilidade, recordando que o Conselho e a Comissão reconhecem a existência dos prejuízos causados aos criadores. Acrescentaram que a quantificação exacta do prejuízo é uma carga excessiva à qual não podem fazer face, razão pela qual pediram ao Tribunal uma peritagem técnica.

— Apreciação do Tribunal

- 45 Por força do artigo 19.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a petição deve indicar o objecto do litígio e conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados.
- 46 Essa indicação deve ser suficientemente clara e precisa para que o demandado possa preparar a sua defesa e o Tribunal decidir a acção, eventualmente sem mais informações em seu apoio. A fim de garantir a segurança jurídica e uma boa admi-

nistração da justiça, é necessário, para que a acção seja admissível, que os elementos essenciais de facto e de direito em que assenta resultem, pelo menos sumariamente, mas de uma maneira coerente e compreensível, do texto da própria petição (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/Grécia, C-347/88, Colect., p. I-4747, n.º 28, e de 31 de Março de 1992, Comissão/Dinamarca, C-52/90, Colect., p. I-2187, n.ºs 17 e segs.; despacho Koelman/Comissão, já referido, n.º 21; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1996, Asia Motor France e o./Comissão, T-387/94, Colect., p. II-961, n.º 106; despacho do Tribunal de Primeira Instância, de 21 de Novembro de 1996, Syndicat des producteurs de viande bovine e o./Comissão, T-53/96, Colect., p. II-1579, n.º 21, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Janeiro de 1998, Dubois et Fils/Conselho e Comissão, T-113/96, Colect., p. II-125, n.º 29).

47 Para satisfazer essas exigências, uma petição que vise a reparação dos danos causados por uma instituição comunitária deve conter elementos que permitam identificar, nomeadamente, o prejuízo que o demandante pretende ter sofrido e, mais precisamente, a natureza e a extensão desse prejuízo (v. despacho Koelman/Comissão, já referido, n.ºs 22 a 24, e 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 75).

48 No caso em apreço, a petição refere, nas suas páginas 18 e 19, as diferentes categorias de prejuízos sofridos pelos criadores de carne de bovino, ou seja, em primeiro lugar, o *damnum emergens* que se prende com uma venda dos animais vivos a preços inferiores ao preço de custo, a um preço de venda que, segundo os recorrentes, terá sido inferior a 40% do que esperavam os criadores, em segundo lugar, o *damnum emergens* que se prende com os custos de manutenção dos animais que não foram vendidos no fim do ciclo de engorda, em terceiro, o *lucrum cessans* que se prende com a falta da venda de animais no ano em curso e, em quarto lugar, o *lucrum cessans* que se prende com a persistente quebra do consumo da carne de bovino nos próximos anos.

49 Se os articulados dos recorrentes não quantificam de forma definitiva os prejuízos sofridos por cada criador, contêm, todavia, nos anexos 10 e 11 da petição, estimativas detalhadas dos prejuízos alegadamente sofridos pelos efectivos bovinos itali-

anos e aí se indicam os critérios e parâmetros utilizados nas suas estimativas. Apesar da junção destas estimativas, os recorrentes sublinham as enormes dificuldades que encontraram para avaliar e quantificar correctamente o prejuízo sofrido por cada um dos criadores. Indicam que foi precisamente por esta razão que pediram que essa verificação complexa fosse realizada por um colectivo de peritos.

50 Nestas condições, há que admitir que a petição, completada pelas informações juntas nos anexos, é suficientemente precisa quanto à natureza e ao carácter dos prejuízos alegados e que nem os recorridos nem o Tribunal ficaram impedidos de conhecer a extensão aproximada dos prejuízos alegados. Portanto, as partes puderam, sem outras informações em seu apoio, preparar a sua defesa e o Tribunal está em condições de decidir do pedido, sem prejuízo da eventual necessidade de posteriores precisões quanto à exacta extensão dos prejuízos sofridos por cada um dos recorrentes.

51 Por conseguinte, é erradamente que o Conselho sustenta que a petição não cumpre as condições de clareza e de precisão exigidas pela alínea c) do n.º 1 do artigo 44.º do Regulamento de Processo.

52 Portanto, não colhe a questão prévia de admissibilidade suscitada.

Quanto à questão prévia de admissibilidade suscitada pelos recorridos, invocando a falta de interesse em agir da Coldiretti

— Argumentos das partes

53 Os recorridos contestam a admissibilidade do pedido de reparação formulado pela Coldiretti. Remetem para a jurisprudência nos termos da qual uma organização constituída para a defesa dos interesses colectivos de uma categoria determinada de sujeitos jurídicos não tem o direito de intentar uma acção destinada a uma obter

uma indemnização dos prejuízos sofridos pelos seus aderentes. Segundo o juiz comunitário, o direito de agir nos termos do artigo 215.º do Tratado só é reconhecido a associações profissionais quando possam invocar em juízo ou um interesse próprio em agir, distinto do dos seus membros, ou então um direito à reparação que lhes tenha sido cedido por outras pessoas (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Março de 1975, *Union syndicale e o./Conselho*, 72/74, *Recueil*, p. 401, n.ºs 20 a 22, *Colect.*, p. 159, e acórdão *Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão*, já referido, n.º 64; despacho *Syndicat des producteurs de viande bovine e o./Comissão*, já referido, n.º 28). Ora, na petição não se demonstra, nem sequer implicitamente, que a Coldiretti tenha sofrido um prejuízo próprio ou que exerça um direito à reparação que os seus membros lhe tenham cedido. A Coldiretti não provou nem sequer alegou que uma destas hipóteses se verifica no caso concreto. Por conseguinte, o seu pedido é manifestamente inadmissível.

- 54 Os recorrentes admitem que a Coldiretti é uma associação sem personalidade jurídica. Contudo, a associação terá o direito de agir. A falta de personalidade jurídica não terá importância e não impedirá de forma alguma que se trate de um sujeito jurídico distinto dos associados, dotado de uma capacidade de agir que lhe é própria. Por esta razão, a Coldiretti terá um interesse em que seja declarada a responsabilidade das instituições e/ou dos seus funcionários na realização dos prejuízos a que se refere a petição.
- 55 Terá o direito de agir, pois que as associações que, como ela, não são reconhecidas serão dotadas de uma personalidade jurídica distinta da personalidade dos seus membros, apesar de — sob o aspecto da responsabilidade patrimonial — não gozarem de uma autonomia patrimonial completa.

— Apreciação do Tribunal

- 56 Como precisou a Comissão, a questão prévia de admissibilidade em exame não se funda em argumentos que se prendam com a forma jurídica da recorrente ou com a sua falta de personalidade jurídica em direito italiano, mas prendem-se com as condições fixadas pela jurisprudência comunitária referente ao interesse em agir de uma associação profissional.

- 57 O direito de agir nos termos do artigo 215.º do Tratado só é reconhecido a associações profissionais quando possam invocar em juízo ou um interesse próprio distinto do dos seus membros ou um direito à reparação que lhes tenha sido cedido por outras pessoas (v. o acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Outubro de 1979, 238/78, Ireks-Arkady/Conselho e Comissão, Recueil, p. 2955, n.º 5; acórdão *Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão*, já referido, n.ºs 76 e 77, e despacho *Syndicat des producteurs de viande bovine e o./Comissão*, já referido, n.ºs 28 e 29).
- 58 Se é certo, como invocaram os recorrentes na audiência, que a Coldiretti representa os interesses dos agricultores e dos criadores (artigo 2.º dos seus estatutos), também é certo que só as associações e não os criadores individuais podem ser seus membros. Com efeito, de acordo com o artigo 7.º dos seus estatutos, a Coldiretti é uma confederação composta das federações regionais e das federações provinciais de cultivadores e de criadores directos. Nos termos do artigo 10.º, também podem tornar-se seus membros as organizações de empresários agrícolas que prossigam fins análogos aos da Coldiretti.
- 59 Ora, a Coldiretti não invoca qualquer prejuízo próprio cuja indemnização requeira, nem alega ter beneficiado de uma cessão dos direitos ou recebido um mandato explícito que a habilite a apresentar um pedido de reparação dos prejuízos sofridos pelas associações aderentes e pelos seus membros, criadores individuais.
- 60 Donde resulta que não demonstra ter qualquer interesse em agir no caso em apreço.
- 61 Portanto, há que julgar o pedido de indemnização inadmissível, na medida em que foi apresentado pela Coldiretti.

Quanto à questão prévia de admissibilidade suscitada pela Comissão e que tem por base o facto de o pedido se fundar num direito à protecção da saúde reconhecido a qualquer cidadão da Comunidade

— Argumentos das partes

- 62 A Comissão observa que os recorrentes, ao recordarem a necessidade de protecção dos interesses económicos dos consumidores e da protecção do seu direito à saúde e ao invocarem o prejuízo que os «cidadãos comunitários» terão sofrido devido à crise da EEB, intentam uma acção, não no seu próprio interesse, mas no interesse geral de todos os seus concidadãos europeus, que desse modo pretendem implicitamente representar. Nestas condições, o interesse próprio dos recorrentes confunde-se com o interesse da colectividade ou dos consumidores. Ora, não é reconhecido no direito comunitário um direito de acção destinado a proteger o interesse colectivo.
- 63 A Comissão recorda ainda a jurisprudência referente à inadmissibilidade das acções de indemnização quando não contenham qualquer elemento, ainda que sumário, que permita identificar os três elementos-chave, ou seja, o prejuízo sofrido (a sua natureza e a sua importância), o comportamento ilícito das instituições comunitárias e a existência de um nexo de causalidade (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Maio de 1976, *Roquette frères/Comissão*, 26/74, *Colect.*, p. 295, n.^{os} 22 a 24, e do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Julho de 1990, *Automec/Comissão*, T-64/89, *Colect.*, p. II-367, n.^o 73). Daí conclui que a acção é inadmissível também por falta de determinação do prejuízo para a saúde pretensamente sofrido pelos recorrentes.

— Apreciação do Tribunal

- 64 A Comissão faz uma errada interpretação da petição quando considera que os recorrentes intentam uma acção no interesse geral de todos os seus concidadãos europeus.

65 É certo que numa passagem da petição os recorrentes evocam os artigos 3.º, alínea o), 129.º e 129.-A do Tratado e recordam que, por força destas disposições, foi confiada às instituições comunitárias a missão de contribuírem para a garantia de um nível elevado de protecção da saúde e dos interesses dos consumidores. Contudo, tendo em conta o contexto no qual estas afirmações são enunciadas, o teor dos pedidos da petição e a falta de referência, nas suas peças processuais, aos prejuízos causados à saúde das pessoas, é forçoso constatar que os recorrentes não invocam danos à saúde de quem quer que seja e não requerem reparação a esse respeito.

66 Portanto, não colhe a questão prévia de admissibilidade suscitada pela Comissão.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

— Quanto à existência de um comportamento ilegal do Conselho e da Comissão

67 Os recorrentes sustentam que as instituições comunitárias, e a Comissão em particular, fizeram um uso incorrecto dos «poderes-deveres» que a legislação em vigor lhes atribui para prevenir a propagação da EEB e que desse modo assumem a responsabilidade das graves perturbações ocorridas no mercado da carne de bovino.

68 Observam que a missão fundamental da Comunidade que proclama o artigo 2.º do Tratado é precisada através de uma série de missões específicas confiadas à Comunidade por várias disposições do Tratado.

69 Em especial, os recorrentes referem que:

- nos termos do artigo 39.º do Tratado, a política agrícola comum tem como objectivo incrementar a produtividade, aumentar o rendimento individual dos que trabalham na agricultura, estabilizar os mercados, garantir a segurança dos abastecimentos e assegurar preços razoáveis aos consumidores;
- nos termos do artigo 129.º do Tratado, a Comunidade contribuirá para assegurar um elevado nível de protecção da saúde humana;
- o artigo 129.º-A trata da protecção dos consumidores.

70 Para os recorrentes, apesar de a Comissão ter sido informada, desde 1989, de numerosos focos de EEB descobertos no Reino Unido e dos importantes riscos de transmissão da doença para os animais vivos, as instituições comunitárias abstiveram-se de tomar as precauções necessárias para evitar a propagação da epidemia e limitaram-se a intervenções que posteriormente se demonstraram insuficientes e ineficazes.

71 Mais precisamente, os recorrentes sustentam que a Comissão:

- não exerceu os poderes de vigilância a fim de assegurar que os Estados-Membros fariam o necessário para garantir que os bovinos e os suínos de criação, de rendimento ou de abate destinados às trocas intracomunitárias não constituíam uma fonte de propagação de doenças contagiosas;
- não fez, na perspectiva da realização do mercado interno, o que era necessário para garantir a protecção da saúde e dos interesses económicos dos consumidores no que respeita às trocas intracomunitárias de géneros alimentícios, harmonizando e tornando mais eficaz, para esse efeito, o controlo oficial dos referidos géneros, com base nas Directivas do Conselho 89/397/CEE, de 14 de

Junho de 1989, relativa ao controlo oficial dos géneros alimentícios (JO L 186, p. 23), 92/59/CEE, de 29 de Junho de 1992, relativa à segurança geral dos produtos (JO L 228, p. 24), e 93/99/CEE, de 29 de Outubro de 1993, relativa a medidas adicionais respeitantes ao controlo oficial dos géneros alimentícios (JO L 290, p. 14);

- não adoptou as medidas de salvaguarda e de controlo necessárias para prevenir a propagação de doenças que podiam comportar graves riscos para os animais ou para a saúde das pessoas, como aquelas a que se referem as Directivas do Conselho 89/662/CEE, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 395, p. 13), e 90/425/CEE, 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).

72 Em especial, os recorrentes criticam à Comissão não ter exercido os seguintes poderes que lhe são reconhecidos pela Directiva 89/662, de 11 de Dezembro de 1989, já referida, ou seja:

- o previsto no n.º 1 do artigo 8.º, de enviar uma missão de inspecção ao local, de encarregar um veterinário oficial de verificar os factos e de solicitar ao Estado-Membro que intensifique os controlos;
- o previsto nos artigos 9.º, n.º 2, e 15.º, de enviar os seus representantes ao local para examinar as medidas tomadas pela autoridade nacional e de emitir um parecer sobre essas medidas;
- o previsto no n.º 3 do artigo 9.º, de tomar medidas cautelares e de seguidamente as submeter ao Comité Veterinário Permanente;
- o previsto nos artigos 9.º, n.º 4, 16.º, n.ºs 2 e 3, e 17.º, de adoptar as medidas, as recomendações e as decisões necessárias.

- 73 Sustentam ainda que várias medidas e comportamentos adoptados pelas instituições demonstram a sua negligência.
- 74 Em primeiro lugar, a Decisão 94/474, de 27 de Julho de 1994, já referida, que diz respeito a determinadas medidas de protecção contra a EEB, autorizou as exportações de carne fresca de bovino provenientes do Reino Unido, com a única condição de ser acrescentada, no certificado sanitário, a seguinte menção neutra: «Carne de bovino fresca desossada sob a forma de músculos da qual foram retirados os tecidos aderentes, incluindo tecidos nervosos e linfáticos evidentes». Ora, segundo os recorrentes, semelhante medida não era manifestamente de natureza a pôr termo à propagação da epidemia.
- 75 Em segundo lugar, a Decisão 95/287, de 18 de Julho de 1995, já referida, autorizou, numa perspectiva que nada teria justificado, a exportação de carne de bovino originária do Reino Unido, mesmo proveniente de explorações nas quais tinham sido confirmados um ou vários casos de EEB, com a única condição de a menção anódina antes referida ser aposta no certificado sanitário.
- 76 Em apoio das precedentes observações e da invocação da responsabilidade da Comunidade nos termos do disposto no artigo 215.º do Tratado, os recorrentes invocam as conclusões do relatório da Comissão de Inquérito sobre a EEB criada pelo Parlamento Europeu para a determinação das eventuais responsabilidades políticas da Comissão e do Conselho. Remetem especificamente para determinadas passagens do referido relatório.
- 77 No que respeita à natureza jurídica da responsabilidade invocada, os recorrentes concluem que, no caso em apreço, se tratará de uma responsabilidade objectiva com base num comportamento culposo. Os recorridos terão cometido faltas, ao não terem cumprido o seu dever de actuar para limitar a propagação de uma epidemia e o de reagir contra o continuado incumprimento pelo Reino Unido das suas obrigações resultantes das disposições adoptadas para lutar contra a doença. Uma vez que o «resultado» não terá sido de forma alguma atingido e que, pelo contrário, o comportamento das instituições se terá traduzido por um resultado

oposto àquele que estas deviam prosseguir, a sua obrigação de indemnização será manifesta, sem que seja sequer necessário examinar cada uma das negligências dos recorridos para efeitos da sua condenação.

78 As instituições comunitárias não poderão abrigar-se atrás de noções como as de «actividade legislativa» e de «poder de apreciação», porque também lhe são criticadas várias omissões e actos de ordem administrativa e porque o poder discricionário de que dispõem para adoptar ou não uma disposição não se pode traduzir num comportamento arbitrário.

79 Na audiência, os recorrentes declararam que, em última análise, criticam às instituições comunitárias não terem adoptado em 1990 as mesmas medidas que adoptaram em 1996, ou seja, uma proibição das vendas de bovinos provenientes do Reino Unido para a Europa continental.

80 A Comissão recorda as disposições adoptadas pela Comunidade para fazer face à crise da EEB. Assim, à luz dos progressos sucessivos obtidos no conhecimento da epidemiologia da doença, a Comissão adoptou, a partir de 1989, várias medidas destinadas, por um lado, a prevenir a propagação da EEB nos outros Estados-Membros que não o Reino Unido, onde tinham sido descobertos os primeiros focos e, por outro, a erradicar esta doença. Estas medidas terão sido paralelas às simultaneamente tomadas pelas autoridades do Reino Unido.

81 A Comissão observa que, para concluir pela ilegalidade do seu comportamento, é necessário analisar o carácter adequado das medidas adoptadas a partir do mês de Julho de 1989, na sequência da publicação do relatório do SEAC sobre a evolução da patologia no Reino Unido, relatório que revelou os primeiros casos de EEB e enunciava os conhecimentos científicos sobre a matéria. O carácter adequado destas medidas deve ser apreciado à luz dos conhecimentos científicos disponíveis no momento da sua adopção. A este respeito, a Comissão recorda que pediu por várias vezes ao Comité Científico Veterinário, e designadamente ao subgrupo EEB

especialmente constituído, que debatesse a questão e desse os seus pareceres sobre diferentes problemas relacionados com a doença. Acrescenta que organizou dois simpósios internacionais sobre esse tema, em Novembro de 1990 e em Setembro de 1993, que participou na organização de uma conferência internacional que se realizou em Setembro de 1993 e que, além disso, contribuiu para o financiamento da investigação na matéria.

82 Em seu entender, é incompatível com as responsabilidades que incumbem às instituições nos termos do artigo 39.º do Tratado adoptar, face ao surgimento de uma determinada patologia, medidas restritivas que não tenham uma justificação ou um fundamento científico razoáveis. Ora, durante muito tempo, os meios científicos terão considerado que a transmissão da doença ao homem era muito improvável e o Comité Científico Veterinário ter-se-á exprimido nesse sentido nos seus pareceres de 27 de Setembro de 1989, 8 de Janeiro de 1990, 6 de Junho de 1990 e 17 de Janeiro de 1992. Este ponto de vista terá sido partilhado, além disso, pelo Gabinete Internacional de Epizootias (GIE), no seu relatório de Setembro de 1990, bem como pela Organização Mundial de Saúde (OMS) num relatório de 1991.

83 Terá sido apenas a partir de 1993 que as eventuais relações entre a EEB e a doença de Creutzfeldt-Jakob no homem terão sido objecto de reflexões e de verificações aprofundadas, apesar de então se tratar duma pura «hipótese de trabalho», que à época não tinha qualquer apoio no mundo médico e científico.

84 A este respeito, a Comissão remete para o memorando da OMS de 1993 referente à evolução da EEB no Reino Unido, para as conclusões dos peritos do grupo *ad hoc* do GIE encarregado da EEB quando do simpósio realizado em Paris em 1994, para as conclusões a que chegou a OMS no final de um simpósio realizado sobre o tema da EEB em Genebra de 17 a 19 de Maio de 1995 e, por último, para os pareceres do Comité Científico para a Alimentação de 21 de Setembro de 1995 e do Comité Científico Veterinário de 7 e de 20 de Novembro de 1995.

- 85 Em seu entender, foram as novas informações publicadas em 20 de Março de 1996 no quadro do comunicado do SEAC que tornaram necessária a adopção urgente de medidas de restrição, que foram objecto da Decisão 96/239, na medida em que, neste comunicado, era pela primeira vez sustentado nos meios científicos que o agente responsável pela EEB era provavelmente um agente patogénico perigoso para a saúde humana.
- 86 Portanto, será incorrecto avaliar *a posteriori* o comportamento das instituições comunitárias anterior a esta data. Enquanto a possibilidade da transmissão da EEB ao homem se manteve uma pura hipótese científica, a Comissão terá considerado que a conciliação dos diferentes interesses em jogo, ou seja, os dos operadores do sector, referentes, designadamente, à estabilidade do mercado, e os dos consumidores, era realizada de forma adequada através da proibição de expedição a partir do Reino Unido de bovinos vivos com mais de seis meses e de toda uma série de produtos susceptíveis de transmitir a doença. Ora, segundo jurisprudência constante, o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que o actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Fevereiro de 1996, França e Irlanda/Comissão, C-296/93 e C-307/93, Colect., p. I-795, n.º 30). Portanto, não se pode imputar à Comissão um erro no que respeita à avaliação feita antes de 20 de Março de 1996 dos riscos relacionados com a EEB em função dos conhecimentos científicos da época.
- 87 Conclui pela inexistência de um comportamento ilegal da sua parte e, portanto, pela improcedência dos pedidos.
- 88 O Conselho também sustenta que a acção de indemnização improcede. Recorda as condições necessárias para a verificação da responsabilidade extracontratual da

Comunidade e observa que incumbe aos recorrentes demonstrar a ilegalidade do comportamento da Comunidade face à propagação da epidemia de EEB.

- 89 No que toca aos actos do Conselho e da Comissão adoptados no sector veterinário e considerados como inadequados pelos recorrentes para sustar a propagação da EEB, remete para a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça nos termos da qual, num contexto de normas comunitárias caracterizado pelo exercício de amplos poderes discricionários, indispensáveis para a execução da política agrícola comum, a responsabilidade da Comunidade só poderá ser desencadeada a título excepcional, nos casos em que a instituição em causa tenha violado, de modo manifesto e grave, os limites do exercício dos seus poderes (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho*, 5/71, Colect., p. 375, n.º 11, e de 5 de Dezembro de 1979, *Amylum e Tunnel Refineries/Conselho e Comissão*, 116/77 e 124/77, Recueil, p. 3497, n.º 13).
- 90 Invoca que conferiu à Comissão a competência para adoptar medidas de salvaguarda ou de protecção destinadas a proteger a saúde humana e animal, reservando, todavia, competências de execução para os Estados-Membros.
- 91 Recorda também a partilha de competências que existe entre si e a Comissão no domínio veterinário. Sublinha que resulta do próprio Tratado, e em especial dos artigos 5.º, 145.º e 155.º, que a legislação neste domínio deve ser criada conjuntamente pelos Estados-Membros e a Comissão. Acrescenta que incumbe à Comissão submeter-lhe propostas a fim de poder adoptar disposições legislativas específicas referentes à EEB e que, após o surgimento da epidemia em 1986, em momento algum lhe foi apresentada pela Comissão uma proposta destinada especificamente a lutar contra a EEB. Por conseguinte, contesta que a legislação-quadro tenha sido inadequada, pois que tinha já habilitado a Comissão a tomar, no exercício do seu poder de apreciação, as medidas que entendesse necessárias face a zoonoses, ainda que novas, reservando simultaneamente certas competências para os Estados-Membros.

- 92 Considera que os recorrentes não demonstraram que tivesse adoptado actos que constituam uma violação grave e manifesta de uma norma superior de direito que proteja os particulares e que não tivesse cumprido uma obrigação de actuar, pois que não tem competência de execução neste domínio e não pode actuar por sua própria iniciativa na falta de propostas da Comissão.
- 93 Portanto, considera que uma das condições para que seja desencadeada a sua responsabilidade não está preenchida e que, por conseguinte, deve julgar-se improcedente o pedido de indemnização sem análise da questão da existência de factos danosos ou da existência de nexos de causalidade.

— Quanto à existência de prejuízo e de nexos de causalidade

- 94 Os recorrentes alegam que o prejuízo reparável é constituído, por um lado, pelo *damnum emergens* resultante da venda a preços inferiores aos preços correntes de animais vivos em razão da derrocada dos preços no mercado e dos custos mais importantes com a manutenção dos animais não vendidos no fim do ciclo de engorda e, por outro, pelo *lucrum cessans* resultante das vendas não realizadas no que toca ao ano em curso e à quebra constante do consumo de carne de bovino nos próximos anos.
- 95 Requerem uma peritagem para efeitos de determinação do montante dos prejuízos sofridos por cada um dos criadores, precisando que se reservam o direito de pôr à disposição do Tribunal e/ou dos peritos a designar toda a documentação necessária para esse efeito.
- 96 Na audiência, declararam que, caso as instituições tivessem decidido em 1990 um embargo total no que toca às vendas de bovinos provenientes do Reino Unido, o mercado da carne de bovino nos outros Estados-Membros não teria sofrido uma derrocada, pois que estas medidas teriam imediatamente circunscrito o foco de infecção ao Reino Unido e teriam sido interpretadas pelos consumidores como um

sinal muito forte do controlo por parte das instituições comunitárias. Por conseguinte, a falta de actuação das instituições constituirá o facto na origem do prejuízo causado pela quebra do mercado.

- 97 A Comissão não contesta a amplitude das perdas económicas sofridas, designadamente, pelos criadores, devido à crise da EEB. Contudo, considera que os recorrentes não demonstraram de forma alguma que o prejuízo que sofreram tem origem no comportamento das instituições comunitárias. A quebra na procura da carne de bovino que está na origem do prejuízo invocado terá sido provocada, como o Tribunal de Justiça terá reconhecido no seu despacho de 12 de Julho de 1996, Reino Unido/Comissão, já referido (n.º 87), e como terão admitido implicitamente os próprios recorrentes na sua petição (p. 18), pelo anúncio feito pelo SEAC em 20 de Março de 1996 da probabilidade da existência de uma relação entre a EEB e a variante da doença de Creutzfeldt-Jakob.
- 98 O Conselho não contesta que possam ter sido sofridos prejuízos, mas sustenta que os recorrentes não precisam nem a natureza exacta nem a extensão do prejuízo directamente sofrido por cada um deles, como demonstra, designadamente, o pedido de peritagem apresentado ao Tribunal.

Apreciação do Tribunal

- 99 A invocação da responsabilidade da Comunidade no âmbito do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado está subordinada à verificação de um conjunto de condições no que respeita à ilegalidade do comportamento censurado às instituições comunitárias, à efectividade do prejuízo e à existência de um nexo de causalidade entre o comportamento da instituição em causa e o prejuízo alegado (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de Março de 1990, Grifoni/CEEA, C-308/87, Colect., p. I-1203, n.º 6, e de 7 de Maio de 1992, Pesquerias De Bermeo e Naviera Laida/Comissão, C-258/90 e C-259/90, Colect., p. I-2901, n.º 42; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1995, Blackspur e o./Conselho e Comissão, T-168/94, Colect., p. II-2627, n.º 38).

- 100 No caso em apreço, há que começar por examinar a questão da existência de um nexo de causalidade entre o comportamento pretensamente ilegal das instituições comunitárias e o prejuízo invocado pelos recorrentes.
- 101 Um nexo de causalidade, na acepção do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, é admitido quando existe uma relação directa de causa e efeito entre o acto culposo da instituição em causa e o prejuízo invocado, nexo cuja prova deve ser efectuada pelos demandantes (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Julho de 1961, *Société commerciale Antoine Vloeberghs/Alta Autoridade*, 9/60 e 12/60, *Recueil*, p. 391, especialmente p. 428; *Colect.* 1954-1961, p. 623, e de 30 de Janeiro de 1992, *Finsider e o./Comissão*, C-363/88 e C-364/88, *Colect.*, p. I-359, n.º 25, e acórdão *Blackspur e o./Conselho e Comissão*, já referido, n.º 40).
- 102 O acto culposo alegado pelos recorrentes consiste essencialmente na adopção de normas e de medidas insuficientes, erradas ou inadequadas, para fazer face à EEB. Mais precisamente, consistirá na falta de adopção, em 1990, de uma decisão de confinamento total ou de proibição de circulação para a Europa continental dos produtos de carne de bovino provenientes do Reino Unido, como a que foi tomada em Março de 1996. Portanto, será a persistência desta omissão entre 1990 e 1996, mas também a insuficiência das medidas adoptadas durante esse período, que constituirão o comportamento ilegal de que são acusadas as instituições.
- 103 Os recorridos não contestam a existência de prejuízo económico sofrido pelos criadores de bovinos do continente na sequência dos acontecimentos ocorridos durante o mês de Março de 1996.
- 104 Verifica-se, por um lado, que a existência da EEB no seio dos efectivos bovinos do Reino Unido, detectada pela primeira vez em 1986, é um facto de amplo conhecimento, tendo sido confirmados mais de 160 000 casos de EEB nesse Estado-Membro desde 1988, e, por outro, que casos esporádicos de EEB também surgiram na França, na Irlanda, em Portugal e na Suíça.

- 105 A partir de 1989, as instituições comunitárias adoptaram uma série de disposições (v. n.ºs 4 a 13, *supra*) cujo objectivo consistia em fazer face à crise de EEB. Contudo, estas medidas, apesar de se destinarem a evitar a propagação da EEB nos outros Estados-Membros da Comunidade para além do Reino Unido, a erradicar a doença e a eliminar os seus efeitos nocivos, não comportavam um confinamento total do efectivo bovino e dos produtos de carne de bovino do Reino Unido no seu território, pois que certos animais vivos com menos de seis meses de idade nascidos de vacas em relação às quais não se tinha confirmado nem se suspeitava de EEB e certos produtos de carne de bovino, sêmen e embriões podiam continuar a ser comercializados no continente até à adopção pela Comissão da Decisão 96/239.
- 106 Apesar do conhecimento da doença e da ausência de um embargo total antes do mês de Março de 1996, a confiança dos consumidores na carne de bovino não foi alterada, como demonstra o facto de a procura não ter diminuído bruscamente até 20 de Março de 1996. A este respeito, nem o conhecimento da existência desta doença no seio dos efectivos bovinos do Reino Unido, da sua gravidade e da possibilidade de propagação entre os animais do continente, nem a falta de certeza quanto à questão de saber se a carne vendida no continente podia ou não provir de animais contaminados, nem, por último, a apreciação pela opinião pública dos comportamentos dos recorridos na sua luta contra a EEB provocaram nos consumidores reacção análoga à provocada pelo comunicado do SEAC em Março de 1996.
- 107 Como correctamente sublinha a Comissão, os próprios recorrentes reconhecem na sua petição (p. 18) que não tinham qualquer razão para prever uma alteração da procura e que, quando o ciclo de engorda se iniciou em Novembro de 1995, podiam legitimamente confiar numa procura de carne de bovino pelo menos igual à do ano precedente.
- 108 Foi apenas em 20 de Março de 1996 que a provável transmissibilidade da doença ao homem foi anunciada pelo SEAC no momento em que, revelando a existência de dez casos de uma variante da doença de Creutzfeldt-Jakob identificados em pessoas com a idade máxima de 42 anos, anunciou que: «Embora não exista qualquer

prova directa de uma relação, tendo em conta os dados actuais e na falta de qualquer alternativa credível, a explicação actualmente mais provável é a de esses casos estarem relacionados com uma exposição à encefalopatia espongiforme bovina antes de ser instituída, em 1989, a proibição de determinadas miudezas especificadas de carne de bovino. Trata-se de um motivo de grande inquietação.»

- 109 A nova informação contida neste comunicado era a da passagem de uma hipótese teórica à possibilidade de relação entre a EEB e a doença de Creutzfeldt-Jakob. Por conseguinte, apesar de a EEB existir anteriormente, foi esta nova informação que alterou de forma significativa a percepção pelos consumidores do perigo que esta doença representava para a saúde humana (v. acórdão de 5 de Maio de 1998 Reino Unido/Comissão, já referido, n.ºs 52 e 53).
- 110 Na sequência do comunicado em questão, as autoridades do Reino Unido adoptaram medidas urgentes, como a decisão de proibir, por um lado, a venda e o fornecimento de farinhas de carne e ossos provenientes de mamíferos, bem como a sua utilização na alimentação destinada a todos os animais de criação, incluindo as aves, cavalos e peixes de criação, e, por outro, a venda para consumo humano de carne proveniente de bovinos com mais de 30 meses de idade. No mesmo momento, um certo número de Estados-Membros e de países terceiros adoptaram medidas de proibição da importação de bovinos ou de carne de bovino provenientes do Reino Unido ou, no caso das medidas tomadas por alguns países terceiros, da União Europeia.
- 111 Como os próprios recorrentes reconheceram, o comunicado do SEAC, bem como as medidas adoptadas pelos Estados-Membros, foram objecto de uma ampla cobertura dos *media* na Comunidade, tendo a natureza e extensão da referida cobertura tido seguidamente uma incidência importante e directa nas preocupações imediatas dos consumidores. A este respeito, o Tribunal verifica que, em certas passagens do anexo 8 da sua petição, os próprios recorrentes atribuem em grande medida a crise do sector ao tratamento alarmista, segundo eles irresponsável, que terá sido reservado pelos jornais e televisões às descobertas sobre a possível transmissibilidade da doença ao homem. Assim, na página 1 do documento intitulado «O sector da carne de bovino na Itália: EEB — Situação e perspectivas», vem indicado: «O sector das carnes de bovino atravessa na União Europeia e na Itália um momento dramático

de dificuldades, ainda mais agravado pelas informações alarmistas da imprensa e da televisão no que respeita à possível transmissão ao homem da EEB, que provocaram uma quebra sensível e imprevista do consumo e que, na falta de contra-medidas adequadas, podem fazer entrar o sector numa crise irreversível». Seguidamente, precisa-se na página 4: «A variável EEB pode dar ao sector um golpe de misericórdia, tendo em conta o alarmismo injustificado e irresponsável da imprensa e da televisão, apenas preocupadas com o sensacional, sem a mínima tentativa de informar com clareza e objectividade».

- 112 Não se contesta que foi a partir deste momento que ocorreu a quebra do mercado da carne de bovino, causada por uma baixa sensível da procura.
- 113 Portanto, é forçoso considerar que a quebra da procura na origem dos prejuízos invocados no caso em apreço foi provocada pelos efeitos do comunicado do SEAC na opinião pública, ou seja, pela preocupação que o conhecimento da possível transmissibilidade ao homem da doença da EEB originou nos consumidores de carne de bovino na Europa.
- 114 De resto, foi neste sentido que o Tribunal de Justiça concluiu, no seu despacho de 12 de Julho de 1996, Reino Unido/Comissão, já referido (n.º 87), que a quebra na procura da carne de bovino foi provocada, uma semana antes da adopção da Decisão 96/239, pelo anúncio, em 20 de Março de 1996, feito pelo SEAC e pelo próprio Governo do Reino Unido, da probabilidade da existência de uma relação entre a EEB e a variante da doença de Creutzfeldt-Jakob.
- 115 Todavia, há que examinar se os recorrentes apresentaram provas ou indícios de natureza a demonstrar que existe uma relação de causa e efeito entre as acções e omissões pretensamente culposas dos recorridos e os prejuízos alegados.

- 116 O Tribunal verifica, a este respeito, que os recorrentes se limitaram a afirmar que uma intervenção drástica feita em tempo útil teria tido por efeito circunscrever imediatamente o foco de infecção ao Reino Unido e teria evitado os efeitos produzidos no mercado europeu. É certo que, nas circunstâncias do caso em apreço, é difícil saber o que se teria passado caso as instituições comunitárias tivessem decidido em 1990 um embargo total em relação ao mercado do Reino Unido. Contudo, os recorrentes não apresentaram qualquer elemento ou indício de natureza a alicerçar a plausibilidade da sua tese, demonstrando que tais medidas teriam podido impedir a quebra da procura após o anúncio, em 20 de Março de 1996, da possibilidade de transmissão da doença ao homem.
- 117 Nada indica que, apesar de um embargo total decidido logo no ano de 1990, o mercado não teria, mesmo assim, sofrido uma quebra no momento da publicação de informações sobre a transmissibilidade da doença ao homem, em razão das preocupações que esta publicação suscitaria nos consumidores, do mesmo modo que a publicação de 20 de Março de 1996.
- 118 Com efeito, o receio dos consumidores não se prende directamente com as importações de carne de bovino contaminada provenientes do Reino Unido, mas com a possível transmissibilidade da doença ao homem. Portanto, é pouco provável que, em semelhante caso, o anúncio da adopção, já em 1990, de todas as medidas adequadas para lutar contra a propagação da doença tivesse podido evitar que um forte receio se instalasse nos consumidores.
- 119 A este respeito, cumpre considerar que as conclusões do comunicado do SEAC que originaram a perda de confiança dos consumidores resultavam do estudo de dez casos da doença de Creutzfeldt-Jakob que se manifestaram em consumidores, casos cuja explicação mais provável, no entendimento do SEAC, residia na exposição ao agente da EEB antes de 1989, ou seja, num período anterior à data em que a Comunidade teria podido adoptar as medidas pedidas pelos recorrentes.

120 Além disso, haviam outras circunstâncias de natureza a suscitar os receios dos consumidores, como:

- o facto de, após 1988, se terem manifestado casos de EEB também no continente, o que podia tornar menos eficazes as medidas de confinamento do mercado do Reino Unido;
- a possibilidade de carnes de bovino provenientes do Reino Unido entrarem no continente apesar desse embargo;
- o muito longo período de incubação, de cinco a dez anos, da doença da EEB nos bovinos, o que implica que os animais podiam ter contraído a doença sem apresentar os seus sinais clínicos durante todo esse período de tempo;
- as dúvidas sérias que ainda hoje subsistem quanto ao modo como os animais podem ser contaminados.

121 Por último, há que referir que o SEAC também informava no seu anúncio da incerteza quanto ao número de casos susceptíveis de se manifestarem no futuro.

122 Nestas condições, não está demonstrado que a quebra da procura tenha sido provocada pelas acções e omissões pretensamente culposas dos recorridos. De resto, não está demonstrado que, mesmo caso os recorridos tivessem adoptado as medidas que os recorrentes lhes criticam não terem tomado, os criadores de bovinos também não teriam sofrido um prejuízo na sequência da quebra do mercado.

123 À luz do que precede, o Tribunal considera que a existência de um nexo de causalidade entre o prejuízo alegado e o comportamento pretensamente culposos das instituições comunitárias não está demonstrado.

- 124 Portanto, há que julgar improcedentes os pedidos de indemnização, sem que seja necessário pronunciar-se, por um lado, sobre o preenchimento no caso em apreço das outras condições para a verificação da responsabilidade extracontratual da Comunidade, ou seja, a ilegalidade dos comportamentos criticados às instituições e a realidade do dano, bem como, por outro lado, sobre o pedido de peritagem apresentado pelos recorrentes.

Quanto aos pedidos de anulação do Regulamento n.º 1357/96

Argumentos das partes

- 125 Os recorrentes pedem a anulação do Regulamento n.º 1357/96 que previu o pagamento de prémios suplementares aos criadores de bovinos «com vista a garantir o futuro do sector». Estas disposições serão ilegais, na medida em que prevêm a concessão de prémios suplementares para as diminuições dos rendimentos dos criadores e não para o aumento dos custos que se viram obrigados a suportar. O pagamento destes prémios suplementares não poderá privar as vítimas dos danos da sua reparação integral.
- 126 O regulamento impugnado estará ferido de falta de fundamentação, pelo que violará o disposto no artigo 190.º do Tratado. Especificamente, não precisará por que razão o Conselho recorreu ao pagamento de prémios suplementares em vez de reparar o prejuízo, por que razão o montante dos prémios-reparações foi fortemente limitado em relação aos prejuízos efectivamente causados, nem, por último, por que razão o Conselho não tomou em consideração o aumento dos custos de que sofrem hoje em dia os criadores.
- 127 Contudo, os recorrentes precisam que só pedem a anulação deste regulamento caso este se oponha ao seu pedido de reparação integral do prejuízo sofrido.

- 128 O Conselho e a Comissão suscitam a questão prévia de admissibilidade no que respeita ao pedido de anulação deste regulamento. Em seu entender, com excepção da Coldiretti, esse regulamento não diz individualmente respeito aos recorrentes. Quanto à Coldiretti, não terá demonstrado que a sua posição de negociadora terá sido afectada pelo acto em questão e não prova ter-se substituído a criadores membros da organização que estivessem, eles próprios, em posição de interpor um recurso.
- 129 A Comissão refere que o objectivo prosseguido pelo regulamento impugnado não é, como incorrectamente consideram os recorrentes, o de introduzir uma limitação à responsabilidade eventual da Comunidade pelo pretenso atraso com que fez face à urgência sanitária, mas o de adoptar medidas de urgência de auxílio ao rendimento dos criadores, a fim de fazer face às dificuldades excepcionais do mercado devidas à crise da EEB. Observa que, em todo o caso, esse limite não traduz de modo algum uma vontade das instituições comunitárias de limitarem a reparação a que os recorrentes sustentam ter direito.
- 130 O Conselho refere também que o objectivo do regulamento não tem manifestamente qualquer relação com o direito de intentar uma acção nos termos do artigo 215.º do Tratado.
- 131 Na sua réplica, os recorrentes afirmam que, na medida em que o Conselho e a Comissão excluíram de um modo absoluto qualquer influência do Regulamento n.º 1357/96 na questão da sua responsabilidade extracontratual, não é necessário responder à questão prévia de admissibilidade suscitada. Concluem que já não existe qualquer razão para abordar a questão da anulação do regulamento, na condição de o Tribunal confirmar a tese dos recorridos.
- 132 Na audiência, reafirmaram que, caso o Tribunal acolha essa tese, poderá considerar que renunciam ao seu pedido de anulação.

Apreciação do Tribunal

- 133 O Tribunal verifica que o Conselho e a Comissão, tanto nos seus articulados como na audiência, confirmaram que o Regulamento n.º 1357/96 não é de natureza a limitar a responsabilidade extracontratual da Comunidade.
- 134 Com efeito, resulta do texto do primeiro e segundo considerandos do regulamento impugnado que o objectivo por este prosseguido não é, como incorrectamente consideraram os recorrentes, o de introduzir uma limitação à eventual responsabilidade da Comunidade pelo pretense atraso com que fez face à urgência sanitária, mas o de adoptar medidas de urgência de apoio ao rendimento dos criadores, a fim de fazer face às dificuldades excepcionais do mercado devidas à crise da EEB, com vista a preservar o futuro deste sector.
- 135 Nestas circunstâncias, não é necessário pronunciar-se nem quanto à admissibilidade nem quanto ao mérito. Basta registar a renúncia dos recorrentes ao seu pedido de anulação e considerar que já não é necessário conhecer do referido pedido.

Quanto às despesas

- 136 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo os recorrentes sido vencidos nos seus pedidos, há que condená-los nas despesas, em conformidade com os pedidos formulados nesse sentido pelos recorridos.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

- 1) Os pedidos de indemnização apresentados pela organização profissional Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti) são julgados inadmissíveis.
- 2) Os pedidos de indemnização apresentados pelos outros recorrentes, empresários agrícolas, são julgados improcedentes.
- 3) Não há que decidir do pedido de anulação do Regulamento (CE) n.º 1357/96 do Conselho, de 8 de Julho de 1996, que prevê a realização, em 1996, de pagamentos suplementares no âmbito dos prémios previstos no Regulamento (CEE) n.º 805/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, e que altera o mesmo regulamento.
- 4) Os recorrentes são condenados nas despesas.

Azizi

García-Valdecasas

Jaeger

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Setembro de 1998.

O secretário

O presidente

H. Jung

J. Azizi

Índice

Factos na origem do litígio	II - 3845
Tramitação processual e pedidos das partes	II - 3853
Quanto aos pedidos de indemnização	II - 3856
Quanto à admissibilidade	II - 3856
Quanto à questão prévia de admissibilidade suscitada pelo Conselho com base na falta de conformidade da petição com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 44.º do Regulamento de Processo	II - 3856
— Argumentos das partes	II - 3856
— Apreciação do Tribunal	II - 3857
Quanto à questão prévia de admissibilidade suscitada pelos recorridos, invocando a falta de interesse em agir da Coldiretti	II - 3859
— Argumentos das partes	II - 3859
— Apreciação do Tribunal	II - 3860
Quanto à questão prévia de admissibilidade suscitada pela Comissão e que tem por base o facto de o pedido se fundar num direito à protecção da saúde reconhecido a qualquer cidadão da Comunidade	II - 3862
— Argumentos das partes	II - 3862
— Apreciação do Tribunal	II - 3862
Quanto ao mérito	II - 3863
Argumentos das partes	II - 3863
— Quanto à existência de um comportamento ilegal do Conselho e da Comissão	II - 3863
— Quanto à existência de prejuízo e denexo de causalidade	II - 3871
Apreciação do Tribunal	II - 3872
Quanto aos pedidos de anulação do Regulamento n.º 1357/96	II - 3879
Argumentos das partes	II - 3879
Apreciação do Tribunal	II - 3881
Quanto às despesas	II - 3881