

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)
13 de Dezembro de 1995 *

Nos processos apensos T-481/93 e T-484/93,

Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens, associação de direito neerlandês, com sede em Roosendaal (Países Baixos), bem como as pessoas singulares e colectivas, membros desta associação, cujos nomes figuram na lista anexa ao presente acórdão,

e

Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee, associação de direito neerlandês, com sede em Roosendaal (Países Baixos), bem como as pessoas singulares e colectivas, membros desta associação, cujos nomes figuram na lista anexa ao presente acórdão,

representadas por Inne Cath, advogado no foro de Haia, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Lambert Dupong, 14, rue des Bains,

recorrentes,

* Língua do processo: neerlandês.

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Thomas van Rijn, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Tom Ottervanger, advogado no foro de Roterdão, e Harold Nyssens, advogado no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que têm por objecto, por um lado, a anulação das Decisões 93/128/CEE e 93/177/CEE da Comissão, respectivamente, de 26 de Fevereiro e de 26 de Março de 1993, relativas a determinadas medidas de protecção respeitantes à doença vesiculosa dos suínos nos Países Baixos e Itália (JO L 50, p. 29, e JO L 74, p. 88), e, por outro, a concessão de uma indemnização,

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

composto por: C. P. Briët, exercendo funções de presidente, C. W. Bellamy e J. Azizi, juízes,

secretário: B. Pastor, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 11 de Julho de 1995,

profere o presente

Acórdão

Contexto

- 1 O presente litígio insere-se no contexto da luta contra a propagação da doença vesiculosa dos suínos nos Estados-Membros. Embora esta doença não seja perigosa para os animais, é combatida de modo intensivo na Comunidade devido à sua similitude, do ponto de vista clínico, com a febre aftosa, doença muito contagiosa que ocasiona frequentemente a morte dos animais afectados.

Quadro regulamentar

- 2 A Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, instituiu um sistema de controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 224, p. 29, a seguir «Directiva 90/425»). Os animais a que se refere a Directiva 90/425 são, entre outros, os suínos.
- 3 A Directiva 90/425 tem por objectivo suprimir os controlos veterinários efectuados nas fronteiras internas da Comunidade, substituindo-os, por um lado, por controlos efectuados no Estado-Membro de expedição e, por outro, por controlos efectuados no Estado-Membro de destino, por amostragem e de forma não discriminatória.

4 Os artigos 8.º e 9.º da Directiva 90/425 são relativos às medidas que os Estados-Membros de destino e de expedição são obrigados a tomar no caso de, aquando de um controlo no local de destino da remessa ou durante o transporte, as autoridades competentes de um Estado-Membro verificarem a presença de agentes responsáveis por uma doença, como a doença vesiculosa dos suínos.

5 O artigo 10.º da Directiva 90/425 é relativo às medidas preventivas e às medidas cautelares que podem ser adoptadas nesse caso. Os n.ºs 3 e 4 desse artigo têm uma importância especial para o presente litígio. O artigo 10.º, n.º 3, dispõe o seguinte:

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

6 O artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425 dispõe o seguinte:

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

- 7 O artigo 2.º da Directiva 90/425 especifica que por «exploração» se deve entender o estabelecimento agrícola onde os animais são mantidos ou criados de forma habitual, e por «centro ou organismo», qualquer empresa que proceda à produção, ao armazenamento, ao tratamento ou à manipulação dos produtos derivados de animais referidos pela directiva.

Factos na origem dos recursos

- 8 Em 19 de Fevereiro de 1993, as autoridades italianas enviaram, por telecópia, à Comissão e à Embaixada dos Países Baixos em Roma, uma carta em que comunicavam que o Instituto Zooprofilático de Brescia (Itália) tinha isolado o vírus da doença vesiculosa dos suínos em dez amostras de baços e rins de suínos vivos expedidos em 22 de Janeiro de 1993 de Oirschot (Países Baixos) para Itália. Nessa carta, as autoridades italianas afirmavam que essa informação era transmitida «para facilitar um inquérito epidemiológico na exploração de proveniência do lote em questão».
- 9 Após o envio desta carta, os serviços da Comissão convocaram as autoridades veterinárias italianas e neerlandesas para uma reunião que devia efectuar-se em 26 de Fevereiro de 1993 em Bruxelas. Não tendo as autoridades italianas comparecido, apenas as autoridades neerlandesas foram então informadas de que a Comissão tinha em vista adoptar, nesse mesmo dia, uma decisão proibindo as exportações de suínos vivos provenientes dos Países Baixos e de Itália. As autoridades neerlandesas informaram discordar dessa decisão.
- 10 Na mesma tarde de 26 de Fevereiro de 1993, a Comissão adoptou a Decisão 93/128/CEE, relativa a determinadas medidas de protecção respeitantes à doença vesiculosa dos suínos nos Países Baixos e Itália (JO L 50, p. 29, a seguir «Decisão 93/128»).

- 11 Resulta da segunda base jurídica da Decisão 93/128 que esta tem por fundamento o artigo 10.º, n.º 3, da Directiva 90/425. Nos considerandos, é referido, *inter alia*, que, em 1992, se registaram focos de doença vesiculosa dos suínos nos Países Baixos e em Itália; que o vírus da doença foi isolado e que foram detectados anticorpos desse vírus em suínos expedidos dos Países Baixos para Itália; que a doença é endémica em Itália desde 1991; que a Comissão enviou missões de peritos aos Países Baixos e a Itália para examinar a situação; e que os suínos originários dos Países Baixos e de Itália são susceptíveis de constituir um perigo para os efectivos dos outros Estados-Membros, atendendo ao comércio de suínos vivos.
- 12 No dispositivo da Decisão 93/128 prevê-se — artigo 1.º — que tanto os Países Baixos como a Itália «não expedirão suínos vivos do seu território para outros Estados-Membros». O artigo 2.º dispõe que «os Estados-Membros alterarão as medidas aplicadas ao comércio de forma a torná-las conformes com o disposto na presente decisão». O artigo 3.º precisa que «a presente decisão é aplicável a partir de 1 de Abril de 1993». Por último, nos termos do artigo 4.º, «os Estados-Membros são os destinatários da presente decisão».
- 13 Em 3 de Março de 1993, o advogado da Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens (a seguir «VELV») enviou uma carta à Comissão em que contestava a legalidade da Decisão 93/128 e declarava que a instituição seria responsável pelos danos que dela resultassem.
- 14 O Comité Veterinário Permanente reuniu-se em 4 de Março de 1993. Segundo a Comissão, os representantes de oito Estados-Membros concordaram, aquando dessa reunião, com a medida adoptada pela Comissão.
- 15 Em 9 de Março de 1993, o advogado da VELV enviou à Comissão uma segunda carta em que declarava, *inter alia*, que a Decisão 93/128 era uma medida desproporcionada porque era possível, em sua opinião, obter o mesmo resultado através de medidas menos restritivas, como controlos na exportação.

- 16 Em 10 e 11 de Março de 1993, 16 e 17 de Março de 1993 e 22 de Março de 1993, o Comité Veterinário Permanente reuniu-se novamente para discutir projectos de medidas apresentados pela Comissão a fim de substituir as proibições de exportação. Aquando da sua reunião de 22 de Março de 1993, o comité deu um parecer favorável sobre três projectos de decisão.
- 17 A Comissão adoptou as três decisões em 26 de Março de 1993. Trata-se da Decisão 93/177/CEE, relativa a determinadas medidas de protecção respeitantes à doença vesiculosa dos suínos nos Países Baixos e Itália (JO L 74, p. 88, a seguir «Decisão 93/177»), da Decisão 93/178/CEE, relativa a determinadas medidas de protecção respeitantes à doença vesiculosa dos suínos (JO L 74, p. 91), e da Decisão 93/179/CEE, que revoga a Decisão 93/128 (JO L 74, p. 93, a seguir «Decisão 93/179»).
- 18 A Decisão 93/177, cujos destinatários são os Estados-Membros, impõe um determinado número de condições a preencher aquando do transporte de suínos vivos de Itália e dos Países Baixos para outros Estados-Membros, bem como critérios a respeitar relativamente aos pontos de concentração. A segunda base jurídica da decisão menciona, na versão em língua neerlandesa, que esta tem por fundamento o artigo 10.º, n.º 3, da Directiva 90/425, ao passo que, nas outras versões linguísticas, se afirma que essa mesma base é o artigo 10.º, n.º 4, da directiva.
- 19 Pela Decisão 93/243/CEE, de 30 de Abril de 1993, que altera a Decisão 93/177 (JO L 110, p. 41, a seguir «Decisão 93/243»), a Comissão decidiu que algumas medidas da Decisão 93/177 já não se aplicavam com efeito imediato, ao passo que outras medidas da Decisão 93/177 deixavam de se aplicar a partir de 6 de Maio de 1993.

Tramitação processual

- 20 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 10 de Maio de 1993, as recorrentes, isto é, a VELV e a Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee (a seguir «NBWLV»), bem como as pessoas singulares e colectivas, membros dessas associações, cujos nomes figuram na lista anexa ao presente acórdão, interpuseram um recurso de anulação da Decisão 93/128, nos termos do artigo 173.º do Tratado, acompanhado de um pedido de indemnização, baseado nos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, com vista à reparação dos prejuízos que alegam ter sofrido por causa dessa decisão.
- 21 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 1 de Junho de 1993, as recorrentes interpuseram um recurso de anulação da Decisão 93/177, nos termos do artigo 173.º do Tratado, acompanhado de um pedido de indemnização, baseado nos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, com vista à reparação dos prejuízos que alegam ter sofrido por causa dessa decisão.
- 22 Por despacho de 27 de Setembro de 1993, o Tribunal de Justiça remeteu os processos para o Tribunal de Primeira Instância, nos termos do artigo 4.º da Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21). A Secretaria do Tribunal de Primeira Instância atribuiu aos dois processos os números T-481/93 e T-484/93, respectivamente.
- 23 Por despacho de 29 de Maio de 1995, o Tribunal de Primeira Instância (Terceira Secção) decidiu, nos termos do artigo 50.º do Regulamento de Processo, apensar os dois processos para efeitos da fase oral e do acórdão.

- 24 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia. A audiência pública, no decurso da qual foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais do Tribunal, decorreu em 11 de Julho de 1995.

Pedidos das partes

- 25 No processo T-481/93, as recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:
- julgar o recurso admissível;
 - na medida em que o recurso for admissível, anular, no todo ou em parte, a Decisão 93/128;
 - condenar a Comissão a pagar-lhes uma indemnização que repare integralmente a totalidade dos danos que sofreram ou vão ainda sofrer devido às medidas impostas pela Decisão 93/128, danos que ulteriormente quantificarão ou especificarão, ou, pelo menos, uma indemnização que o Tribunal julgar adequada, acrescida dos juros legais aplicáveis nos Países Baixos, a calcular:
 - em relação à VELV e aos seus membros: a partir de 3 de Março de 1993, isto é, do dia em que a Comissão foi notificada pela carta da mesma data, até ao dia do pagamento efectivo;
 - em relação à NBWLV e aos seus membros: desde o dia da apresentação da petição inicial, até ao dia do pagamento efectivo;

- ordenar todas as medidas complementares que o Tribunal considerar adequadas;
- condenar a Comissão nas despesas.

26 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o recurso de anulação inadmissível ou negar-lhe provimento por falta de fundamento;
- negar provimento ao pedido de indemnização por falta de fundamento;
- condenar as recorrentes nas despesas do processo.

27 No processo T-484/93, as recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o recurso admissível;
- na medida em que o recurso for admissível, anular, no todo ou em parte, ou declarar nula a Decisão 93/177;
- condenar a Comissão a pagar-lhes uma indemnização que repare integralmente a totalidade dos danos que sofreram ou vão ainda sofrer devido às medidas impostas pela Decisão 93/177, danos que ulteriormente quantificarão ou espe-

cificarão, ou, pelo menos, uma indemnização que o Tribunal considere adequada, acrescida dos juros legais aplicáveis nos Países Baixos, a contar do dia da apresentação da petição inicial, até ao dia do pagamento efectivo;

- ordenar todas as medidas complementares que o Tribunal considerar adequadas;
- condenar a Comissão nas despesas.

28 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o recurso de anulação inadmissível ou negar-lhe provimento por falta de fundamento;
- negar provimento ao pedido de indemnização por falta de fundamento;
- condenar as recorrentes nas despesas do processo.

Quanto à admissibilidade

A — *Quanto à admissibilidade dos pedidos de anulação*

Argumentos das partes

29 As recorrentes admitem não serem as destinatárias das decisões controvertidas, mas declaram que estas lhes dizem directa e individualmente respeito, na acepção do

artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE, então em vigor, de modo que os seus pedidos de anulação são admissíveis.

- 30 Consideram que as decisões lhes dizem directamente respeito porque a proibição de exportação formulada pela Decisão 93/128 e as medidas impostas pela Decisão 93/177 eram imediatamente executórias na acepção do acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de Julho de 1965, Toepfer/Comissão (106/63 e 107/63, Colect. 1965-1968, p. 119).
- 31 As recorrentes consideram que as decisões controvertidas lhes dizem individualmente respeito por três razões.
- 32 Em primeiro lugar, assinalam que o seu número e a sua identidade já estavam determinados antes da adopção das decisões, elemento que teria levado o Tribunal de Justiça, no acórdão Toepfer/Comissão, já referido, a considerar que o recorrente em causa era individualmente afectado.
- 33 Em segundo lugar, referem-se à sua participação no processo que levou à adopção das decisões controvertidas. Precisam qual foi ou deveria ter sido, na opinião delas, o seu papel neste processo.
- 34 Quanto à Decisão 93/128, apoiam-se no acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1991, Technische Universität München (C-269/90, Colect., p. I-5469, n.º 14), para sustentar que foi injustificadamente que a Comissão recusou que dessem a conhecer o seu ponto de vista antes da adopção da decisão. Assim, consideram que devem ter a possibilidade de submeter a validade dessa decisão à apreciação do Tribunal através de um recurso directo.

- 35 Quanto à Decisão 93/177, apoiam-se no acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Janeiro de 1986, Cofaz e o./Comissão (169/84, Colect., p. 391, n.º 24), e recordam que, imediatamente depois de a Comissão ter adoptado a Decisão 93/128, formularam críticas a essa decisão e pediram à Comissão, várias vezes, que tomasse em consideração medidas de substituição concretamente definidas. Deste modo, consideraram ter desempenhado um papel activo no âmbito do processo de adopção da Decisão 93/177.
- 36 Finalmente, em terceiro lugar, as recorrentes alegam, na sua réplica, que, como no acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão (11/82, Recueil, p. 207, n.ºs 19 e 31), as decisões litigiosas tornaram impossível, no todo ou em parte, a execução de contratos de abastecimento e de entrega que tinham celebrado antes da sua adopção, estando dispostas a fornecer informações sobre esses contratos.
- 37 As recorrentes afirmam que as duas associações que delas fazem parte são directa e individualmente afectadas pelas decisões em causa enquanto negociadoras agindo no interesse dos seus membros, como era o caso da Landbouwschap no acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Fevereiro de 1988, Van der Kooy e o./Comissão (67/85, 68/85 e 70/85, Colect., p. 219, n.ºs 17 a 25, em especial, n.º 21). Por outro lado, salientam que resulta do acórdão Technische Universität München, já referido, que o simples facto de a Comissão não ter querido conhecer a opinião dessas associações não podia impedir a aplicação, no caso em apreço, do princípio consagrado pelo acórdão Van der Kooy/Comissão.
- 38 A Comissão observa que as decisões contestadas têm um alcance geral, de modo que abrangem as recorrentes devido às suas qualidades objectivas de exportadores e de exploradores de mercados, tal como qualquer outro operador económico que se encontre, actual ou potencialmente, numa situação idêntica (acórdão do Tribunal

de Justiça de 14 de Julho de 1983, Spijker/Comissão, 231/82, Recueil, p. 2559, n.º 9, e despacho de 21 de Junho de 1993, Van Parijs e o./Conselho e Comissão, C-257/93, Colect., p. I-3335, n.º 12). Assim, considera que as decisões não dizem individualmente respeito às recorrentes e que, portanto, os pedidos de anulação são inadmissíveis.

- 39 Sublinha que o facto de os actos contestados serem decisões e não regulamentos não lhes retira o seu carácter geral, dado que, em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Conselho (6/68, Colect. 1965-1968, pp. 873, 875), a forma de um acto é irrelevante para a natureza do mesmo. Por outro lado, sublinha que o carácter geral das decisões impugnadas resulta igualmente do facto de terem como destinatários todos os Estados-Membros e não apenas os Países Baixos e a Itália.
- 40 A Comissão expõe, além disso, que resulta do acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Janeiro de 1979, Usines de Beauport/Conselho (103/78 a 109/78, Recueil, p. 17, n.ºs 15 e 16), que os limites de carácter territorial estabelecidos para efeitos do âmbito de aplicação de um acto comunitário não põem em causa a sua natureza normativa. Além disso, sustenta que, de acordo com o acórdão Zuckerfabrik Watenstedt/Conselho, já referido (p. 876), o carácter geral de um acto também não é posto em causa pelo facto de ter uma duração limitada.
- 41 Quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual o seu número e a sua identidade já estavam determinados antes das decisões serem adoptadas, a Comissão assinala que resulta do acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Abril de 1988, Asteris e o. e Grécia/Comissão (97/86, 193/86, 99/86 e 215/86, Colect., p. 2181, n.º 13), que o alcance geral e, portanto, a natureza regulamentar de um acto não são prejudicados pela possibilidade de se determinar o número ou mesmo a identidade das pessoas jurídicas às quais se aplica num dado momento, quando for certo que essa aplicação se efectua em virtude de uma situação objectiva de direito ou de facto definida pelo acto, relacionada com a sua finalidade.

- 42 A Comissão afirma que é injustificadamente que as recorrentes invocam o acórdão Cofaz e o./Comissão, já referido, porque esse processo dizia respeito ao domínio dos auxílios de Estado, em que certos direitos são expressamente garantidos aos particulares, o que não é o caso neste processo. †
- 43 A propósito do acórdão Piraiki-Patraiki e o./Comissão, já referido, alega que a invocada celebração pelas recorrentes de contratos de fornecimento antes da adopção das decisões controvertidas não podia ter influência na qualificação das decisões porque o interesse da protecção sanitária dos suínos necessita de medidas imediatamente aplicáveis.
- 44 A Comissão salienta que, de qualquer modo, as associações que fazem parte das recorrentes não são directa e individualmente afectadas. Em sua opinião, essas associações encontram-se numa situação diferente daquela em que se encontrava a Landbouwschap no processo Van der Kooy e o./Comissão, já referido, de modo que é aplicável a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual um recurso interposto por associações que se encontram numa situação como a em apreço é inadmissível (despacho do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Comissão, 60/79, Recueil, pp. 2429, 2432).
- 45 Por último, a Comissão sustenta que os pedidos de anulação são inadmissíveis pelo simples facto de as recorrentes já não terem interesse em anular as decisões contestadas. Efectivamente, segundo a Comissão, antes da interposição do recurso no processo T-481/93, a Decisão 93/128 tinha sido revogada pela Decisão 93/179, enquanto, antes da interposição do recurso no processo T-484/93, a Decisão 93/177 tinha sido em grande parte revogada, nomeadamente, nos aspectos impugnados pelas recorrentes, pela Decisão 93/243.

Apreciação do Tribunal

Quanto ao interesse em agir

- 46 O Tribunal observa, em primeiro lugar, que a revogação pela Comissão das decisões controvertidas não pode equivaler à sua eventual anulação pelo Tribunal, na medida em que a revogação de decisões não é um reconhecimento da sua ilegalidade. Além disso, a revogação das decisões em causa produziu um efeito *ex nunc*, ao passo que uma eventual anulação produziria o efeito *ex tunc*: só neste último caso é que as decisões seriam consideradas nulas na acepção do artigo 174.º do Tratado.
- 47 Seguidamente, o Tribunal recorda que, no caso de um acto ser anulado, a instituição donde este emana é obrigada, nos termos do artigo 176.º do Tratado, a adoptar as medidas que a execução do acórdão implica. Essas medidas são relativas, nomeadamente, à supressão dos efeitos das ilegalidades constatadas no acórdão de anulação. É assim que a instituição em causa pode ser levada a efectuar uma reposição adequada da situação do recorrente ou a evitar que um acto idêntico seja adoptado (v. o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Setembro de 1995, *Antilean Rice Mills e o./Comissão*, T-480/93 e T-483/93, Colect., p. II-2305, n.ºs 59 e 60, e a jurisprudência que aí é citada).
- 48 Resulta do que precede que a anulação das decisões controvertidas é susceptível de ter, por si mesma, consequências jurídicas, de modo que as recorrentes mantiveram o seu interesse em obter a anulação dessas decisões. Daqui se conclui que o argumento da Comissão, segundo o qual os pedidos de anulação seriam inadmissíveis,

devido à falta de interesse das recorrentes em obter a anulação das decisões controvertidas, deve ser rejeitado.

Quanto à admissibilidade dos pedidos de anulação apresentados pelas recorrentes que não as associações

- 49 O artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE (actualmente artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado CE) dispõe que «qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor... recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito».
- 50 A jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância esclareceu que, em determinadas circunstâncias, mesmo um acto normativo que se aplique à generalidade dos operadores económicos interessados pode dizer individualmente respeito a alguns deles (acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de Maio de 1991, *Extramet Industrie/Conselho*, C-358/89, *Colect.*, p. I-2501, n.ºs 13 e 14, e de 18 de Maio de 1994, *Codorniu/Conselho*, C-309/89, *Colect.*, p. I-1853, n.º 19; despacho do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Janeiro de 1995, *Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Conselho*, T-116/94, *Colect.*, p. II-1, n.º 26). Nesse caso, um acto comunitário pode então ter ao mesmo tempo um carácter normativo e, relativamente a certos operadores económicos interessados, um carácter decisório.
- 51 Todavia, uma pessoa singular ou colectiva só pode afirmar que um acto lhe diz directa e individualmente respeito se for afectada, pelo acto em causa, devido a certas qualidades que lhe são próprias ou a uma situação de facto que a individualiza em relação a qualquer outra pessoa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, *Plaumann/Comissão*, 25/62, *Colect.* 1962-1964, p. 279, e *Codorniu/Conselho*, já referido, n.º 20; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Abril de 1995, *CCE de Vittel e o./Comissão*, T-12/93, *Colect.*, p. II-1247, n.º 36).
- 52 Por conseguinte, há que verificar se, no caso em apreço, as recorrentes que não as associações são afectadas pelas decisões controvertidas devido a determinadas qualidades que lhes são próprias ou se existe uma situação de facto que as individualiza, no que toca a essas decisões, em relação a qualquer outro operador económico.

- 53 Nesse contexto, as recorrentes sustentaram, em primeiro lugar, que o seu número e a sua identidade já eram conhecidos antes da adopção das decisões controvertidas. A este respeito, mesmo supondo que a afirmação das recorrentes seja verdadeira, o Tribunal salienta que a possibilidade de determinar, com maior ou menor exactidão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a que se aplica uma medida, não é por si só suficiente para provar que esses sujeitos são individualmente afectados por essa medida (v., em último lugar, o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Junho de 1995, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto e o./Comissão, T-183/94, Colect., p. II-1941, n.º 48, e a jurisprudência que aí é citada).
- 54 As recorrentes apoiam-se, em segundo lugar, em argumentos relativos à sua pretensa participação no processo que levou à adopção das decisões controvertidas.
- 55 A este respeito, o Tribunal observa, em primeiro lugar, que a regulamentação em causa, e muito particularmente a Directiva 90/425, não contém qualquer disposição segundo a qual a Comissão, antes de adoptar uma decisão baseada no artigo 10.º, n.º 3 ou 4, da directiva, é obrigada a adoptar um procedimento no âmbito do qual as pessoas da categoria a que pertencem as recorrentes têm o direito de ser ouvidas.
- 56 Além disso, não resulta da jurisprudência, nomeadamente do acórdão Technische Universität München, já referido, que, mesmo na falta de disposições expressas nesse sentido, a Comissão era obrigada a ouvir as recorrentes. O Tribunal recorda que, nesse processo prejudicial, o Tribunal de Justiça tinha de se pronunciar sobre a validade de uma decisão da Comissão, segundo a qual um determinado modelo de microscópio, como o que a Technische Universität München tinha adquirido, não podia ser importado na Comunidade com isenção de direitos aduaneiros, pois eram fabricados na Comunidade aparelhos de valor científico equivalente ao aparelho adquirido pela Universidade, que podiam ser utilizados para os mesmos fins. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça observou que a Universidade conhecia melhor as características que o aparelho em causa devia possuir, tendo em conta os trabalhos

a realizar. Daí deduziu que, mesmo na falta de uma disposição expressa a esse respeito, a Universidade tinha o direito de ser ouvida no processo administrativo perante a Comissão.

- 57 O Tribunal observa que as circunstâncias particulares que estiveram na origem do processo Technische Universität München não estão reunidas no caso em apreço, de modo que a solução a que o Tribunal de Justiça chegou nesse processo, e que, aliás, o Tribunal de Primeira Instância aplicou no seu acórdão de 9 de Novembro de 1995, France-aviation/Comissão (T-346/94, Colect., p. II-2841, n.º 36), não pode ser adoptada no caso em apreço. Com efeito, contrariamente ao que aconteceu no processo Technische Universität München, no presente processo, a Comissão não adoptou as decisões contestadas para resolver uma questão que dizia respeito, de facto, especificamente a um único operador económico bem determinado. Por outro lado, não se trata, no presente caso, de uma situação em que, por definição, as recorrentes conheçam melhor as características da matéria em causa.
- 58 O Tribunal salienta, de resto, que uma obrigação de a Comissão ouvir, antes da adopção de uma decisão, como as impugnadas no caso em apreço, os operadores económicos interessados, como as recorrentes, dificilmente seria compatível, por um lado, com o objectivo da Directiva 90/425, isto é, a protecção da saúde dos animais e da saúde humana, e, por outro, com a própria natureza das medidas cautelares, que são adoptadas em caso de urgência e devem, assim, poder ser adoptadas rapidamente.
- 59 Por último, o Tribunal observa que o facto de uma pessoa intervir, de uma forma ou de outra, no processo que leva à adopção de um acto comunitário, nomeadamente enviando à instituição comunitária competente cartas criticando um acto por ela já adoptado com o objectivo de inflectir a sua acção ulterior, não é, por si só, de natureza a individualizar essa pessoa (v. também o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Agosto de 1995, Greenpeace e o./Comissão, T-585/93, Colect., p. II-2205, n.º 56).

- 60 Nestas circunstâncias, os argumentos das recorrentes relativos à sua pretensa participação no processo que levou à adopção das decisões controvertidas devem ser rejeitados.
- 61 Finalmente, em terceiro lugar, as recorrentes tiram um argumento do acórdão Piraiki-Patraiki e o./Comissão, já referido. A este respeito, o Tribunal observa que, segundo uma jurisprudência actualmente bem assente, o facto de a Comissão ter a obrigação, por força de disposições específicas, de considerar as consequências que o acto que pretende adoptar terá sobre a situação de certos particulares, é certamente susceptível de os individualizar (v., além do acórdão Piraiki-Patraiki e o./Comissão, já referido, o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Junho de 1990, Sofrimport/Comissão, C-152/88, Colect., p. I-2477, n.º 11; acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, n.º 67).
- 62 Todavia, no caso em apreço, a regulamentação comunitária, nomeadamente a Directiva 90/425, não contém qualquer disposição que obrigue a Comissão a considerar, no momento em que adopta uma decisão como as decisões controvertidas, as suas consequências sobre a situação dos particulares, como as recorrentes. Conclui-se que este argumento deve igualmente ser rejeitado.
- 63 Resulta do que precede que as recorrentes que não as associações não demonstraram ter sido afectadas pelas decisões controvertidas devido a determinadas qualidades que lhes são próprias, ou que existe uma situação de facto que as individualiza, no que toca a essas decisões, em relação a qualquer outro operador económico. Por conseguinte, não são individualmente afectadas pelas decisões litigiosas. Deste modo, há que declarar a inadmissibilidade dos pedidos de anulação que apresentaram, sem que seja necessário saber se as referidas decisões lhes dizem directamente respeito.

Quanto à admissibilidade dos pedidos de anulação apresentados pelas associações que fazem parte das recorrentes

- 64 Resulta da jurisprudência que um recurso de anulação interposto por uma associação que não seja o seu destinatário é admissível em duas situações. A primeira é quando a associação tem um interesse próprio em agir, nomeadamente, porque a sua posição de negociadora foi afectada pelo acto cuja anulação é pedida (v., por exemplo, o acórdão Van der Kooy e o./Comissão, já referido, n.ºs 17 a 25). A segunda é aquela em que a associação, ao interpor o seu recurso, se substituiu a um ou a vários dos seus membros, que representa, na condição de os seus próprios membros estarem em situação de interpor um recurso admissível (v. o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Julho de 1995, AITEC e o./Comissão, T-447/93, T-448/93 e T-449/93, Colect., p. II-1971, n.º 60).
- 65 Ora, no caso em apreço, as associações recorrentes não apresentaram qualquer argumento susceptível de demonstrar que têm um interesse próprio em obter a anulação das decisões impugnadas. Mais particularmente, não demonstraram ter sido afectadas numa posição de negociadoras. Além disso, foi já decidido que as recorrentes que não as associações não podem interpor um recurso de anulação (v., *supra*, n.ºs 49 a 63). Por conseguinte, os pedidos de anulação apresentados pelas associações recorrentes não podem ser considerados admissíveis por as referidas associações substituírem alguns dos seus membros. Conclui-se que os seus pedidos não são admissíveis.
- 66 Resulta de tudo o que precede que o conjunto dos pedidos de anulação é inadmissível e deve, assim, ser rejeitado.

B — *Quanto à admissibilidade dos pedidos de indemnização**Argumentos das partes*

- 67 As recorrentes sustentam que, em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1986, Krohn/Comissão (175/84, Colect., p. 753, n.º 26), os seus pedidos de indemnização, baseados nos artigos 178.º e 215.º do Tratado, são admissíveis, independentemente da questão de saber se os pedidos de anulação também o são. As recorrentes admitem que, em determinados casos, a admissibilidade de um pedido de indemnização pode depender do esgotamento das vias de recurso internas, mas alegam que essa excepção não desempenha qualquer papel no caso em apreço porque as decisões impugnadas não deixaram qualquer escolha aos Estados-Membros, e muito menos aos Países Baixos.
- 68 A Comissão observa que as Decisões 93/128 e 93/177 foram implementadas nos Países Baixos por medidas nacionais e que resulta dos articulados das recorrentes que estas também instauraram processos contra as autoridades neerlandesas nos órgãos jurisdicionais nacionais. Considera que essas vias de recurso internas devem ser esgotadas antes de poder ser apresentado ao juiz comunitário um pedido de indemnização. A recorrida sustenta que, de qualquer modo, as associações que fazem parte das recorrentes não podem provar a existência de um interesse pessoal nos presentes processos e afirma que os pedidos de indemnização são, portanto, inadmissíveis na medida em que lhes dizem respeito.

Apreciação do Tribunal

Quanto à admissibilidade dos pedidos de indemnização apresentados pelas recorrentes que não as associações

- 69 O Tribunal recorda, em primeiro lugar, que, segundo uma jurisprudência bem assente, a acção de indemnização é uma via de recurso autónoma que tem a sua

função própria no âmbito do sistema das vias de recurso previsto pelo Tratado (v., por exemplo, o acórdão Krohn/Comissão, já referido, n.º 26, e o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Dezembro de 1994, Unifruit Hellas/Comissão, T-489/93, Colect., p. II-1201, n.º 31). Em seguida, o Tribunal observa que, nas suas petições, as recorrentes que não as associações indicaram de modo suficientemente preciso as razões pelas quais consideram que as condições exigidas para a reparação do prejuízo que alegam ter sofrido estão preenchidas, de modo que, em relação a elas, as petições cumprem as exigências do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo.

70 Quanto ao argumento da Comissão relativo ao facto de as recorrentes não terem esgotado as vias de recurso nacionais, o Tribunal observa que, para que uma acção de indemnização seja inadmissível por essa razão, é necessário que as vias de recurso nacionais assegurem de modo eficaz a protecção dos particulares que se consideram lesados pelos actos das instituições comunitárias (v., por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Maio de 1989, Roquette frères/Comissão, 20/88, Colect., p. 1553, n.º 15).

71 Isto não se passa no caso vertente, uma vez que a ilegalidade alegada no âmbito dos pedidos de indemnização não emana de um organismo nacional, mas de uma instituição comunitária. Os prejuízos que poderiam eventualmente resultar da implementação da regulamentação comunitária pelas autoridades neerlandesas seriam, assim, imputáveis à Comunidade (v., por exemplo, o acórdão Krohn/Comissão, já referido, n.ºs 18 e 19, e o acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão, C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, n.º 9).

72 Como o juiz comunitário tem competência exclusiva para decidir, por força do artigo 215.º do Tratado, as acções de indemnização por danos imputáveis à Comunidade (acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de Setembro de 1988, Asteris e o./Grécia e CEE, 106/87 a 120/87, Colect., p. 5515, n.º 14, e de 13 de Março de 1992, Vreugdenhil/Comissão, C-282/90, Colect., p. I-1937, n.º 14), as vias de direito nacionais não poderiam *ipso facto* permitir assegurar às recorrentes uma protecção efi-

caz dos seus direitos. Por conseguinte, o argumento da Comissão relativo ao não esgotamento das vias de recurso internas deve ser rejeitado.

73 De resto, no decurso da audiência, as recorrentes esclareceram que o processo nacional que moveram às autoridades neerlandesas, aliás, já terminado, não dizia respeito às Decisões 93/128 e 93/177, mas ao modo como as referidas autoridades executaram a Decisão 93/243. Por conseguinte, no caso em apreço, não existe, de qualquer forma, qualquer risco de as recorrentes serem indemnizadas duas vezes *in idem*.

74 Pelos fundamentos precedentes, os pedidos de indemnização apresentados pelas recorrentes que não as associações são admissíveis.

Quanto à admissibilidade dos pedidos de indemnização apresentados pelas associações que fazem parte das recorrentes

75 O Tribunal observa que, nos termos do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, a petição deve conter o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos invocados. Para cumprir essas exigências, uma petição destinada à reparação de danos causados por uma instituição comunitária deve conter elementos que permitam identificar, *inter alia*, o prejuízo que o recorrente alega ter sofrido, bem como a natureza e a extensão desse prejuízo. Por outro lado, a violação do referido artigo 44.º, n.º 1, alínea c), figura entre os fundamentos de inadmissibilidade que o Tribunal pode oficiosamente suscitar, em qualquer fase do processo, por força do artigo 113.º do Regulamento de Processo (v. o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Julho de 1990, Automec/Comissão, T-64/89, Colect., p. II-367, n.ºs 73 e 74).

76 Ora, o Tribunal observa que, nas duas petições, as associações recorrentes não apresentaram qualquer elemento quanto ao prejuízo que teriam sofrido devido às deci-

sões controvertidas; todas as informações e dados relativos ao prejuízo dizem respeito às outras recorrentes.

- 77 Além disso, o Tribunal nota que as associações recorrentes não provaram, nem sequer invocaram, que exercem um direito à indemnização que lhes teria sido cedido por outras pessoas (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Outubro de 1979, Ireks-Arkady/Conselho e Comissão, 238/78, Recueil, p. 2955, n.º 5).
- 78 Nestas circunstâncias, há que declarar que os pedidos de indemnização apresentados pelas associações que figuram entre as recorrentes são inadmissíveis.

Quanto ao mérito dos pedidos de indemnização apresentados pelas recorrentes que não as associações

A — Observações preliminares

- 79 O Tribunal recorda que o artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado dispõe que, em matéria de responsabilidade extracontratual, a Comunidade deve indemnizar, em conformidade com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pela suas instituições no exercício das suas funções.
- 80 Segundo uma jurisprudência bem assente do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, só há lugar à responsabilidade extracontratual da Comunidade se estiver reunido um conjunto de condições relativo à ilegalidade do comportamento censurado à instituição comunitária, à realidade do dano e à existência de um nexo de causalidade entre o comportamento ilegal e o prejuízo invocado (v., por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Dezembro de 1981, Ludwig-

shafener Walzmühle e o./Conselho e Comissão, 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Recueil, p. 3211, n.º 18; 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).

81 No âmbito da primeira condição, relativa à existência de um comportamento ilegal, o Tribunal de Justiça precisou que a responsabilidade da Comunidade por actos normativos, nomeadamente os respeitantes à política económica, só pode ser estabelecida se se verificar uma violação de uma norma superior de direito que protege os particulares. Se a instituição adoptou o acto no exercício de um vasto poder discricionário, o estabelecimento da responsabilidade da Comunidade exige, além disso, que a violação seja caracterizada, quer dizer, que tenha um carácter manifesto e grave (v., por exemplo, acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, Schöppenstedt/Conselho, 5/71, Colect., p. 375, n.º 11, e de 25 de Maio de 1978, HNL e o./Conselho e Comissão, 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209, n.º 6).

82 Assim, há que examinar, em primeiro lugar, se as decisões controvertidas são actos normativos e, seguidamente, em caso afirmativo, se a Comissão adoptou as decisões no exercício de um vasto poder discricionário.

B — *Quanto à questão de saber se as decisões controvertidas são actos normativos*

Argumentos das partes

83 A Comissão considera que as decisões controvertidas são actos normativos. Sublinha, nomeadamente, que as decisões têm um alcance geral, aplicam-se a situações descritas de modo objectivo e produzem efeitos jurídicos relativamente a categorias gerais de pessoas definidas *in abstracto*.

- 84 As recorrentes respondem, em primeiro lugar, que não se trata, no caso em apreço, de regulamentos ou de directivas que possuem natureza normativa por força do artigo 189.º do Tratado, mas de decisões individuais. Daqui resulta, na opinião das recorrentes, que as decisões não têm alcance geral, antes tendo apenas dois destinatários individualmente designados, isto é, os Países Baixos e a Itália. Além disso, as recorrentes negam que as decisões se aplicam a situações descritas de modo objectivo, uma vez que não descrevem qualquer situação, mas apenas impõem obrigações concretas aos seus dois destinatários.
- 85 As recorrentes assinalam também que os efeitos jurídicos obrigatórios que, a seu respeito, as decisões controvertidas produzem, não decorrem das próprias decisões, mas das medidas adoptadas pelas autoridades neerlandesas para executar essas decisões, ou seja, nomeadamente, do facto de essas autoridades se terem recusado a emitir os certificados de exportação necessários. Por outro lado, sublinham que a existência dessas medidas de execução não afecta em nada a admissibilidade dos pedidos de indemnização, dado que as decisões não deixaram qualquer margem de apreciação às autoridades neerlandesas.

Apreciação do Tribunal

- 86 O Tribunal observa, a título liminar, ser de jurisprudência constante que a natureza de um acto não pode ser procurada na sua forma externa, mas no alcance geral ou não do acto em questão (v., por exemplo, o acórdão Zuckerfabrik Watenstedt/Conselho, já referido, p. 875, e o acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 1977, Koninklijke Scholten Honig/Conselho e Comissão, 101/76, Recueil, p. 797, n.ºs 7 e 9).
- 87 A este respeito, o Tribunal observa que, nos termos do artigo 1.º da Decisão 93/128, os Países Baixos e a Itália são obrigados a deixar de expedir, durante o período de aplicação da decisão, suínos vivos para outros Estados-Membros. É verdade que, relativamente a estes dois Estados-Membros, a decisão produz os efeitos jurídicos de um acto individual. Todavia, relativamente às recorrentes, a decisão produz efei-

tos que são os de um acto de alcance geral, do mesmo modo que, por exemplo, um regulamento que proíba aos exportadores estabelecidos nos Países Baixos e em Itália exportar suínos vivos para outros Estados-Membros. Assim, a Decisão 93/128 é um acto que tem um alcance geral, relativamente à categoria abstracta a que pertencem as recorrentes, sendo, portanto, em relação a elas, de natureza normativa.

- 88 No que diz respeito, seguidamente, à Decisão 93/177, o Tribunal observa que essa decisão impõe, nomeadamente, um determinado número de condições que devem ser respeitadas pelas exportações dos suínos vivos expedidos de Itália e dos Países Baixos para os outros Estados-Membros (v. o artigo 1.º da decisão). Estas condições estão redigidas em termos gerais e abstractos, produzindo efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas definidas de modo geral e abstracto. Por conseguinte, o Tribunal considera que a Decisão 93/177 tem um alcance geral e, portanto, é de natureza normativa.

C — Quanto à questão de saber se a Comissão adoptou as decisões controvertidas no exercício de um vasto poder discricionário

Argumentos das partes

- 89 As recorrentes consideram que as competências conferidas à Comissão pela Directiva 90/425, nomeadamente, pelo seu artigo 10.º, n.º 3, não lhe conferem um vasto poder de apreciação. Sustentam, assim, que a Comissão não adoptou as decisões controvertidas no exercício de um vasto poder discricionário.
- 90 A Comissão considera que adoptou as decisões controvertidas no exercício de um vasto poder discricionário. A este respeito, salienta que o contexto normativo da Directiva 90/425, que lhe confere esse poder, deve abranger as decisões adoptadas em execução das suas disposições.

Apreciação do Tribunal

- 91 O Tribunal refere, em primeiro lugar, que, tendo em consideração, por um lado, a referência ao artigo 43.º do Tratado na Directiva 90/425, com base na qual as decisões controvertidas foram adoptadas, e, por outro, o seu próprio conteúdo, as decisões controvertidas relevam do domínio da política agrícola comum, matéria em que é normalmente necessário reconhecer às instituições comunitárias um vasto poder discricionário, haja em vista as responsabilidades que lhes são conferidas pelo Tratado (v., por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Março de 1987, Vandemoortele/Comissão, 27/85, Colect., p. 1129, n.º 31).
- 92 Seguidamente, o Tribunal observa, no que diz respeito, mais especificamente, à Decisão 93/128, que ela foi adoptada com base no artigo 10.º, n.º 3, da Directiva 90/425. Este artigo dispõe que «se não tiver sido informada das medidas tomadas ou se as considerar insuficientes, a Comissão pode... tomar medidas cautelares...». O Tribunal considera que as palavras «considerar» e, mais especialmente, «pode» demonstram claramente que a Comissão dispõe de um vasto poder discricionário para adoptar uma decisão baseada nesse artigo.
- 93 No que diz respeito, mais especificamente, à Decisão 93/177, o Tribunal observa, em primeiro lugar, que ela foi adoptada com base no artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425. Com efeito, embora a segunda base jurídica da decisão revele, na versão neerlandesa, que foi adoptada com base no artigo 10.º, n.º 3, da directiva, resulta claramente de todas as outras versões linguísticas, bem como da referência, na decisão, à consulta do Comité Veterinário Permanente, que se trata, na versão neerlandesa, de um erro de escrita, e que a decisão foi na realidade adoptada com base no artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425.
- 94 Seguidamente, o Tribunal observa que o artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425 prevê que «a Comissão adoptará, de acordo com o procedimento previsto no artigo 17.º, as medidas necessárias...». O procedimento em causa exige que o

Comité Veterinário Permanente formule um parecer sobre as medidas propostas pela Comissão. Esta última só pode adoptar as medidas em causa se o parecer do comité for positivo: em caso de parecer negativo, a Comissão deve submeter as medidas ao Conselho.

- 95 O Tribunal observa que o procedimento do artigo 17.º da Directiva 90/425 restringe, de um certo modo, o poder de apreciação da Comissão quando esta pretenda adoptar medidas com base no artigo 10.º, n.º 4. Todavia, tendo em conta, nomeadamente, o facto de que a iniciativa das medidas compete à Comissão, que pode determinar, em primeira instância, o seu conteúdo e a sua natureza, e que o artigo 10.º, n.º 4, não prevê qualquer outra condição para o exercício do poder da Comissão, o Tribunal considera que esta dispõe igualmente de um vasto poder discricionário para adoptar uma decisão com base nesse artigo.
- 96 Resulta do que precede que as decisões controvertidas são, relativamente às recorrentes, actos normativos que a Comissão adoptou no exercício de um vasto poder discricionário. Por conseguinte, a responsabilidade da Comunidade pelo prejuízo que as recorrentes alegam ter sofrido por causa das decisões controvertidas só pode existir se a Comissão tiver violado, de modo manifesto e grave, uma norma superior de direito que proteja os particulares.
- 97 Nesta fase da fundamentação, há, em primeiro lugar, que procurar quais são, entre as normas cuja violação por parte da Comissão as recorrentes invocam, as normas superiores de direito que protegem os particulares. Seguidamente, há que examinar se a Comissão, ao adoptar as decisões controvertidas, não violou uma ou várias dessas normas, de modo manifesto e grave.

D — *Quanto às normas superiores de direito que protegem os particulares**Observações preliminares*

- 98 A fim de demonstrar a ilegalidade das decisões controvertidas, as recorrentes invocam seis fundamentos idênticos nos dois processos. O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 10.º, n.º 3, da Directiva 90/425, o segundo, à violação do princípio da proporcionalidade, o terceiro, a um desvio de poder, o quarto, à violação do princípio da igualdade de tratamento, o quinto, à violação do princípio da protecção da confiança legítima e, por último, o sexto, à violação do direito de ser ouvido. Além disso, no processo T-484/93, as recorrentes suscitam ainda um sétimo fundamento, relativo à violação do artigo 190.º do Tratado.

Argumentos das partes

- 99 Nos seus articulados, as partes discutem, nomeadamente, a questão de saber se o artigo 10.º, n.º 3, da Directiva 90/425 constitui uma norma superior de direito que protege os particulares.
- 100 As recorrentes são de opinião que essa disposição também confere garantias aos particulares. Em apoio dessa afirmação, remetem para o acórdão Sofrimport/Comissão, já referido (n.º 26).
- 101 A Comissão considera que o artigo 10.º, n.º 3, da Directiva 90/425 não contém garantias destinadas a proteger os particulares, mas que apenas se limita a repartir as competências entre os Estados-Membros e a Comunidade. Observa que resulta do acórdão Vreugdenhil/Comissão, já referido (n.ºs 20 e 21), que essa norma de competência não faz parte das «normas superiores de direito» e que uma violação dessa norma não pode, assim, determinar a responsabilidade da Comunidade no caso em apreço.

Apreciação do Tribunal

102 O Tribunal observa que todos os fundamentos a seguir enunciados são relativos a uma violação de uma norma superior de direito que protege os particulares:

- o fundamento relativo à violação do princípio da proporcionalidade (v., a título de exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Novembro de 1973, Werhahn e o./Conselho, 63/72 a 69/72, Colect., p. 477, n.ºs 14 a 28, muito especialmente, n.º 18; acórdão Unifruit Hellas/Comissão, já referido, n.º 42);
- o fundamento relativo a um desvio de poder (v., a título de exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Junho de 1990, AERPO e o./Comissão, C-119/88, Colect., p. I-2189, n.º 19; acórdão Unifruit Hellas/Comissão, já referido, n.º 40);
- o fundamento relativo à violação do princípio da igualdade de tratamento (v., a título de exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Outubro de 1979, Dumortier frères e o./Conselho, 64/76 e 113/76, 167/78 e 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Recueil, p. 3091, n.º 11; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Junho de 1991, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comissão, T-120/89, Colect., p. II-279, n.º 92);
- o fundamento relativo à violação do princípio da confiança legítima (v., a título de exemplo, acórdãos Mulder e o./Conselho e Comissão, já referido, n.º 15; Unifruit Hellas/Comissão, já referido, n.º 42);
- o fundamento relativo à violação do direito de ser ouvido (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Junho de 1994, Fiskano/Comissão, C-135/92, Colect., p. I-2885, n.ºs 39 e 40).

- 103 Seguidamente, quanto ao artigo 10.º, n.º 3, da Directiva 90/425, o Tribunal considera que este artigo só pode ser considerado uma norma superior de direito que protege os particulares na medida em que prevê que podem ser tomadas medidas cautelares «em relação aos animais... provenientes da região afectada pela epizootia ou de uma dada exploração, centro ou organismo». O Tribunal observa que se trata aqui da expressão do princípio da proporcionalidade, que já foi objecto de um fundamento distinto (v., *supra*, n.º 102).
- 104 Por último, no que diz respeito ao fundamento relativo à fundamentação das decisões controvertidas, o Tribunal observa que, segundo uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, a obrigação de fundamentação, consagrada pelo artigo 190.º do Tratado, não é uma norma superior de direito que protege os particulares (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 1982, Kind/CEE, 106/81, Recueil, p. 2885, n.º 14, e AERPO e o./Comissão, já referido, n.º 20; acórdão Unifruit Hellas/Comissão, já referido, n.º 41). Por conseguinte, o Tribunal não procederá à apreciação do mérito deste fundamento, porque não pode conduzir à responsabilidade extracontratual da Comunidade.

E — Quanto à questão de saber se a Comissão, ao adoptar as decisões controvertidas, violou, de modo manifesto e grave, uma norma superior de direito que protege os particulares

No que diz respeito ao fundamento relativo à violação do princípio da proporcionalidade

Argumentos das partes

- 105 As recorrentes afirmam que as Decisões 93/128 e 93/177 foram adoptadas em violação do princípio da proporcionalidade, tal como resulta dos artigos 30.º a 36.º do Tratado e foi consagrado pela jurisprudência (acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Setembro de 1986, Comissão/Alemanha, 116/82, Colect., p. 2519, n.º 21). Em

apoio desta afirmação, as recorrentes sustentam, a título principal, que as decisões não satisfazem a condição de necessidade e, a título subsidiário, que as medidas que prevêm não são as menos coercivas para atingir o objectivo prosseguido.

106 No respeitante à condição de necessidade, as recorrentes observam, em primeiro lugar, que a Comissão não demonstrou ou tornou plausível ser necessário adoptar medidas aplicáveis a todo o território dos Países Baixos. Remetem para o artigo 10.º, n.º 3, da Directiva 90/425, segundo o qual as medidas cautelares só podem ser adoptadas em relação, nomeadamente, a uma região afectada pela epizootia. Sublinham que os suínos vivos em que tinha sido detectada a presença do vírus eram provenientes do centro de reunião de Oirschot, e alegam que não havia qualquer razão para considerar que todo o território dos Países Baixos constituía uma região afectada pela epizootia.

107 Seguidamente, as recorrentes alegam que a condição de necessidade não está satisfeita, dado não ter sido observada qualquer manifestação da doença nos Países Baixos. A este propósito, assinalam que o período de incubação da doença é de poucos dias e que, conseqüentemente, é possível que a contaminação tenha ocorrido em Itália, isto é, no decurso do período de dois a três dias em que os suínos aguardavam o abate em Nola (Itália). Por outro lado, sublinham que, antes da adopção das decisões controvertidas, a Comissão não procedeu a qualquer investigação para determinar a origem da contaminação.

108 As recorrentes consideram também que não era necessário adoptar as decisões controvertidas, pois a possibilidade de adoptar medidas nacionais não tinha sido esgotada. Por último, em sua opinião, a inexistência de necessidade resulta da génese das decisões controvertidas: o próprio facto de a Comissão ter substituído a Decisão 93/128 pela Decisão 93/177, que, por seu turno, foi revogada, pelo menos em grande parte, pela Decisão 93/243, demonstra, segundo as recorrentes, que a adopção destas decisões não era necessária.

- 109 A título subsidiário, as recorrentes salientam que resulta da jurisprudência (v., nomeadamente, o acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 21) que as restrições impostas pelos actos das instituições comunitárias não podem ultrapassar o necessário para realizar o objectivo visado. Expõem que, embora as decisões controversas satisfaçam a condição de necessidade, *quod non*, não preenchem, de qualquer modo, esta condição. Daqui resulta, na opinião das recorrentes, que a Comissão violou o princípio da proporcionalidade ao adoptar as decisões.
- 110 A Comissão reconhece que uma intervenção baseada no artigo 10.º, n.ºs 3 e 4, da Directiva 90/425 deve ser efectuada em conformidade com o princípio da proporcionalidade e deve, desde modo, ser necessária e não excessiva. Assim, considera que, no caso em apreço, as decisões contestadas preenchem estas duas condições.
- 111 A este respeito, a Comissão observa, a título liminar, que, no domínio da política agrícola comum, a Comunidade tem um amplo poder discricionário, que, aliás, não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das disposições a adoptar, mas também, em certa medida, à verificação de dados de base (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Outubro de 1980, Roquette frères/Conselho, 138/79, Recueil, p. 3333, n.º 25).
- 112 Quanto à necessidade da Decisão 93/128, a Comissão alega que foi adoptada como reacção à carta que as autoridades italianas lhe enviaram em 19 de Fevereiro de 1993. Segundo a Comissão, essa carta permitia a conclusão de que a contaminação se tinha verificado ou nos Países Baixos (numa ou várias explorações ou no centro de reunião de Oirschot), ou no meio de transporte, ou em Itália (no matadouro de Nola).
- 113 Em seguida, a Comissão sublinha que, na altura da adopção das decisões, tinha todos os motivos para estar extremamente vigilante, dado os maus antecedentes, nos Países Baixos e em Itália, no domínio da luta contra a doença. Com efeito, segundo

a Comissão, a doença causou estragos nos Países Baixos durante cinco meses, em 1992, ao passo que em Itália era endémica.

- 114 Além disso, a Comissão salienta que, devido ao grande número de suínos vivos exportados pelos Países Baixos para outros Estados-Membros, existia um risco considerável, se a doença existisse realmente nos Países Baixos, de se propagar para outros Estados-Membros, o que, na opinião da Comissão, exigia uma sua reacção rápida. Por outro lado, assinala que, devido à urgência do procedimento, não se podia esperar pelos resultados de investigações mais completas e, assim, teve que tomar medidas com base em presunções.
- 115 A Comissão considera que, nessas circunstâncias, a Decisão 93/128 preencheu a condição de necessidade.
- 116 Quanto à necessidade da Decisão 93/177, que se baseia na Decisão 93/128, a Comissão explica que, na altura da adopção dessa decisão, ainda não conhecia com exactidão o local de origem da contaminação. Por outro lado, a Comissão opõe-se à tese das recorrentes, segundo a qual a adopção da Decisão 93/177 demonstra que a Decisão 93/128 não era necessária. Com efeito, segundo a recorrida, só esteve em condições de adoptar as medidas menos restritivas que prevê a Decisão 93/177 porque dispôs de tempo suficiente para a adopção dessa decisão, o que não se tinha verificado antes da adopção da Decisão 93/128.
- 117 Quanto ao carácter pretensamente desproporcionado da Decisão 93/128, a Comissão declarou que era necessário estabelecer uma proibição para todo o território dos Países Baixos, por um lado, porque era difícil, na altura, determinar com precisão o local de origem da doença e, por outro, porque era possível que a doença já se tivesse propagado nos Países Baixos. Além disso, a Comissão observa que, devido à urgên-

cia do procedimento e tendo em conta o tempo de que as autoridades nacionais precisam para preparar as medidas de execução necessárias, não havia outra solução eficaz.

Quanto à Decisão 93/177, a Comissão contesta a tese das recorrentes segundo a qual esta decisão é excessiva. Por outro lado, assinala que, contestando a Decisão 93/177, as recorrentes opõem-se precisamente a um sistema de controlo que elas próprias propuseram, na sua carta de 9 de Março de 1993, em substituição das medidas fixadas pela Decisão 93/128.

Apreciação do Tribunal

— Observações preliminares

O Tribunal recorda que o princípio da proporcionalidade é reconhecido por uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância como fazendo parte dos princípios gerais do direito comunitário. Por força desse princípio, as medidas impostas por um acto comunitário devem ser aptas a realizar o objectivo prosseguido, não ultrapassando os limites do que é necessário para esse efeito (v., por exemplo, acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Janeiro de 1987, Zuckerfabrik Bedburg e o./Conselho e Comissão, 281/84, Colect., p. 48, n.º 36, e Comissão/Alemanha, já referido, n.º 21). Além disso, o princípio da proporcionalidade impõe que, quando existe uma escolha entre várias medidas adequadas, há que recorrer à menos severa, e que os inconvenientes causados não devem ser excessivos relativamente aos objectivos (v., por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Outubro de 1991, Werner Faust, C-24/90, Colect., p. I-4905, n.º 12; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 26 de Outubro de 1993, Reinartz/Comissão, T-6/92 e T-52/92, Colect., p. II-1047, n.º 111).

No que diz respeito à fiscalização jurisdiccional das condições referidas, há que observar que, como acima se indicou (n.º 91), o legislador comunitário dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um vasto poder discricionário, correspon-

dente às responsabilidades políticas que os artigos 40.º a 43.º do Tratado lhe atribuem. Por conseguinte, apenas o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada nesse domínio, relativamente ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afectar a legalidade dessa medida (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1989, Schröder, 265/87, Colect., p. 2237, n.º 22, e de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 14). Além disso, para que o princípio da proporcionalidade seja violado de modo manifesto e grave, de forma a desencadear a responsabilidade extracontratual da Comunidade num caso como o vertente, deve tratar-se de um erro de tal gravidade que o comportamento da instituição confine com a arbitrariedade (v. o acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Dezembro de 1979, Amylum e Tunnel Refineries/Conselho e Comissão, 116/77 e 124/77, Recueil, p. 3497, n.º 19).

- 121 É à luz destes princípios que há que examinar se, ao adoptar as decisões controvertidas, a Comissão violou, de modo manifesto e grave, o princípio da proporcionalidade.

— Quanto à Decisão 93/128

- 122 Em primeiro lugar, o Tribunal observa que a Comissão reagiu após a detecção da presença de uma doença perigosa, a doença vesiculosa dos suínos, e que adoptou a Decisão 93/128 para proteger a saúde pública e a saúde animal. O Tribunal considera que, ao fazê-lo, a Comissão teve em consideração um interesse público superior (v., igualmente, acórdão Mulder e o./Conselho e Comissão, já referido, n.º 21).
- 123 Em segundo lugar, o Tribunal observa que a Decisão 93/128 proíbe as exportações de suínos vivos dos Países Baixos e de Itália para outros Estados-Membros e que, segundo o relatório científico apresentado pelas próprias recorrentes como anexo

11 das suas petições, a origem da doença vesiculosa dos suínos podia, com efeito, estar ou nos Países Baixos (no centro de reunião de Oirschot) ou em Itália (no matadouro de Nola). O Tribunal salienta, além disso, que, na audiência, as recorrentes afirmaram que, na altura dos factos, não era proibido que suínos vivos, que estavam inicialmente num centro de reunião, passassem seguidamente para outro centro, de modo que, se a origem da doença estivesse em Oirschot, podia ser propagada no país.

124 Em terceiro lugar, o Tribunal observa que, como o afirmam as recorrentes, os Países Baixos são um exportador importante de suínos vivos. Segundo as estatísticas apresentadas pelas recorrentes, o número de porcos de abate («vleesvarkens») e o número de leitões («biggen») exportados dos Países Baixos para outros Estados-Membros atingiram, respectivamente, em 1992 e 1993, níveis superiores a dois milhões de unidades, o que fez com que os Países Baixos se encontrem entre os maiores exportadores de suínos vivos na Comunidade. Assim, foi justificadamente que a Comissão teve em conta o facto de que, se a origem da doença se situasse realmente nos Países Baixos, esta se propagaria facilmente noutros Estados-Membros se não fossem tomadas medidas.

125 Em quarto lugar, o Tribunal considera que foi justificadamente que a Comissão sublinhou, na audiência, que existia o risco de, se não adoptasse medidas rigorosas para combater a propagação da doença, outros Estados-Membros agirem por sua própria iniciativa e adoptarem as suas próprias medidas, criando assim uma situação em que as trocas entre os Estados-Membros poderiam ser falseadas de modo mais considerável.

126 Em quinto lugar, o Tribunal observa que se estava perante uma situação de urgência em que a Comissão devia reagir rapidamente. Essa urgência conduziu a que a Comissão tivesse de adoptar medidas que podiam ser facilmente implementadas, sem ser necessário perder muito tempo a prepará-las.

- 127 Por último, em sexto lugar, o Tribunal recorda que a Decisão 93/128 teve um período de aplicação relativamente limitado, isto é, quatro semanas, de modo que os inconvenientes causados pela decisão foram também relativamente limitados.
- 128 Perante estas considerações, o Tribunal considera que a Comissão, ao adoptar a Decisão 93/128, não ultrapassou, pelo menos de um modo que confine com a arbitrariedade, os limites do que era necessário para atingir o objectivo prosseguido pela decisão. Conclui-se que a Decisão 93/128 não viola o princípio da proporcionalidade, pelo menos, de modo manifesto e grave.

— Quanto à Decisão 93/177

- 129 Em primeiro lugar, o Tribunal observa que a Decisão 93/177 não proíbe categoricamente, como aconteceu com a Decisão 93/128, as exportações dos Países Baixos (e de Itália) para outros Estados-Membros, mas sujeita-as a certas condições. Como o demonstram as estatísticas apresentadas pelas recorrentes (anexos 3 a 5 da réplica), as exportações de suínos vivos dos Países Baixos para outros Estados-Membros foram efectivamente retomadas sob o domínio de aplicação dessa decisão, para atingir, em algumas semanas, o seu antigo nível.
- 130 Seguidamente, o Tribunal observa que as medidas impostas pela Decisão 93/177 foram aprovadas pelo Comité Veterinário Permanente e que as mais importantes, ou seja, as inseridas no artigo 1.º, tiveram um período de aplicação relativamente reduzido, de cinco a seis semanas.
- 131 Nestas circunstâncias, o Tribunal considera que a Comissão, ao adoptar a Decisão 93/177, não violou o princípio da proporcionalidade, *a fortiori*, de modo manifesto e grave.

No que diz respeito ao fundamento relativo a um desvio de poder

Argumentos das partes

- 132 As recorrentes, que observam que tanto a proibição de exportação imposta pela Decisão 93/128 como as restrições à exportação impostas pela Decisão 93/177 são meios extremamente eficazes para pôr termo, simultaneamente, à supremacia dos Países Baixos nas exportações de suínos vivos para outros Estados-Membros e para proteger a produção nacional de outros Estados-Membros, alegam, essencialmente, que, ao adoptar as referidas decisões, a Comissão cometeu um desvio de poder.
- 133 A Comissão remete para o n.º 24 do acórdão Fedesa e o., já referido, e alega que a afirmação das recorrentes é desprovida de qualquer fundamento.

Apreciação do Tribunal

- 134 Resulta de uma jurisprudência constante que um acto comunitário só está ferido de desvio de poder se, com base em indícios objectivos, relevantes e concordantes, se verificar ter sido adoptado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diferentes dos invocados ou de torneá-lo um processo especialmente previsto pelo Tratado para obviar às circunstâncias do caso em apreço (v., por exemplo, acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Fevereiro de 1984, *Walzstahl-Vereinigung e Thyssen/Comissão*, 140/82, 146/82, 221/82 e 226/82, *Recueil*, p. 951, n.º 27, e *Fedesa e o.*, já referido, n.º 24).
- 135 Ora, o Tribunal observa que, nos seus articulados, as partes não apresentaram qualquer elemento objectivo, relevante e concordante, comprovativo de que a Comissão adoptou as decisões controvertidas para atingir fins diferentes dos invocados ou para

tornar um processo especialmente previsto pelo Tratado. Conclui-se que o fundamento relativo a um desvio de poder deve ser rejeitado.

No que diz respeito ao fundamento relativo à violação do princípio da igualdade de tratamento

Argumentos das partes

- 136 As recorrentes alegam que, ao adoptar as decisões controvertidas, a Comissão violou o princípio da igualdade consagrado no artigo 40.º, n.º 3, do Tratado, tal como foi interpretado, *inter alia*, no acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Abril de 1984, Unifrex/Comissão e Conselho (281/82, Recueil, p. 1969, n.º 30).
- 137 Em apoio deste fundamento, as recorrentes observam, em primeiro lugar, que resulta do segundo considerando da Decisão 93/128 que esta foi adoptada, nomeadamente, porque «foi isolado o vírus da doença vesiculosa nos suínos, tendo sido detectados anticorpos desse vírus em suínos expedidos dos Países Baixos para Itália». Seguidamente, assinalam que o facto de se detectar a presença de anticorpos e de o vírus ter sido isolado não permite determinar o local da contaminação.
- 138 A este respeito, as recorrentes salientam que resulta dos testes efectuados em Brescia que, no período compreendido entre 2 de Setembro de 1992 e 15 de Fevereiro de 1993, os anticorpos do vírus da doença foram detectados principalmente em porcos provenientes da Bélgica (242), depois, por ordem decrescente, dos Países Baixos (90), da Alemanha (34) e de França (32). Sublinham que, embora a presença de anticorpos fosse detectada em porcos provenientes dos Países Baixos, designadamente, em Setembro e em Outubro de 1992, o número de casos verificados em Janeiro de 1993 foi baixo, enquanto, em Fevereiro de 1993, não foi detectado nenhum.

139 Nestas circunstâncias, as recorrentes consideram que, ao adoptar apenas medidas em relação aos Países Baixos, a Comissão tratou esse Estado-Membro de modo diferente dos outros e violou, assim, o princípio da igualdade de tratamento.

140 A Comissão salienta que a presença do vírus em Itália só foi provada relativamente a suínos provenientes dos Países Baixos e que essa circunstância, só por si, constitui já uma diferença objectiva que justifica a aplicação de um tratamento diferenciado em relação aos Países Baixos e a Itália.

Apreciação do Tribunal

141 Resulta da jurisprudência que o princípio da igualdade de tratamento impõe que as situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente, excepto se uma diferença for objectivamente justificada (v., por exemplo, o acórdão Unifrex/Comissão e Conselho, já referido, n.º 30).

142 Ora, o Tribunal verifica que, no caso em apreço, a Comissão adoptou medidas em relação aos Países Baixos e a Itália, devido a ter sido detectada, em Itália, a presença do *vírus* da doença vesiculosa em suínos vivos expedidos dos Países Baixos, ao passo que a presença de *anticorpos do vírus* só foi detectada em suínos vivos provenientes de outros Estados-Membros. As partes concordam que a detecção de anticorpos não é suficiente para se saber se os animais estão contaminados pela doença ou não, uma vez que pode haver casos de «falsa seropositividade». Em contrapartida, a detecção do vírus é a prova de que os animais estão contaminados pela doença. O Tribunal considera que, deste modo, e como justamente alegou a Comissão, a diferença de tratamento entre, por um lado, os Países Baixos e a Itália e, por outro, os outros Estados-Membros, é objectivamente justificada. Por conseguinte, o fundamento relativo à violação do princípio da igualdade de tratamento não pode ser acolhido.

No que diz respeito ao fundamento relativo à violação do princípio da protecção da confiança legítima

Argumentos das partes

- 143 As recorrentes alegam que resulta do acórdão Zuckerfabrik Bedburg e o./Comissão, já referido, que o princípio da protecção da confiança legítima foi violado e há lugar à responsabilidade da Comunidade se uma medida comunitária for adoptada 1) na falta de um interesse público peremptório em sentido contrário, 2) com efeito imediato e sem aviso, 3) de modo imprevisível para um operador económico prudente e 4) na falta de medidas transitórias adequadas.
- 144 Consideram que estas quatro condições foram preenchidas no caso em apreço, de modo que, ao adoptar as decisões controvertidas, a Comissão violou o princípio da protecção da confiança legítima. No que diz muito especialmente respeito ao interesse público peremptório em sentido contrário, consideram que, à luz do acórdão Sofrimport/Comissão, já referido (n.^{os} 26 a 29), não existe esse interesse no caso em apreço.
- 145 A Comissão responde que o acórdão Zuckerfabrik Bedburg e o./Comissão, já referido, não pode ser invocado no presente caso, dado que esse processo era respeitante a uma medida destinada a alterar montantes compensatórios monetários e que se tratava, assim, de uma situação de facto diferente da do presente litígio.
- 146 Por outro lado, considera que a luta contra a propagação da doença vesiculosa dos suínos constitui efectivamente um interesse público peremptório e que qualquer negociante de gado deve ter em consideração as medidas que os poderes públicos podem adoptar para combater as doenças animais susceptíveis de lhes causar prejuízo.

- 147 Quanto ao acórdão Sofrimport/Comissão, já referido, a Comissão observa ainda que não é relevante para o presente caso, porque, nesse processo, tratava-se de uma legislação que expressamente estabelecia ser necessário tomar em consideração determinada categoria de interessados, ao passo que a Directiva 90/425, nomeadamente o seu artigo 10.º, n.º 3, não contém disposições similares.

Apreciação do Tribunal

- 148 Resulta da jurisprudência que a possibilidade de se invocar o princípio da protecção da confiança legítima é dada a qualquer operador económico a quem uma instituição tenha criado esperanças fundadas. Todavia, os operadores económicos não podem legitimamente confiar na manutenção de uma situação existente, que pode ser alterada no âmbito do poder discricionário das instituições comunitárias (v., por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395, n.º 33). Se um operador económico prudente e sensato estiver em condições de prever a adopção de uma medida comunitária susceptível de afectar os seus interesses, não pode, quando essa medida for tomada, invocar esse princípio (v., por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Março de 1987, Van den Bergh en Jurgens/Comissão, 265/85, Colect., p. 1155, n.º 44; acórdão Unifruit Hellas/Comissão, já referido, n.º 51).
- 149 O Tribunal observa que, no caso em apreço, as recorrentes não apresentaram qualquer elemento comprovativo de que a Comissão lhes deu esperanças fundadas no facto de não adoptar medidas provisórias, como as controvertidas no presente processo. Além disso, o Tribunal considera que o vasto poder discricionário de que dispõe a Comissão na matéria, a autoriza a alterar, em caso de necessidade, a situação existente, de modo que os operadores económicos não tinham justificação para depositar a sua confiança legítima na manutenção dessa situação. Além disso, o Tribunal considera que um operador económico prudente e sensato deve estar em condições de prever que, num caso como o ora em apreço, em que a presença do vírus de uma doença referida pela Directiva 90/425 é detectada em animais expedidos de

um Estado-Membro para outro Estado-Membro, a Comissão pode ser levada a adoptar, por força do artigo 10.º, n.ºs 3 e 4, da Directiva 90/425, medidas cautelares como as do caso vertente.

- 150 Conclui-se que o fundamento relativo à violação do princípio da confiança legítima deve ser rejeitado.

No que diz respeito ao fundamento relativo à violação do direito de ser ouvido

Argumentos das partes

- 151 As recorrentes alegam que, ao adoptar as decisões controvertidas, a Comissão violou o princípio segundo o qual, antes de adoptar um acto que causa prejuízo, as instituições comunitárias devem permitir aos interessados dar a conhecer o seu ponto de vista, e devem, sob esse aspecto, fundamentar devidamente o acto (acórdão Technische Universität München, já referido, n.ºs 13 e 14; acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1986, Bélgica/Comissão, 234/84, Colect., p. 2263, n.º 27, e de 12 de Fevereiro de 1992, Países Baixos e o./Comissão, C-48/90 e C-66/90, Colect., p. I-565, n.º 45).

- 152 A Comissão salienta, em primeiro lugar, que a Itália e os Países Baixos foram convidados a discutir com ela e que este último Estado-Membro foi efectivamente ouvido aquando da reunião de 26 de Fevereiro de 1993. A recorrida assinala, seguidamente, que, em sua opinião, não existe em direito comunitário um princípio geral segundo o qual os interessados devem ser ouvidos antes da adopção de uma medida comunitária. Com efeito, em sua opinião, resulta do acórdão Bélgica/Comissão, já referido (n.º 27), que uma pessoa determinada só deve ser ouvida no caso de lhe ser instaurado um processo administrativo. Como não existe esse processo no caso em apreço, a recorrida é de opinião que não lhe competia ouvir as recorrentes.

- 153 Além disso, observa que as recorrentes solicitam que as instituições comunitárias, antes de tomar decisões políticas como as medidas em causa, consultem os sectores económicos em questão. Segundo a Comissão, caso essa obrigação existisse, o exercício das competências conferidas às instituições comunitárias ficaria totalmente paralisado, o que não se pode aceitar.

Apreciação do Tribunal

- 154 Relativamente a este fundamento, basta referir que, como se concluiu no âmbito da análise da admissibilidade (v. os n.ºs 55 a 57, *supra*), a Comissão não era obrigada a ouvir as recorrentes antes da adopção das decisões controvertidas. Basta este motivo para o fundamento relativo à violação do direito de ser ouvido não poder ser acolhido.

F — Observações finais

- 155 Resulta do conjunto das considerações precedentes que as recorrentes não puderam demonstrar que a Comissão, ao adoptar as decisões controvertidas, violou, de modo manifesto e grave, uma norma superior de direito que protege os particulares. Não estando preenchida a primeira condição para haver lugar à responsabilidade da Comunidade, isto é, a existência de um comportamento ilegal por parte de uma instituição, há que negar provimento aos referidos pedidos de indemnização, sem que seja necessário examinar se estão preenchidas as outras condições para que haja lugar à responsabilidade da Comunidade.
- 156 Conclui-se que deve ser negado provimento ao recurso na sua globalidade.

Quanto às despesas

- 157 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se tal tiver sido pedido. Tendo as recorrentes sido vencidas, há que, tendo em conta os pedidos da Comissão, condená-las nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento aos recursos.**
- 2) **As recorrentes são condenadas nas despesas.**

Briët

Bellamy

Azizi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Dezembro de 1995.

O secretário

O presidente em exercício

H. Jung

C. P. Briët