CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL M. POIARES MADURO apresentadas em 2 de Dezembro de 2004 [1]

1. O presente pedido de decisão prejudicial apresentado pelo College van het Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal Administrativo para o Comércio e a Indústria) (Países Baixos) teve origem em dois recursos interpostos por A. Tempelman e pelo Sr. e a Sr.ª Van Schaijk de uma decisão do Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Director do Serviço Nacional de Inspecção do Gado e da Carne, a seguir «RVV»). Os dois processos surgiram na sequência do surto de 2001 de febre aftosa e têm como objecto as medidas neerlandesas de abate preventivo. O órgão jurisdicional de reenvio não tem a certeza de que as medidas controvertidas nos processos principais tenham sido tomadas em conformidade com o direito comunitário e suscita questões relativas à competência dos Estados-Membros para tomarem medidas de erradicação que vão para além das medidas expressamente previstas na Directiva 85/511/CEE do Conselho, de 18 de Novembro de 1985, que estabelece medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa [2].

I — Direito comunitário

2. As disposições do direito comunitário aplicáveis aos presentes processos, no período relevante, eram as seguintes: Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990 [3], Directiva 85/511, com as alterações da Directiva 90/423/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990 [4], e a Decisão 2001/246/CE da Comissão, de 27 de Março de 2001, que estabelece as condições de luta contra a febre aftosa e de erradicação da doença nos Países Baixos em aplicação do artigo 13.º da Directiva 85/511 [5].

1 — Língua original: português.

2 — JO L 315, p. 11; EE 03 F39 p. 33; a seguir «Directiva 85/511». Esta directiva foi revogada pela Directiva 2003/85/CE do Conselho, de 29 de Setembro de 2003 (JO L 306, p. 1).

3 — Relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 224, p. 29, a seguir «Directiva 90/425»).

4 — Que altera a Directiva 85/511, a Directiva 64/432/CEE, relativa a problemas de fiscalização sanitária em matéria de comércio intracomunitário de animais das espécies bovina e suína, e a Directiva 72/462/CEE, relativa a problemas sanitários e de polícia sanitária na importação de animais das espécies bovina e suína, de carnes frescas ou de produtos à base de carne provenientes de países terceiros (JO L 224, p. 13, a seguir «Directiva 90/423»).

5 — JO L 88, p. 21. Alterada pela Decisão 2001/279/CE da Comissão, de 5 de Abril de 2001 (JO L 96, p. 19).

3. O artigo 10.º da Directiva 90/425, na parte relevante para os presentes pedidos prejudiciais, estabelece:

«1. Cada Estado-Membro assinalará imediatamente aos outros Estados-Membros e à Comissão, para além do aparecimento no seu território das doenças previstas na Directiva 82/894/CEE, o aparecimento de zoonoses, doenças ou do que quer que possa constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana.

O Estado-Membro de expedição aplicará imediatamente as medidas de luta ou de prevenção previstas na regulamentação comunitária e, nomeadamente, determinará as zonas de protecção nela previstas ou decidirá qualquer outra medida que considere apropriada.

O Estado-Membro de destino ou de trânsito que, por ocasião de um dos controlos referidos no artigo 5.º, verificar a existência de uma das doenças ou factores de perigo referidos no primeiro parágrafo pode, se tal for considerado necessário, tomar as medidas de prevenção previstas na regulamentação comunitária, incluindo a colocação dos animais em quarentena.

Enquanto aguarda a tomada de medidas nos termos do n.º 4, o Estado-Membro de destino pode, por razões graves de protecção da saúde pública ou animal, tomar medidas cautelares em relação às explorações, centros ou organismos em questão ou, no caso de uma epizootia, em relação à zona de protecção prevista na regulamentação comunitária.

As medidas tomadas pelos Estados-Membros serão comunicadas sem tardar à Comissão e aos outros Estados-Membros.

[...]

4. 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 e produtos referidos no artigo 1.º e, se a situação o exigir, para os produtos derivados desses animais. A Comissão seguirá a evolução da situação e, de acordo com o mesmo procedimento, alterará ou revogará as decisões tomadas, em função dessa evolução.»

4. Os artigos 1.º, 2.º, 4.º, 5.º e 13.º da Directiva 85/511, tal como alterada pela

Directiva 90/423, estabelecem:

«Artigo 1.º

A presente directiva define as medidas comunitárias de luta a aplicar em caso de aparecimento de febre aftosa, qualquer que seja o tipo de vírus em causa.

Artigo 2.º

Para efeitos do disposto na presente directiva [...] entende-se por:

[...]

c) 'Animal infectado': qualquer animal das espécies sensíveis em relação ao qual:

— tenham sido verificados sintomas clínicos ou lesões *post mortem* relacionados com a febre aftosa, ou

— tenham sido oficialmente verificada a presença de febre aftosa na sequência de um exame laboratorial;

d) 'Animal suspeito de estar infectado': qualquer animal das espécies sensíveis que apresente sintomas clínicos ou lesões *post mortem* tais que a presença da febre aftosa se possa considerar suspeita.

e) 'Animal suspeito de estar contaminado': qualquer animal das espécies sensíveis que possam, segundo informações epizootiológicas obtidas, ter estado expostos directa ou indirectamente em contacto com o vírus da febre aftosa.

[...]

Artigo 4.º

1. Quando numa exploração se encontrem um ou mais animais suspeitos de estarem infectados ou contaminados, os Estados-Membros velarão por que os meios de investigação oficiais para confirmar ou desmentir a presença da referida doença sejam

postos imediatamente em prática e, em especial, que o veterinário oficial efectue ou mande efectuar a recolha de amostras adequadas para exame de laboratório.

Logo que a suspeita de infecção for notificada, a autoridade competente colocará a exploração sob fiscalização oficial e ordenará, nomeadamente, que:

— seja efectuado o recenseamento de todas as categorias de animais de espécies sensíveis e que em relação a cada uma delas seja especificado o número de animais já mortos, infectados ou susceptíveis de estarem infectados ou contaminados; o recenseamento deverá ser actualizado para ter em conta os animais nascidos ou mortos durante o período de suspeita; os dados desse recenseamento devem ser apresentados mediante pedido e podem ser controlados em cada visita;

— todos os animais das espécies sensíveis da exploração sejam mantidos nos seus locais de recolha ou noutros locais que permitam o seu isolamento;

— seja proibida a entrada ou saída da exploração de animais das espécies sensíveis;

— seja proibida a entrada ou saída da exploração, de animais de outras espécies, excepto mediante autorização da autoridade competente;

— seja proibida a saída da exploração de carnes ou cadáveres de animais das espécies sensíveis, bem como de alimentos dos animais, utensílios objectos ou outras matérias, tais como lãs, resíduos ou dejecções, susceptíveis de transmitir a febre aftosa, excepto mediante autorização da autoridade competente;

[...]

2. A autoridade competente pode tornar extensivas às explorações imediatamente vizinhas as medidas previstas no n.º 1, no caso em que a sua implantação, a configuração dos locais ou os contactos com os animais da exploração onde a presença da doença é suspeita, permitam supor uma eventual contaminação.

[...]

Artigo 5.º

Os Estados-Membros velarão por que, desde que seja confirmado que um ou vários dos

animais referidos na alínea c) do n.º 2 se encontram numa exploração, a autoridade competente tome as medidas seguintes:

1) O veterinário oficial proceda ou mande proceder às recolhas adequadas com vista aos exames a efectuar pelo laboratório indicado no anexo, quando essas recolhas e esses exames não tiverem sido efectuados durante o período de suspeita em conformidade com o n.º 1, primeiro parágrafo, do artigo 4.º;

2) Para além das medidas enumeradas no n.º 1 do artigo 4.º serão tomadas imediatamente as medidas seguintes:

— todos os animais das espécies sensíveis da exploração serão mortos no local sob controlo oficial, de uma forma que permita evitar qualquer risco de propagação do vírus da febre aftosa;

— os animais acima mencionados serão, depois de mortos, destruídos sob controlo oficial, de uma forma que permita evitar qualquer risco de propagação do vírus da febre aftosa;

[...]

4) A autoridade competente pode tornar extensivas às explorações imediatamente vizinhas as medidas previstas no ponto 1, no caso em que a sua implantação, a configuração dos locais, ou os contactos com os animais em que a doença foi detectada, permitam supor uma eventual contaminação.

[...]

Artigo 13.º

1. Os Estados-Membros providenciarão por que:

— a utilização das vacinas antiaftosas seja proibida,

[...]

3. Sem prejuízo do disposto no n.º 1 relativamente à utilização da vacina antiaftosa, pode ser decidida a prática de uma vacinação de emergência segundo regras técnicas que garantam aos animais uma total imunidade sempre que a presença de febre aftosa tenha sido confirmada e ameace tomar carácter

extensivo. As medidas a tomar nessa eventualidade incidirão, nomeadamente, nos seguintes pontos:

— limites da zona geográfica em que a vacinação de emergência deve ser praticada,

— espécie e idade dos animais a vacinar,

— duração da campanha de vacinação,

— regime de imobilização especificamente aplicável aos animais vacinados e aos respectivos produtos,

— identificação e registo especiais dos animais vacinados,

— outros aspectos relativos à situação de emergência.

A decisão de praticar a vacinação de emergência será tomada pela Comissão em colaboração com o Estado-Membro em causa, deliberando nos termos do procedimento previsto no artigo 16.º Esta decisão terá especialmente em conta o grau de concentração de animais em certas regiões e a necessidade de proteger raças especiais.

Contudo, em derrogação do disposto no primeiro parágrafo, a decisão de introduzir a vacinação de emergência em redor do foco pode ser tomada pelo Estado-Membro em causa, após notificação da Comissão, desde que não sejam postos em causa os interesses fundamentais da Comunidade. Esta decisão será imediatamente examinada no contexto do Comité Veterinário Permanente, de acordo com o procedimento previsto no artigo 16.º»

5. A Decisão 2001/246, adoptada com base no artigo 10.º da Directiva 90/425 e no artigo 13.º da Directiva 85/511, estabelece nos seus artigos 1.º e 2.º:

«*Artigo 1.º*

Para efeitos do disposto na presente decisão, entende-se por:

1. 'Abate preventivo', o abate de animais sensíveis em explorações situadas num

determinado raio em volta das explorações sujeitas às restrições estabelecidas nos artigos 4.º ou 5.º da Directiva 85/511/CEE.

Este abate destina-se a reduzir rapidamente o número de animais das espécies sensíveis na zona infectada.

2. 'Vacinação supressora', a vacinação de emergência de animais das espécies sensíveis em explorações especificadas situadas numa área definida (dita 'zona de vacinação'), a ser efectuada exclusivamente em coordenação com o abate preventivo definido no n.º 1.

Esta vacinação destina-se a reduzir rapidamente a quantidade de vírus em circulação e o risco de propagação do mesmo para além do perímetro da zona, sem atrasar o abate preventivo.

A vacinação só deve ser efectuada se o abate preventivo dos animais das espécies sensíveis tiver de ser retardado durante um período previsivelmente superior ao tempo necessário para reduzir eficazmente a propagação do vírus por imunização em virtude de, pelo menos, uma das seguintes razões:

— condicionalismos ligados à execução do abate dos animais das espécies sensíveis em conformidade com o disposto na Directiva 93/119/CEE do Conselho;

— condicionalismos ligados à capacidade disponível de destruição dos animais abatidos em conformidade com o n.º 2, segundo travessão, do artigo 5.º da Directiva 85/511/CEE.

Artigo 2.º

1. Sem prejuízo da Directiva 85/511/CEE do Conselho, nomeadamente dos seus artigos 4.º, 5.º e 9.º, os Países Baixos podem decidir recorrer à vacinação supressora nas condições estabelecidas no anexo.

2. Antes de darem início às medidas a que se refere o n.º 1, os Países Baixos devem providenciar a informação oficial dos Estados-Membros e da Comissão sobre a definição geográfica e administrativa da zona de

vacinação, o número de explorações afectado, o momento do início e termo previstos para a vacinação e as razões que justificaram as medidas.

Subsequentemente, os Países Baixos zelarão por que as informações fornecidas em conformidade com o primeiro parágrafo sejam completadas, sem demoras injustificadas, por elementos relativos ao abate dos animais vacinados, nomeadamente no respeitante ao número de animais abatido, ao número de explorações afectado, ao momento de conclusão do abate e à alteração das restrições aplicadas nas áreas em causa.»

II — Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

6. O Sr. e a Sr.ª Van Schaijk possuem uma exploração de gado biodinâmica em Ravenstein. Por decisão de 26 de Março de 2001 — um dia antes da adopção da Decisão 2001/246 pela Comissão —, o RVV informou que se suspeitava que todos os animais artiodáctilos da sua exploração tinham contraído febre aftosa e deveriam portanto ser abatidos, porque a menos de um quilómetro (772 metros) da exploração do Sr. e da Sr.ª Van Schaijk se encontrava uma exploração em que existia um ou mais animais com grave suspeita de terem contraído febre aftosa. Em 27 de Março, o Sr. e a Sr.ª Van Schaijk reclamaram da decisão do RVV. Por requerimento do mesmo dia, apresentaram ao presidente do College van Beroep voor het bedrijfsleven, o pedido de suspensão provisória da decisão. O pedido foi indeferido por sentença de 28 de Março de 2001 e os animais artiodáctilos do Sr. e da Sr.ª Van Schaijk foram abatidos [6]. Por decisão de 15 de Novembro de 2001, o RVV indeferiu a reclamação apresentada pelo Sr. e a Sr.ª Van Schaijk da decisão de 26 de Março de 2001. O Sr. e a Sr.ª Van Schaijk recorreram desta decisão para o College van Beroep voor het bedrijfsleven.

7. O Sr. Tempelman criava cabras angora em Wenum, uma povoação perto de Oene. Em 3 de Abril de 2001, o Ministro da Agricultura, dos Recursos Naturais e Pescas decidiu que todos os artiodáctilos da região de Oene deviam ser vacinados e, seguidamente, abatidos. Após ter tomado conhecimento da existência das cabras angora do Sr. Tempelman, o RVV informou-o, em 23 de Maio de 2001, que se suspeitava que as suas cabras estavam infectadas com febre aftosa, visto que tinham sido declarados vários casos na vizinhança do local onde as cabras se encontravam. As cabras angora foram abatidas nesse mesmo dia. Por requerimento de 12 de Junho de 2001, o Sr. Tempelman apresentou reclamação da decisão do RVV. Por decisão de 15 de Novembro de 2001, o RVV indeferiu a reclamação do Sr. Tempelman. O Sr. Tempelman recorreu desta decisão para o College van Beroep voor het bedrijfsleven.

6 — Algumas semanas depois, verificou-se, a partir da análise laboratorial de amostras de sangue obtidas antes do abate, que não havia traços do vírus da febre aftosa na exploração primária, nem num raio de um quilómetro da mesma.

8. Por sentença de 7 de Janeiro de 2003, o College van Beroep considerou improcedentes os fundamentos do recurso do Sr. Tempelman, na medida em que se baseavam no direito nacional. Na sua sentença do mesmo dia proferida no recurso interposto pelo Sr. e a Sr.ª Van Schaijk contra o RVV, o College van Beroep chegou a igual conclusão: a legislação nacional aplicável confere ao RVV uma base legal suficiente para tomar a decisão, em 26 de Março de 2001, do abate dos animais do Sr. e da Sr.ª Schaijk. Mas o College van Beroep considerava que ficava por determinar se as decisões impugnadas eram compatíveis com o direito comunitário.

9. O College van Beroep decidiu submeter ao Tribunal de Justiça, para decisão prejudicial, as seguintes questões:

«1) O direito comunitário confere aos Estados-Membros o poder de decidir do abate de animais suspeitos de contaminação pelo vírus da febre aftosa?

2) A Directiva 85/511/CEE, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 90/423/CEE, deixa aos Estados-Membros a possibilidade de adoptarem (ou de permitirem a adopção) de medidas nacionais complementares de luta contra a febre aftosa?

3) Quais os limites que o direito comunitário impõe aos Estados-Membros no que respeita à adopção de medidas nacionais complementares relativamente às medidas previstas na Directiva 85/511/CEE, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 90/423/CEE?»

10. Apresentaram observações escritas ao Tribunal de Justiça o Sr. Tempelman, o Sr. e a Sr.ª Van Schaijk, a Comissão e os Governos neerlandês, grego, irlandês, italiano e do Reino Unido. Na audiência de 29 de Setembro de 2004, o Tribunal de Justiça ouviu as alegações do Sr. e da Sr.ª Van Schaijk, da Comissão e dos Governos grego, neerlandês, irlandês e do Reino Unido.

III — Apreciação

11. No seu despacho de reenvio, o College van Beroep observa que as respostas às suas questões podem depender da forma como deve ser interpretado o artigo 10.º da Directiva 90/425. Considera também que esta questão não está inteiramente esclarecida e que pode influenciar a forma como a Directiva 85/511 deve ser interpretada. Por isso, tentarei, em primeiro lugar, clarificar a relação entre a Directiva 85/511 e a Directiva 90/425, em particular o seu artigo 10.º Em seguida, analisarei cada uma das questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

A — *A relação entre as Directivas 90/425 e 85/511*

12. As Directivas 90/425 e 85/511 têm objectivos concorrentes. Ambas as directivas visam salvaguardar a saúde animal à luz da liberdade de circulação dos animais e dos produtos agrícolas. As Directivas 90/425 e 90/423, que alteraram a Directiva 85/511, foram adoptadas, na mesma data, com base no artigo 43.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 37.º CE).

13. Tendo em vista a realização do mercado interno, a Directiva 90/425 visa garantir que os controlos veterinários sejam realizados apenas no local de partida, em substituição dos controlos nas fronteiras, o que implica a harmonização dos requisitos essenciais relativos à protecção da saúde animal [7]. Em caso de surto de uma doença susceptível de constituir um perigo grave para os animais ou para a saúde humana, o artigo 10.º da Directiva 90/425 estabelece um mecanismo de medidas preventivas com vista a evitar a sua propagação. Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, os Estados-Membros em causa podem ou devem tomar imediatamente medidas de luta ou de prevenção provisórias. A Comissão adoptará rapidamente medidas definitivas, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, tais como, no presente processo, a Decisão 2001/246.

14. Relativamente aos Estados-Membros de destino ou de trânsito, o artigo 10.º prevê que eles possam tomar medidas preventivas previstas na regulamentação comunitária. No caso de existirem razões graves de protecção da saúde pública ou animal, os Estados-Membros, enquanto aguardam a tomada de medidas pela Comissão nos termos do n.º 4 daquela disposição, podem tomar medidas cautelares. No seu acórdão de 26 de Maio de 1993, Comissão/Portugal, o Tribunal de Justiça esclareceu que, uma vez adoptada uma decisão pela Comissão ao abrigo do artigo 10.º, n.º 4, os Estados-Membros de destino não têm competência para adoptar medidas que nela não estejam expressamente previstas [8].

15. O segundo parágrafo do artigo 10.º, n.º 1, refere-se aos Estados-Membros de expedição e prevê que, em caso de aparecimento de um surto, «o Estado-Membro de expedição aplicará imediatamente as medidas de luta ou de prevenção previstas na regulamentação comunitária [...] ou decidirá qualquer outra medida que considere apropriada».

16. O Sr. e a Sr.ª Van Schaijk e o Governo neerlandês sugerem interpretações diametralmente opostas da conjunção «ou» nesta passagem. Ambas as interpretações pretendem resolver a questão de saber se as normas comunitárias de controlo das doenças animais deixam margem para medidas comple-

7 — V. o preâmbulo da directiva.

8 — C-52/92, Colect., p. I-2961, n.º 19. V., igualmente, acórdão de 5 de Julho de 1990, Comissão/Bélgica (C-304/88, Colect., p. I-2801, n.º 19).

mentares dos Estados-Membros e, portanto, têm implicações na forma como se deve interpretar a Directiva 85/511, com o objectivo de responder às questões prejudiciais apresentadas pelo College van Beroep.

17. Segundo o Sr. e a Sr.ª Van Schaijk, resulta da utilização da conjunção «ou» que, sempre que existam normas comunitárias, se deve considerar que essas normas excluem a adopção de medidas complementares por parte dos Estados-Membros.

18. Segundo o Governo neerlandês, a conjunção «ou» deve ser interpretada como «e»; aquela disposição deve ser interpretada no sentido de que dá sempre margem aos Estados-Membros para adoptarem medidas complementares das previstas em qualquer sector do direito comunitário. O Governo neerlandês baseia-se na versão alemã da directiva, na qual, em vez de «ou», é utilizada a palavra «sowie» (assim como).

19. No entanto, nenhuma das interpretações parece ser completamente convincente, tendo em conta o objectivo da Directiva 90/425. Não considero provável que o artigo 10.º, n.º 1, desta directiva pretenda resolver totalmente a questão de saber se todas as normas comunitárias anteriores e posteriores sobre o controlo de doenças animais são exaustivas. Além disso, quando há uma discrepância aparente entre a redacção de uma disposição numa versão linguística e as outras, é preferível resolver o problema sem dar preferência a nenhum dos textos em questão [9].

20. Penso que a norma em apreço visa indicar que, na falta de normas comunitárias aplicáveis ao facto, ou se essas normas não forem exaustivas, os Estados-Membros de expedição devem adoptar medidas que considerem apropriadas. Naturalmente, as normas comunitárias podem, por exemplo, resultar de uma decisão da Comissão baseada no artigo 10.º, n.º 4, de uma directiva que seja aplicável ou de uma combinação de instrumentos comunitários. Pode dizer-se que o artigo 10.º, n.º 1, cria a presunção de que os Estados-Membros devem adoptar quaisquer outras medidas apropriadas, mas tal presunção só se aplica na medida em que as normas comunitárias não sejam exaustivas. Nesta perspectiva, a disposição em apreço tem como objectivo reafirmar dois pontos. Primeiro, que, para se atingir o objectivo da directiva, têm de ser aplicadas as normas relevantes do direito comunitário. Segundo, que os Estados-Membros têm, não obstante, de aplicar outras medidas que considerem apropriadas [10]. O segundo ponto decorre da premissa de que podem não

9 — Acórdão de 3 de Março de 1977, Kerry Milk (80/76, Recueil, p. 425, Colect., p. 149, n.º 11).

10 — O uso da forma verbal «aplicará», no segundo parágrafo do artigo 10.º, n.º 1, deve ser entendido como impondo aos Estados-Membros a obrigação de tomarem todas as medidas necessárias para combater a doença; os Estados-Membros têm contudo uma margem de apreciação para definirem as medidas que «considere[m] apropriadas».

existir normas comunitárias ou que elas podem não ser exaustivas, podendo ser necessárias medidas nacionais para complementar as medidas comunitárias de controlo.

21. À época relevante para o presente processo, as medidas comunitárias para controlo da febre aftosa estavam previstas na Directiva 85/511. Por consequência, o surto de febre aftosa de 2001 desencadeou tanto a aplicação do mecanismo do artigo 10.º da Directiva 90/425 como das medidas de controlo previstas na Directiva 85/511.

22. Daqui decorre que a Directiva 85/511 deve ser analisada no sentido de se resolver a questão de saber se o direito comunitário obsta a que os Estados-Membros tomem medidas complementares de controlo. Tal como reconheceu o órgão jurisdicional de reenvio, a questão aqui em discussão é saber se essa directiva, não prevendo essas medidas, impede medidas complementares como as tomadas pelos Países Baixos nos casos do Sr. Tempelman e do Sr. e da Sr.ª Van Schaijk.

B — *A Directiva 85/511 prevê o abate preventivo?*

23. O College van Beroep considera no seu despacho de reenvio que o artigo 5.º da Directiva 85/511 apenas prevê o abate de espécies sensíveis que se encontrem numa exploração onde tenha sido confirmada a existência de um ou mais animais infectados, na acepção do artigo 2.º, alínea c) [11].

24. O Governo neerlandês argumenta que a obrigação de abate relativamente a animais susceptíveis de estarem contaminados pode, em qualquer caso, inferir-se do artigo 5.º da Directiva 85/511. Isto decorre, segundo o Governo neerlandês, do artigo 5.º, ponto 4, que estabelece que «a autoridade competente pode tornar extensivas às explorações imediatamente vizinhas as medidas previstas no ponto 1, no caso em que a sua implantação, a configuração dos locais, ou os contactos com os animais em que a doença foi detectada, permitam supor uma eventual contaminação». O ponto 1 refere-se à recolha adequada das amostras para efeitos de exame laboratorial. Todavia, de acordo com o Governo neerlandês, a remissão para o ponto 1 do artigo 5.º é errada e tem de ser lida como remissão para o ponto 2 do artigo 5.º, que se refere a medidas como o abate e a destruição dos animais. Alega também que outra interpretação não faria sentido, uma vez que o artigo 4.º, n.º 2, da directiva já prevê a recolha de amostras em explorações vizinhas suspeitas de terem sido

11 — V. n.º 4, *supra*.

contaminadas. Em apoio do seu raciocínio, o Governo neerlandês estabelece um paralelo entre a Directiva 85/511 e várias outras directivas veterinárias [12] e invoca o n.º 124 do acórdão Jippes e o., em que o Tribunal de Justiça declarou: «O abate preventivo dos animais que se encontram numa exploração na qual foram descobertos um ou mais animais infectados assim como nas explorações vizinhas susceptíveis de ser contaminadas é imposto pelo artigo 5.º da Directiva 85/511» [13]. Na audiência realizada nos presentes processos, a Comissão indicou também ser de opinião de que a remissão para o ponto 1, no artigo 5.º, ponto 4, da directiva, resulta de um erro.

25. À partida, vale a pena referir que a remissão para o ponto 1, no artigo 5.º, ponto 4, é idêntica em todas as versões linguísticas da Directiva 85/511 [14].

26. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou, no seu acórdão Met-Trans e Sagpol, que não lhe compete substituir-se ao legislador comunitário e interpretar uma disposição contra o seu conteúdo expresso [15]. Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 19 do seu acórdão Dinamarca/Comissão, 348/85, que «a legislação comunitária deve ser certa e a sua aplicação previsível para os destinatários» [16].

27. Mesmo que fosse verdadeira a afirmação de que a referência ao ponto 1 tornaria o ponto 4 do artigo 5.º supérfluo, não cabe ao Tribunal de Justiça substituir uma remissão clara por uma remissão para outro ponto. A este propósito, deve notar-se que o artigo 5.º, ponto 1, reafirma, relativamente a animais infectados, o que o artigo 4.º, n.º 1, já estabelecera relativamente a animais suspeitos de estarem infectados ou contaminados; o artigo 5.º, ponto 4, pode portanto ser considerado uma reafirmação semelhante, confirmando que o que foi estabelecido no artigo 42.º, ponto 2, também se aplica à situação em que se verificou que os animais estavam infectados.

28. A declaração do Tribunal de Justiça no acórdão Jippes e o. parece realmente em contradição com a letra do artigo 5.º Contudo, antes de mais, essa declaração diz respeito apenas a explorações vizinhas de

12 — Directiva 92/35/CEE do Conselho, de 29 de Abril de 1992, que define as regras de controlo e as medidas de luta contra a peste equina (JO L 157, p. 19); Directiva 92/40/CEE do Conselho, de 19 de Maio de 1992, que estabelece medidas comunitárias de luta contra a gripe aviária (JO L 167, p. 1); Directiva 92/66/CEE do Conselho, de 14 de Julho de 1992, que estabelece medidas comunitárias de luta contra a doença de Newcastle (JO L 260, p. 1); Directiva 92/119/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1992, que estabelece medidas comunitárias gerais de luta contra certas doenças animais, bem como medidas específicas respeitantes à doença vesiculosa do suíno (JO 1993, L 62, p. 69); Directiva 2000/75/CE do Conselho, de 20 de Novembro de 2000, que aprova disposições específicas relativas às medidas de luta e de erradicação da febre catarral ovina ou língua azul (JO L 327, p. 74); Directiva 2001/89/CE do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, relativa a medidas comunitárias de luta contra a peste clássica (JO L 316, p. 5); Directiva 2002/60/CE do Conselho, de 27 de Junho de 2002, que estabelece disposições específicas em relação à luta contra a peste suína africana e que altera a Directiva 92/119/CEE no que respeita à doença de Teschen e à peste suína africana (JO L 192, p. 27).

13 — Acórdão de 12 de Julho de 2001 (C-189/01, Colect., p. I-5689).

14 — Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a interpretação de uma disposição de direito comunitário envolve a comparação de várias versões linguísticas: acórdãos de 6 de Outubro de 1982, CILFIT (283/01, Recueil, p. 3415, n.º 18); de 24 de Outubro de 1996, Kraaijeveld (C-72/95, Colect., p. I-5403, n.º 28); e de 30 de Janeiro de 2001, Espanha/Conselho (C-36/98, Colect., p. I-779, n.º 47).

15 — Acórdão de 23 de Março de 2000 (C-310/98 e C-406/98, Colect., p. I-1797, n.º 32).

16 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1987 (Colect., p. 5225). V., também, acórdão de 1 de Outubro de 1998, Reino Unido/Comissão (C-209/96, Colect., p. I-5655, n.º 35).

explorações onde *foram descobertos um ou mais animais infectados.* Pelo menos, no caso do Sr. e da Sr.ª Van Schaijk, não foi esse o caso. Os animais dessa exploração foram abatidos preventivamente porque, na sua vizinhança, havia uma exploração *suspeita de estar contaminada.*

29. Além disso, vale a pena recordar que a declaração do acórdão Jippes e o. faz parte de um trecho que se refere à base legal da Decisão 2001/246 da Comissão. O Tribunal de Justiça concluiu no n.º 127 do acórdão Jippes e o. que o direito comunitário conferia uma base jurídica suficiente para a adopção dessa decisão. Na minha opinião, esta conclusão pode tirar-se simplesmente de duas disposições referidas pelo Tribunal de Justiça: o artigo 13.º, n.º 3, da Directiva 85/511 e o artigo 10.º, n.º 4, da Directiva 90/425, que se referem ambos a decisões a tomar pela Comissão caso se declare um surto de febre aftosa. Esta conclusão não é desmentida nem confirmada pelo texto do artigo 5.º da Directiva 85/511, também referido pelo Tribunal de Justiça, mas que se refere a medidas de controlo da febre aftosa a tomar pelos Estados-Membros.

30. Na minha opinião, o College van Beroep tem razão ao observar que a Directiva 85/511 não prevê o abate preventivo de animais suspeitos de estarem infectados ou contaminados com febre aftosa.

C — A Directiva 85/511 obsta ao abate preventivo?

31. A segunda questão prejudicial do órgão jurisdicional de reenvio diz respeito à questão de saber se a Directiva 85/511 permite a adopção de medidas complementares de controlo da febre aftosa. Para dar uma resposta ao órgão jurisdicional de reenvio, é necessário considerar se o direito comunitário, na época em causa, tinha um regime exaustivo para lidar com os surtos de febre aftosa na Comunidade, que obstasse a medidas nacionais complementares.

32. A Directiva 85/511 não autoriza expressamente os Estados-Membros a tomarem medidas mais restritivas do que as previstas na directiva. Contudo, tal faculdade pode estar implícita; segundo jurisprudência constante, deve ter-se em conta o teor, o objectivo e a sistemática da directiva [17].

33. A este respeito, o Governo neerlandês, bem como os Governos grego, irlandês, italiano e do Reino Unido pensam que o objectivo da directiva, que é o combate imediato e efectivo de qualquer surto de febre aftosa, implica a faculdade de os

17 — V., entre outros, acórdãos de 19 de Outubro de 1995, Hönig (C-128/94, Colect., p. I-3389, n.º 9); de 19 de Março de 1998, World Farming (C-1/96, Colect., p. I-1251, n.º 49); e de 25 de Abril de 2002, Comissão/França (C-52/00, Colect., p. I-3827, n.º 16).

Estados-Membros adoptarem medidas como o abate preventivo. A Comissão, em substância, apoia este argumento e salienta que a Directiva 90/423 significou uma escolha entre uma política de vacinação e uma política de erradicação, mas não prejudicou outras medidas de controlo da febre aftosa.

34. O Sr. Tempelman e o Sr. e a Sr.ª Van Schaijk alegaram várias razões para concluírem que a Directiva 85/511 contém regras exaustivas. Em primeiro lugar, apontam a diferença entre a letra do artigo 1.º daquela directiva, antes e depois da sua alteração pela Directiva 90/423. Observam que, antes da alteração, esse artigo declarava expressamente que a directiva definia medidas de controlo comunitárias mínimas; com a alteração, a palavra «mínimas» foi eliminada. Além disso, invocam o preâmbulo da Directiva 90/423, especialmente quando afirma que «é indispensável aplicar uma política uniforme em toda a Comunidade».

35. Não considero estes argumentos convincentes. O artigo 1.º da Directiva 85/511, antes da sua alteração pela Directiva 90/423, estabelecia: «A presente directiva define as medidas comunitárias mínimas de luta a aplicar em caso de aparecimento de febre aftosa, qualquer que seja o tipo de vírus em causa [...] A presente directiva não afecta as políticas de vacinação profiláctica praticadas pelos Estados-Membros». A Directiva 85/511 foi alterada para introduzir uma política de não-vacinação em toda a Comunidade, bem como para definir regras e condições estritas para a vacinação de emergência em situações de emergência [18]. A Directiva de alteração 90/423 rejeita expressamente a política de vacinação profiláctica e impõe uma política uniforme de não-vacinação para toda a Comunidade, acompanhada de uma política de abate total e de destruição (erradicação) dos animais infectados [19]. O artigo 1.º da Directiva 85/511 foi substituído e a referência a medidas «mínimas» e às políticas de vacinação dos Estados-Membros foi eliminada. Como alega o Governo neerlandês nas suas alegações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça, a alteração do artigo 1.º deve ser considerada sobretudo à luz da introdução de uma política comunitária de não-vacinação. A Directiva 85/511, tal como alterada pela Directiva 90/423, deve ser entendida como visando criar um mercado interno de produtos agrícolas, para o qual, como afirma o preâmbulo desta última directiva, se considerava essencial a existência de uma política de vacinação uniforme. Como observou o Comité Económico e Social no seu parecer sobre a proposta de alteração da Directiva 85/511, o sistema existente, caracterizado pela existência de diferentes políticas nacionais de vacinação, não pode continuar se o comércio de animais for liberalizado na Comunidade [20]. Não se pode inferir da alteração ao artigo 1.º nem do preâmbulo da Directiva 90/423 que as medidas que não

18 — V. artigo 13.º da Directiva 85/511.
19 — Preâmbulo da Directiva 90/423.
20 — JO 1990, C 62, p. 44.

prejudicam a política comunitária de não-vacinação são proibidas pela Directiva 85/511 [21].

36. O Sr. Tempelman e o Sr. e a Sr.ª Van Schaijk salientam que a Directiva 85/511 prevê um conjunto pormenorizado de medidas para situações específicas. Em especial, invocam o artigo 4.º, que prevê medidas pormenorizadas relativamente a animais suspeitos, mas não o seu abate; o artigo 5.º, que prescreve medidas relativas a animais contaminados, incluindo o seu abate; e o artigo 6.º, que prevê uma excepção ao artigo 5.º, em situações específicas.

37. Relativamente a este ponto, deve salientar-se, em primeiro lugar, que o facto de a Directiva não prever o abate de animais susceptíveis de estarem contaminados não significa automaticamente que ela proíba essa medida. Tendo isso presente, não creio que o nível de pormenorização da Directiva 85/511 justifique a conclusão, *a contrario*, de que a possibilidade de se tomarem medidas complementares está excluída. O argumento *a contrario sensu* só é admissível quando nenhuma outra interpretação pareça ser adequada [22]. E, no presente contexto, não é esse o caso.

38. Em primeiro lugar, como já referi acima, o teor literal do artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425 decorre, em parte, da premissa de que as regras comunitárias relativas ao controlo de doenças animais podem não ser exaustivas [23].

39. Em segundo lugar, nos termos do artigo 249.º CE, as directivas «deix[am] [...] às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios», o que, em princípio, indica autorização dos Estados-Membros. O resultado que a Directiva 85/511 pretende atingir é a supressão efectiva da febre aftosa no contexto de uma política de não-vacinação. Isto significa que estão previstas determinadas medidas de controlo da febre aftosa, enquanto outras são expressamente proibidas. No entanto, isto não impede a adopção de outras medidas de controlo, desde que elas não interfiram com o objectivo e as disposições da directiva — e com a política uniforme de não-vacinação, em particular. Parece-me que, tendo em conta o resultado que a Directiva 85/511 pretende atingir, se o legislador comunitário tivesse pretendido proibir medidas de combate à febre aftosa, como as aqui em apreço, teria previsto uma disposição expressa nesse sentido [24].

21 — Por vezes, o teor literal da Directiva 85/511 indica claramente *standards* mínimos. O artigo 9.º impõe um «raio mínimo» das zonas de protecção e de fiscalização; o artigo 5.º impõe um período de, «no mínimo, vinte e um dias», para que os animais possam ser reintroduzidos numa exploração desinfectada.

22 — V., igualmente, acórdão de 13 de Junho de 1958, Meroni/Alta Autoridade (9/56, Colect. 1954-1961, pp. 175 e segs., especialmente p. 178).

23 — V. n.º 20, *supra*.

24 — V. acórdão de 25 de Novembro de 1992, Comissão/Bélgica (C-376/90, Colect., p. I-6153, n.º 27).

40. Finalmente, a Directiva 2003/85/CE do Conselho, que revogou a Directiva 85/511, prevê um regime ainda mais extenso e pormenorizado para o controlo da febre aftosa — incluindo um programa de erradicação preventivo — mas deixa aos Estados-Membros liberdade para tomarem medidas mais restritivas [25].

41. Segundo o Sr. e a Sr.ª Van Schaijk, deverá ser tido em conta que o abate de animais é considerado indesejável na Comunidade, como confirmou a Directiva 2003/85 do Conselho, adoptada na sequência do surto de 2001 [26].

42. É certo que não pode deixar de se concordar com a opinião de que a protecção da vida e do bem-estar dos animais merece uma consideração especial. Contudo, o argumento do Sr. e da Sr.ª Van Schaijk de que o abate de animais é genericamente considerado indesejável na Comunidade não leva à conclusão de que a Directiva 85/511 não deixa margem para o abate preventivo. De facto, a Directiva 2003/85, a que o Sr. e a Sr.ª Van Schaijk se referem, prevê programas de erradicação preventiva [27], como o fazem várias outras directivas sobre o controlo de doenças animais [28].

43. Por conseguinte, sou de opinião de que a Directiva 85/511 não proíbe os Estados-Membros de tomarem medidas complementares para controlo da febre aftosa, tais como o abate de animais suspeitos de estarem infectados ou contaminados com a febre aftosa.

D — *Limites à competência dos Estados-Membros para adoptarem medidas complementares de controlo*

44. Com a sua terceira questão, o College van Beroep pretende saber quais os limites que o direito comunitário impõe à adopção, pelos Estados-Membros, de medidas de controlo da febre aftosa, diferentes das previstas na Directiva 85/511.

45. Como afirmei acima, a Directiva 85/511 deve ser vista no contexto do processo do

25 — V. artigo 1.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, da Directiva 2003/85.

26 — Directiva de 29 de Setembro de 2003, relativa a medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa, que revoga a Directiva 85/511 e as Decisões 89/531/CEE e 91/665/CEE, bem como altera a Directiva 92/46/CEE (JO L 306, p. 1).

27 — Artigo 8.º da Directiva 2003/85.

28 — V., por exemplo, artigo 5.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, da Directiva 92/40 e artigo 5.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, da Directiva 92/66.

artigo 10.º da Directiva 90/425, que visa garantir que os Estados-Membros não adoptem nem mantenham unilateralmente medidas cautelares que criem barreiras ao comércio intracomunitário. Resulta do acórdão Comissão/Portugal que os Estados-Membros não têm competência para adoptar medidas cautelares de combate à febre aftosa fora do sistema previsto no artigo 10.º da Directiva 90/425 [29]. Por consequência, essas medidas nacionais devem ser adoptadas em conformidade com as exigências dessa disposição [30], o que significa que elas devem ser imediatamente notificadas aos outros Estados-Membros e à Comissão, como exige o último parágrafo do artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425. A Comissão e o Estado-Membro em causa, em virtude do dever de cooperação leal que subjaz ao artigo 10.º CE, devem trabalhar em conjunto, de boa fé, quando são tomadas medidas cautelares [31].

46. Além disso, resulta de jurisprudência constante que as medidas nacionais no âmbito do direito comunitário têm de ser compatíveis com os princípios gerais daquele, como o princípio da proporcionalidade [32]. De acordo com este princípio, as medidas adoptadas por um Estado-Membro devem ser adequadas e necessárias à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos; quando há possibilidade de se escolher entre diversas medidas adequadas, deve recorrer-se à menos gravosa, não devendo os encargos impostos ser desproporcionados relativamente aos objectivos em vista [33].

47. Como alegaram o Sr. e a Sr.ª Van Schaijk na audiência, os princípios gerais do direito comunitário incluem direitos fundamentais, tais como o direito de propriedade [34]. A este respeito, cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar se, tendo em conta o objectivo prosseguido, as restrições ao direito de propriedade resultantes das medidas nacionais complementares de controlo da febre aftosa não constituem uma interferência desproporcionada e intolerável que limita a própria essência do direito de propriedade [35].

29 — Acórdão já referido na nota 9, n.º 19. V., também, as conclusões do advogado-geral G. Tesauro neste processo (n.os 8 e 9). O Tribunal de Justiça declarou igualmente, no n.º 50 do acórdão de 2 de Julho de 2002, National Farmers' Union (C-241/01, Colect., p. I-9079), que, «na comunidade de direito que a Comunidade Europeia constitui, um Estado-Membro é obrigado a respeitar as disposições do Tratado e, designadamente, a agir no quadro dos procedimentos previstos por este e pela regulamentação aplicável».

30 — V., relativamente a medidas cautelares adoptadas por um Estado-Membro de destino, acórdão de 3 de Julho de 2003, Lennox (C-220/01, Colect., p. I-7091, n.os 68 a76).

31 — V., por analogia, acórdão National Farmers' Union, já referido, n.º 60, e acórdão de 8 de Janeiro de 2002, Van den Bor (C-428/99, Colect., p. I-127, n.º 47).

32 — Acórdão Lennox, já referido, n.º 76. V., igualmente, acórdãos de 5 de Maio de 1998, Reino Unido/Comissão (C-180/96, Colect., p. I-2265, n.º 96), e de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 13). Note-se que, no presente contexto, os Países Baixos exerceram um poder discricionário que lhes foi conferido por uma disposição comunitária que estavam a aplicar, ou seja, o artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425. V. n.º 20, *supra*, em especial a nota 10. V. acórdãos de 24 de Março de 1994, Bostock (C-2/92, Colect., p. I-955, n.º 16), e de 13 de Abril de 2000, Karlsson (C-292/97, Colect., p. I-2737, n.º 37).

33 — Acórdão Fedesa e o., já referido, n.º 13.

34 — V., por exemplo, acórdãos de 13 de Dezembro de 1979, Liselotte Hauer (44/79, Recueil, p. 3727, n.os 15 e 17), e de 10 de Julho de 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood (C-20/00 e C-64/00, Colect., p. I-7411, n.os 65 e 67).

35 — V. acórdão Booker, já referido, n.os 79 e 88.

IV — Conclusão

48. Assim, sou de opinião de que o Tribunal de Justiça deve dar as seguintes respostas às questões colocadas pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven:

«1) A Directiva 85/511/CEE do Conselho, de 18 de Novembro de 1985, que estabelece medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa, não prevê o abate preventivo de animais suspeitos de estarem infectados ou contaminados com febre aftosa.

2) A Directiva 85/511 não proíbe os Estados-Membros de tomarem medidas complementares de controlo da febre aftosa, tais como o abate preventivo de animais suspeitos de estarem infectados ou contaminados com febre aftosa.

3) As medidas de controlo da febre aftosa, tomadas pelos Estados-Membros em complemento das medidas previstas pela Directiva 85/511, devem ser adoptadas em conformidade com os requisitos do artigo 10.º da Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspectiva da realização do mercado interno, em cooperação leal com a Comissão, e devem ser compatíveis com os princípios gerais do direito comunitário, tais como o princípio da proporcionalidade e o direito de propriedade.»