ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

12 de Julho de 2001 *

No processo C-189/01,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Baixos), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

H. Jippes,

Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren,

Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren

e

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do artigo 13.° da Directiva 85/511/CEE do Conselho, de 18 de Novembro de 1985, que estabelece medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa (JO L 315, p. 11; EE 03 F39 p. 33), na

* Língua do processo: neerlandês.

versão alterada pela Directiva 90/423/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990 (JO L 224, p. 13), assim como da 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.° da Directiva 85/511 (JO L 88, p. 21), na versão alterada pela Decisão 2001/279/CE da Comissão, de 5 de Abril de 2001 (JO L 96, p. 19),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet e V. Skouris, presidentes de secção, D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón (relator), R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vista a decisão do presidente do Tribunal de Justiça de submeter o reenvio prejudicial a tramitação acelerada em conformidade com o artigo 104.°-A do Regulamento de Processo,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de H. Jippes, da Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren e da Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, por C. T. Dekker, advocaat,

— em representação do Governo neerlandês, por H. G. Sevenster, na qualidade de agente,

— em representação do Governo helénico, por G. Kanellopoulos e E. Svolopoulou, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo irlandês, por D. J. O'Hagan, na qualidade de agente, assistido por G. Hogan, SC, barrister, e E. Mulloy, barrister,

— em representação do Governo italiano, por O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo finlandês, por T. Pynnä, na qualidade de agente,

— em representação do Conselho da União Europeia, por J. Carbery e A.-M. Colaert, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por T. van Rijn e A. Bordes, na qualidade de agentes,

ouvidas as alegações de H. Jippes, da Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren e da Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, representantadas por C. T. Dekker, do Governo neerlandês, representado por H. G. Sevenster, do Governo dinamarquês, representado por J. Molde, na qualidade de agente, do Governo helénico, representado por E. Svolopoulou e I. Chalkias, na qualidade de agente,

do Governo irlandês, representado por G. Hogan, do Governo finlandês, representado por T. Pynnä, do Conselho, representado por J. Carbery e A.-M. Colaert, e da Comissão, representada por T. Van Rijn e A. Bordes, na audiência de 20 de Junho de 2001,

ouvido o advogado-geral,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 26 de Abril de 2001, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 27 de Abril seguinte, o College van beroep voor het bedrijfsleven colocou, nos termos do artigo 234.° CE, duas questões prejudiciais relativas à validade do artigo 13.° da Directiva 85/511/CEE do Conselho, de 18 de Novembro de 1985, que estabelece medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa (JO L 315, p. 11; EE 03 F39 p. 33), na versão alterada pela Directiva 90/423/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990 (JO L 224, p. 13, a seguir «Directiva 85/511»), assim como da 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.° da Directiva 85/511 (JO L 88, p. 21), na versão alterada pela Decisão 2001/279/CE da Comissão, de 5 de Abril de 2001 (JO L 96, p. 19).

2 Estas questões foram suscitadas no quadro de um litígio que opõe H. Jippes, residente em Yde (Países Baixos), assim como a Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren e a Afdeling Assen en

omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dierene [associação neerlandesa para protecção dos animais, secção de Groningue e secção de Assen e arredores (Países Baixos)] (a seguir «H. Jippes e o.»), ao Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministro da Agricultura, do Património Natural e das Pescas neerlandês, a seguir «ministro»), relativamente à vacinação contra a febre aftosa dos animais pertencentes a H. Jippes.

Enquadramento jurídico

As disposições relativas à luta contra a febre aftosa

O código zoosanitário internacional

3 A Organização Internacional das Epizootias (a seguir «OIE») é uma organização intergovernamental, criada pelo acordo internacional de 25 de Janeiro de 1924, que conta 158 membros em Maio de 2001. Tem por missão, nomeadamente, garantir a segurança sanitária do comércio mundial elaborando normas sanitárias para o comércio internacional de animais e dos produtos destes.

4 As normas do OIE são reconhecidas pela Organização Mundial do Comércio como regras sanitárias internacionais de referência. São elaboradas por comissões especializadas eleitas assim como por grupos de trabalho que reúnem cientistas do mundo inteiro e são adoptadas por um comité internacional composto por delegados designados pelos governos dos países membros.

5 O código zoosanitário internacional (nona edição, 2000, a seguir «código zoosanitário») foi elaborado a fim de facilitar o comércio internacional de animais vivos, de sémen, de embriões e de produtos de origem animal. Prevê nomeadamente recomendações aplicáveis a doenças específicas. O capítulo 2.1.1 do código zoosanitário é consagrado à febre aftosa.

6 As disposições deste capítulo distinguem três estatutos zoosanitários que podem ser reconhecidos a um país ou a uma zona. O primeiro é o de país ou zona «indemne de febre aftosa onde não é praticada a vacinação», o segundo o de país ou zona «indemne de febre aftosa onde é praticada a vacinação» e o terceiro é o de país ou zona «infectado de febre aftosa». Nos termos desses estatutos, a vacinação é praticada de forma sistemática, através de uma vacina que corresponde às normas fixadas pela OIE, a fim de prevenir a febre aftosa.

7 Uma zona com estatuto zoosanitário determinado no que diz respeito à febre aftosa pode ser estabelecida num país que corresponda às condições de um estatuto sanitário diferente. Isso necessita que essa zona seja separada do resto do país por uma zona de vigilância, ou uma zona tampão, ou mesmo por barreiras físicas ou geográficas associadas a medidas zoosanitárias de forma a evitar qualquer fuga do vírus.

8 Para ser reconhecido como um país indemne de febre aftosa onde não é praticada a vacinação, esse país deve, nos termos do artigo 2.1.1.2 do código zoosanitário, demonstrar, nomeadamente, a ausência de focos de febre aftosa e de qualquer vacinação contra esta doença durante doze meses pelo menos e não ter importado qualquer animal vacinado desde a cessação da vacinação. Nos termos do artigo 2.1.1.6 do referido código, se a febre aftosa surgir nesse país, este pode recuperar o seu estatuto zoosanitário de país indemne onde não é praticada a vacinação, quer três meses após o último caso, nos lugares onde não é praticada a vacinação, quer três meses após o último caso, nos lugares em que são praticados o abate sanitário e uma vigilância serológica, quer ainda três meses após o abate do último animal vacinado, nos lugares onde são praticados o abate sanitário, uma vigilância serológica e uma vacinação de emergência.

9 O artigo 1.1.1.1 do código zoosanitário define o abate sanitário como «operação efectuada sob a autoridade da administração veterinária desde a confirmação de uma doença, que consiste em sacrificar todos os animais doentes e contaminados do rebanho e, se necessário, todos os que, noutros rebanhos, tenham podido ser expostos ao contágio quer directamente, quer por intermédio de qualquer meio susceptível de assegurar a sua transmissão. Todos os animais sensíveis, vacinados ou não, devem ser abatidos e a sua carcaça destruída por incineração ou por enterramento ou por qualquer outro meio que permita evitar a propagação da doença pelas carcaças ou pelos produtos dos animais abatidos».

10 O capítulo 2.1.1 do código zoosanitário estabelece numerosas regras que regulam a importação ou o trânsito de animais vivos, de sémen, dos embriões, das carnes frescas, dos produtos à base de carne e dos produtos de origem animal. Estas regras são mais ou menos vinculativas conforme o estatuto zoosanitário do país ou da zona de proveniência.

A regulamentação comunitária

11 O texto de base que define as medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa a aplicar em caso de aparecimento desta é a Directiva 85/511. Esta directiva prevê nomeadamente, no seu artigo 4.°, que, quando numa exploração se encontrem um ou mais animais suspeitos de estarem infectados ou contaminados, a autoridade competente colocará a exploração sob fiscalização oficial e ordenará diversas medidas restritivas respeitantes aos movimentos dos animais, dos produtos, das pessoas e dos veículos. Conforme as cuircunstâncias, estas medidas podem ser tornadas extensivas às explorações imediatamente vizinhas.

12 Nos termos do artigo 5.°, ponto 2, da Directiva 85/511, desde que seja confirmado que um ou vários animais de uma exploração estão infectados, a autoridade competente deve, imediatamente, ordenar a morte no local e a destruição de todos os animais das espécies sensíveis da exploração. Conforme as circunstâncias, esta medida pode igualmente ser tornada extensiva às explorações imediatamente vizinhas.

13 O princípio do abandono da vacinação contra a febre aftosa foi decidido através da adopção da Directiva 90/423/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, que altera a Directiva 85/511/CEE que estabelece medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa, 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. 3).

14 O terceiro considerando da Directiva 90/423 tem a seguinte redacção:

«considerando que um estudo efectuado pela Comissão sobre a luta contra a febre aftosa demonstrou que será preferível adoptar uma política de não vacinação em toda a Comunidade a uma política de vacinação; que se concluiu existir um risco inerente tanto à manipulação do vírus em laboratório, devido à possibilidade de contaminação de animais locais que lhe sejam sensíveis, como à utilização da vacina se não forem usados processos de inactivação que garantam a respectiva inocuidade».

15 O artigo 13.° da Directiva 85/511 dispõe:

«1. Os Estados-Membros providenciarão por que:

— a utilização das vacinas antiaftosas seja proibida,

[...]

3. Sem prejuízo do disposto no n.° 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.° 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.°»

16 Em 10 de Março de 1999, o Comité Científico da Saúde e do Bem-Estar dos Animais formulou recomendações respeitantes à estratégia a aplicar à vacinação de emergência contra a febre aftosa. O relatório do referido comité descreve os riscos ligados à vacinação, identifica os critérios a tomar em consideração quando deve ser decidida uma vacinação de emergência e estabelece linhas directrizes para um programa de vacinação de emergência assim como no que respeita às restrições a aplicar aos movimentos de animais e dos produtos de origem animal no interior ou para sair de uma zona que foi submetida a uma vacinação de emergência.

17 Após verificado o aparecimento de focos de febre aftosa que se declararam nomeadamente nos Países Baixos, a Comissão adoptou um certo número de decisões relativas a medidas de protecção contra a referida epizootia neste Estado-Membro.

18 Foi aí autorizada uma vacinação supressora pela Decisão 2001/246, baseada na Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 224, p. 29), alterada pela Directiva 92/118/CEE do Conselho, de 17 de

Dezembro de 1992, que define as condições sanitárias e de polícia sanitária que regem o comércio e as importações na Comunidade de produtos não sujeitos, no que respeita às referidas condições, às regulamentações comunitárias específicas referidas no capítulo I do anexo A da Directiva 89/662/CEE e, no que respeita aos agentes patogénicos, da Directiva 90/425 (JO 1993, L 62, p. 49), e nomeadamente no seu artigo 10.°, assim como na Directiva 85/511 e, nomeadamente, no seu artigo 13.°, n.° 3.

19 Nos termos do artigo 1.°, ponto 2, primeiro parágrafo, da Decisão 2001/246, a vacinação supressora é definida como a vacinação de emergência de animais das espécies sensíveis em explorações especificadas situadas numa área definida e é efectuada exclusivamente em coordenação com o abate preventivo. Nos termos do segundo parágrafo da mesma disposição, 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. Por força do terceiro parágrafo da referida disposição, a vacinação supressora 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 condicionalismos ligados à execução do abate dos animais das espécies sensíveis e/ou de condicionalismos ligados à capacidade disponível de destruição dos animais abatidos.

20 A vacinação protectora foi autorizada nos Países Baixos pela Decisão 2001/279. Nos termos do artigo 1.°, ponto 3, primeiro parágrafo, da Decisão 2001/246, alterada, esta vacinação é definida como a vacinação de emergência de bovinos em explorações especificadas situadas na zona de vacinação, a ser efectuada exclusivamente em coordenação com o abate preventivo de certas categorias de outros animais de espécies sensíveis e em coordenação ou não com a vacinação supressora. Nos termos do segundo parágrafo da mesma disposição, a vacinação protectora destina-se a reduzir rapidamente a quantidade de vírus em circulação e o risco de propagação do mesmo para além do perímetro da zona, sendo, porém, efectuada sem que os animais das espécies sensíveis vacinados nas condições da vacinação protectora sejam sujeitos ao abate preventivo.

21 Em conformidade com o anexo III, B, da Decisão 2001/246, alterada, a zona de vacinação protectora é definida como uma área de aproximadamente 25 km de raio em redor de Oene (Países Baixos). Os outros anexos da referida decisão definem as condições de utilização da vacinação protectora (anexo II), as medidas aplicáveis na zona de vacinação no respeitante aos bovinos vacinados nas condições da vacinação protectora (anexo IV), assim como os tratamentos a aplicar às carnes e aos produtos de origem animal para a destruição do vírus da febre aftosa (anexos V a VII).

22 O anexo II, ponto 6.6, da Decisão 2001/246, alterada, prevê o levantamento das restrições não antes de transcorridos doze meses após a campanha de vacinação ou doze meses após a detecção do último foco ocorrido na zona de vacinação, conforme o que for mais tardio, ou três meses após o abate do último animal vacinado.

A regulamentação nacional

23 Nos Países Baixos, a proibição da vacina antiaftosa resulta das disposições conjugadas da Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (lei neerlandesa sobre a saúde e o bem-estar dos animais) e do decreto que regulamenta o recurso aos soros e às vacinas, o qual dispõe que é proibido a todas as categorias de criadores de animais tratar ou fazer tratar por terceiros gado, animais de capoeira, visões e outras espécies ou categorias de animais previstos no decreto que indica as espécies de animais atacadas por doenças animais contagiosas recorrendo a vacinas não vivas e a soros contra a febre aftosa.

As disposições relativas ao bem-estar dos animais

A Convenção Europeia relativa à Protecção dos Animais nos Locais de Criação

24 A Convenção Europeia relativa à Protecção dos Animais nos Locais de Criação (a seguir «convenção») foi adoptada em 10 de Março de 1976, no âmbito do Conselho da Europa. Foi aprovada em nome da Comunidade Económica Europeia por força do artigo 1.° da Decisão 78/923/CEE do Conselho, de 19 de Junho de 1978 (JO L 323, p. 12; EE 03 F15 p. 47).

25 O artigo 3.° da convenção prevê que «os animais devem beneficiar de alojamento, alimentação e cuidados que — atendendo à sua espécie, ao grau de desenvolvimento, de adaptação e de domesticação — sejam apropriados às suas necessidades fisiológicas e etológicas, de acordo com a experiência adquirida e os conhecimentos científicos».

As disposições comunitárias

26 A declaração n.° 24 relativa à protecção dos animais, anexa à Acta final do Tratado da União Europeia (a seguir «declaração n.° 24»), dispõe:

«A conferência convida o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, bem como os Estados-Membros, a terem plenamente em conta as exigências em

matéria de bem-estar dos animais na elaboração e aplicação da legislação comunitária no domínio da política agrícola comum, dos transportes, do mercado interno e da investigação.»

27 Através do protocolo relativo à protecção e ao bem-estar dos animais, adoptado ao mesmo tempo que o Tratado de Amesterdão e anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia (a seguir «protocolo»), as altas partes contratantes acordaram na disposição seguinte:

«Na definição e aplicação das políticas comunitárias nos domínios da agricultura, dos transportes, do mercado interno e da investigação, a Comunidade e os Estados-Membros terão plenamente em conta as exigências em matéria de bem-estar dos animais, respeitando simultaneamente as disposições legislativas e administrativas e os costumes dos Estados-Membros, nomeadamente em matéria de ritos religiosos, tradições culturais e património regional.»

Os antecedentes do litígio na causa principal

28 Resulta do despacho de reenvio que H. Jippes cria, para sua diversão, quatro carneiros (da raça Hampshire Down) e duas cabras (da raça Saane) na sua propriedade situada em Yde. Estes animais não são destinados à reprodução nem à engorda ou à produção de leite. Permanecerão na cerca até à sua morte natural.

29 Yde está situada na província de Drenthe e fora das zonas de vacinação mencionadas nos anexos I e II da Decisão 2001/246, alterada.

30 Em 2 de Abril de 2001, H. Jippes e o. pediram ao ministro para conceder à primeira recorrente uma derrogação à proibição de vacinar os animais contra a febre aftosa decidindo o mais tardar em 4 de Abril de 2001 às 15 horas, e significando a falta de decisão nesta data o indeferimento do pedido de derrogação. Em 6 de Abril de 2001 apresentaram uma reclamação contra falta de decisão do ministro ao seu pedido de derrogação.

31 Em 6 de Abril de 2001, H. Jippes e o. pediram igualmente ao presidente do College van Beroep voor het bedrijfsleven que autorizasse a vacinação dos animais de H. Jippes contra a febre aftosa nas condições seguintes:

«1) demonstrar que os animais não estão infectados antes de proceder à vacinação;

2) registar a vacinação dos animais;

3) proibir durante o prazo que o presidente determinará o afastamento dos animais vacinados da parcela onde foram vacinados».

32 Por carta de 9 de Abril de 2001, o referido órgão jurisdicional convidou o ministro a reagir a este pedido por via de decisão sobre a reclamação.

33 Por decisão de 11 de Abril de 2001, o ministro decidiu a reclamação de H. Jippes e o. Estas recorreram desta decisão em 12 de Abril de 2001 para o College van Beroep voor het bedrijfsleven.

O despacho de reenvio e as questões prejudiciais

34 Em 13 de Abril de 2001, o College van Beroep voor het bedrijfsleven decidiu submeter este processo a tramitação acelerada.

35 Naquele órgão jurisdicional, H. Jippes e o. invocam a incompatibilidade da proibição de vacinar prevista no artigo 13.°, n.° 1, primeiro travessão, da Directiva 85/511 com o artigo 3.° da convenção. Todavia, remetendo para o acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Março de 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Colect., p. I-1251), o College van Broep voor het bedrijfsleven considera que a referida disposição não contém uma obrigação clara, precisa e incondicional que reclame outra transposição e que constituísse um quadro de referência para saber se os animais devem ser vacinados.

36 H. Jippes e o. sustentam também que a proibição de vacinar é contrária a um princípio geral de direito comunitário que alegam, segundo o qual devem ser tomadas todas as medidas adequadas para assegurar o bem-estar dos animais e garantir que estes não sejam inutilmente expostos a dores ou a sofrimentos e não sejam inutilmente afectados por lesões.

37 Segundo o órgão jurisdicional nacional, esta argumentação coloca, antes de mais, a questão de saber se essa norma faz parte da ordem jurídica comunitária enquanto princípio geral de direito à luz do qual deverá ser apreciada a proibição de vacinar e, sendo caso disso, se o alcance do referido princípio é susceptível de implicar a nulidade de tal proibição como contrária a este.

38 O College van Beroep voor het bedrijfsleven examinou seguidamente a questão de saber se a proibição de vacinar prevista no artigo 13.° da Directiva 85/511 é

conforme ao princípio da proporcionalidade quando se trata de uma epizootia de febre aftosa de grande amplitude que, como no caso presente, não se limita a alguns locais na Comunidade.

39 Questionou igualmente a proporcionalidade e, portanto, a legalidade da Decisão 2001/246, alterada, nomeadamente quanto à questão de saber se as condições previstas nesta decisão são necessárias à luz do objectivo fixado. Este é o da luta contra a febre aftosa, que não é um fim em si, estando, segundo os considerandos da Directiva 85/511, ligado ao interesse das explorações em terem uma rentabilidade acrescida e, portanto, à finalidade do artigo 33.°, n.° 1, alínea b), CE, segundo o qual a política agrícola comum tem como objectivo assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura.

40 A questão da proporcionalidade diz respeito igualmente à limitação do âmbito de aplicação geográfico da Decisão 2001/246, alterada, nomeadamente no que se refere à zona territorial na qual é admitida à vacinação protectora.

41 O College van Beroep voor het bedrijfsleven salientou que a ponderação dos interesses para avaliar a proibição de vacinar e a maneira como a Comissão fez a sua aplicação deveria igualmente tomar em conta as restrições impostas a outros sectores da vida económica e social. Com efeito, como hoje a experiência ensina, uma epizootia de febre aftosa que atinge grandes zonas em diversos Estados-Membros implica restrições essenciais não apenas para a exploração pecuária, os fornecedores e a indústria de transformação, mas também para outros sectores económicos que não estão ligados à exploração pecuária e para outras camadas da sociedade.

42 Finalmente, o órgão jurisdicional de reenvio considerou que a Directiva 85/511, em particular o seu artigo 13.°, n.° 3, não contém fundamento expresso da condição estabelecida pela Comissão para o recurso à vacinação supressora e que

conduz à proceder a esta vacinação de emergência abatendo ao mesmo tempo os animais vacinados. Tal medida vai para além do abate de animais que as autoridades nacionais podem decidir em aplicação da Directiva 85/511. Segundo o órgão jurisdicional nacional, a questão da validade da Decisão 2001/246, alterada, coloca-se igualmente sob este ângulo.

43 Face a estes elementos, o College van Beroep voor het bedrijfsleven decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

«1) A proibição de vacinar, prevista pelo artigo 13.° da Directiva 85/511/CEE, não é válida na medida em que está em contradição com o direito comunitário e, nomeadamente, com o princípio da proporcionalidade?

2) A aplicação que a Comissão fez do referido artigo 13.°, nomeadamente na Decisão 2001/246/CE, alterada pela Decisão 2001/279/CE, não é válida na medida em que está em contradição com o direito comunitário?»

44 Considerando que as referidas questões reclamavam uma resposta excepcionalmente urgente, o órgão jurisdicional de reenvio pediu que as mesmas fossem examinadas em conformidade com o processo previsto no artigo 104.°-A do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Para justificar o seu pedido, tomou em consideração o número de focos de febre aftosa nos Países Baixos, a rapidez de propagação da epizootia, a incerteza quanto à maneira como esta continuará a se propagar e o número de animais susceptíveis de serem abatidos, quando uma vacinação constituiria um meio de protecção contra o vírus.

45 Sob proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu submeter o reenvio prejudicial a tramitação acelerada, de acordo com o artigo 104.°-A do Regulamento de Processo.

Quanto à validade do artigo 13.° da Directiva 85/511

46 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se a proibição de vacinar contra a febre aftosa, prevista no artigo 13.° da Directiva 85/511, é inválida por ser contrária ao direito comunitário e, nomeadamente, ao princípio da proporcionalidade.

47 Tendo em conta a fundamentação do despacho de reenvio no que se refere à convenção, H. Jippes e o. não discutem nas suas alegações a questão da validade da Directiva 85/511 à luz da convenção.

48 Contudo, alegam que existe um princípio geral de direito comunitário em virtude do qual, salvo em caso de necessidade, não devem ser infligidas dores ou lesões a um animal e a sua saúde e o seu bem-estar não devem ser afectados (o «princípio do bem-estar dos animais»). Este princípio está presente na consciência jurídica colectiva e pode ser deduzido da vontade expressa pelos Estados-Membros e pela Comunidade ao ratificar a convenção, de uma resolução de 1987 do Parlamento Europeu, de diversas directivas europeias nas quais este princípio é aplicado, assim como do protocolo que, nos termos do artigo 311.° CE, faz parte integrante do direito comunitário e que a Directiva 85/511 devia, portanto, respeitar.

49 Quanto ao conteúdo deste princípio, H. Jippes e o. remetem para as explicações que se encontram no sítio Internet da Comissão, nomeadamente as respeitantes à Directiva 98/58/CE do Conselho, de 20 de Julho de 1998, relativa à protecção dos animais nas explorações pecuárias (JO L 221, p. 23).

50 As recorrentes precisam que o facto de o bem-estar dos animais não ser mencionado entre os objectivos da Comunidade e os da política agrícola comum não afecta a existência de um princípio que tem em vista assegurar este bem-estar. Com efeito, numerosos princípios gerais do direito comunitário foram reconhecidos pelo Tribunal de Justiça sem que contudo tenham sido mencionados entre os objectivos da Comunidade ou das suas diversas políticas.

51 Segundo H. Jippes e o., o princípio do bem-estar dos animais implica que a regulamentação seja estabelecida e aplicada tomando em conta a obrigação de adoptar medidas adequadas para evitar qualquer dor ou lesão inúteis e não afectar a saúde ou o bem-estar dos animais. Assim, este princípio não exclui que sejam tomadas medidas que conduzam a infligir uma dor aos animais ou a afectar o seu bem-estar, mas exige que o mesmo seja ponderado com o interesse prosseguido, entendendo-se que a regra de princípio é não afectar a saúde dos animais e que o objectivo prosseguido não pode prevalecer sobre o bem-estar dos animais sem que tal seja justificado.

52 O princípio do bem-estar dos animais não foi tomado em conta quando da adopção da Directiva 90/423, que, ao estabelecer a regra da proibição da vacinação preventiva, teve apenas por objectivo a rentabilidade económica das explorações pecuárias. O terceiro considerando desta directiva refere-se ao risco inerente tanto à manipulação do vírus em laboratório como à utilização da vacina se não forem usados os processos de inactivação que garantam a respectiva inocuidade. Todavia, segundo H. Jippes e o., isto apenas diz respeito às disposições do artigo 13.° da Directiva 85/511, relativas à manipulação dos vírus para efeitos de investigação, à armazenagem das vacinas e à aprovação dos estabelecimentos e laboratórios autorizados a manipular os vírus aftosos para efeitos de investigação ou de fabrico de vacinas.

53 O princípio da proporcionalidade também não foi respeitado quando da adopção da Directiva 90/423, uma vez que o objectivo de luta contra a febre aftosa podia

ser atingido por uma medida menos radical que a proibição de vacinar conjugada com o abate dos animais contaminados e suspeitos. Com efeito, segundo H. Jippes e o., a vacinação preventiva é incontestavelmente a maneira mais eficaz de impedir qualquer propagação ulterior do vírus da febre aftosa.

54 H. Jippes e o. acrescentam que, mesmo que o bem-estar dos animais devesse ser tomado em consideração a título de simples interesse no quadro das opções da política geral, e não a título de princípio geral de direito, o resultado seria o mesmo uma vez que a recusa de tomar em conta esse interesse viola o protocolo.

55 Os governos que apresentaram observações, o Conselho e a Comissão explicam previamente as características da febre aftosa e os riscos que a mesma comporta. Trata-se de uma doença grave para os animais, que provoca aftas dolorosas na boca dos animais e nos interstícios das extremidades, assim como febre, e que pode conduzir à morte, particularmente no que se refere aos animais jovens. O vírus é muito resistente e propaga-se facilmente através dos animais vivos contaminados, da carne, do leite ou da forragem. Propaga-se igualmente por intermédio de outros animais, dos seres humanos, das mercadorias e do vento. A OIE colocou esta doença à cabeça da lista A das epizootias contagiosas que lhe devem ser notificadas.

56 Estes governos, o Conselho e a Comissão sustentam antes de mais que o método mais eficaz para lutar contra a febre aftosa é uma política de não vacinação acompanhada, em caso de detecção de focos, de um abate sanitário que não exclui contudo uma vacinação de emergência se as circunstâncias o exigirem. A vacinação preventiva apenas traz uma segurança aparente, pois não tem o mesmo efeito de erradicação que a não vacinação acompanhada de um abate sanitário, permitindo à doença manter-se num estado endémico num território. Com efeito, a vacinação não é eficaz em todos os casos e pode facilitar a propagação da

doença. Além disso, os animais vacinados podem transmitir o vírus nos dias seguintes à vacinação, estar atingidos pela doença sem apresentar os sintomas da mesma ou tornar-se portadores do vírus e assim correr o risco de contaminar animais sãos. Devem, além disso, ser tidos em conta os riscos importantes ligados à manipulação do vírus com vista à produção de vacinas.

57 Actualmente, os testes utilizados não permitem distinguir os animais infectados dos animais vacinados, o que torna impossível a despistagem e o controlo da doença. É isto que explica a distinção feita pelo código zoosanitário entre os países indemnes de febre aftosa em que é praticada a vacinação e aqueles em que a mesma não é praticada.

58 Os governos que apresentaram observações, o Conselho e a Comissão salientam depois que existem certos tipos de vírus assim como numerosos subgrupos, e que a vacinação deve ser renovada de seis em seis meses. Para que uma política de vacinação preventiva seja eficaz na Comunidade, seria necessário vacinar 300 milhões de animais duas vezes por ano utilizando diversas vacinas abrangendo todos os tipos e subgrupos de vírus. As dificuldades logísticas e financeiras seriam consideráveis.

59 Finalmente, os Estados-Membros que praticassem a vacinação perderiam o seu estatuto de «país indemne de febre aftosa em que a vacinação não é praticada» na acepção do código zoosanitário, o que teria consequências graves no que se refere às exportações de animais e de produtos destes derivados para os países terceiros. Mesmo que apenas um de entre eles praticasse a vacinação preventiva, todos os Estados-Membros sofreriam as suas consequências, pois a Comunidade é frequentemente considerada como um todo pelos países terceiros. O Governo finlandês alega, a título de exemplo, que a Finlândia, actualmente indemne de febre aftosa, viu as suas exportações afectadas em virtude da reacção de alguns países terceiros à crise surgida nalguns dos Estados-Membros da Comunidade.

60 Face aos inconvenientes da vacinação preventiva, a política de não vacinação acompanhada de um abate sanitário é mais eficaz, menos dispendiosa e impõe menos restrições aos movimentos dos animais e dos produtos deles derivados.

61 A opção por esta política foi feita no quadro da unificação do mercado interno, a fim de evitar os entraves às trocas comerciais entre os Estados-Membros resultantes de políticas diferentes conduzidas anteriormente por estes últimos. O legislador comunitário tomou em consideração um relatório que expunha as vantagens e os inconvenientes de uma política de não vacinação, elaborado pela Comissão com o auxílio dos peritos dos Estados-Membros e de um subgrupo do Comité Científico Veterinário que avaliou as previsões e os factores de risco. Segundo o extracto deste relatório citado pelo Conselho na audiência, tendo em conta o risco inerente à manipulação do vírus com vista à vacinação, uma política de vacinação conduziria a um maior números de focos de febre aftosa do que a política inversa.

62 No que se refere à apreciação da validade do artigo 13.° da Directiva 85/511, os governos que apresentaram observações, o Conselho e a Comissão recordam o amplo poder de apreciação do legislador comunitário em matéria de política agrícola comum.

63 A Comissão contesta a existência de um princípio de bem-estar dos animais à luz do qual devesse ser controlada a validade do artigo 13.° da Directiva 85/511. Existem diversas normas materiais que visam o bem-estar dos animais e o Tribunal de Justiça terá tido em conta este factor, nomeadamente na sua jurisprudência relativa às restrições à livre circulação de mercadorias justificadas pela protecção da saúde e da vida dos animais. Contudo, o bem-estar dos animais não faz parte dos objectivos do Tratado CE, tal como vem expressamente recordado no quarto considerando da Decisão 78/923/CE do Conselho relativa à conclusão da convenção. Não resulta qualquer princípio de bem-estar dos animais das fontes indicadas por H. Jippes e o. Assim, a declaração n.° 24 e o protocolo impõem simplesmente que sejam tidas plenamente em conta as

exigências em matéria de bem-estar dos animais, mas isto não é suficiente para discernir nestas disposições a expressão de um princípio geral de direito comunitário.

64 O Governo neerlandês esclarece a este propósito que o protocolo é posterior à adopção da Directiva 90/423. Este protocolo, aliás, não exprime um princípio de apreciação geral uma vez que apenas prevê a tomada em conta do bem-estar dos animais no âmbito de quatro sectores da actividade dos Estados-Membros e da Comunidade. Além disso, não impõe um princípio de conteúdo uniforme nos diversos Estados-Membros, uma vez que prevê o respeito das disposições legislativas ou administrativas e dos costumes deste últimos, nomeadamente em matéria de ritos religiosos, tradições culturais e património regional.

65 Os governos que apresentaram observações, o Conselho e a Comissão consideram que, em qualquer circunstância, a política de não vacinação não é contrária à protecção dos animais uma vez que é o método mais eficaz para lutar contra a febre aftosa. Com efeito, é necessário tomar em consideração o estado sanitário de todos os animais da Comunidade e não o dos seis animais de H. Jippes. Além disso, os animais que devem ser abatidos sê-lo-ão em conformidade com as normas em vigor relativas à protecção dos animais.

66 A política de não vacinação não é contrária ao princípio da proporcionalidade. O Governo neerlandês recorda a este propósito que, no quadro do exame da validade de uma disposição comunitária à luz do princípio da proporcionalidade, é o interesse da Comunidade que deve ser tomado em consideração e não o interesse de um Estado-Membro em particular. A densidade dos animais nos Países Baixos não pode, portanto, ser um elemento que deva ser tomado em consideração, contrariamente ao que o College van Beroep voor het bedrijfsleven deixa entender no despacho de reenvio.

67 O objectivo prosseguido pela política de não vacinação e de abate sanitário é combater e erradicar a febre aftosa no território da Comunidade, a fim de melhorar o estado sanitário dos efectivos pecuários com vista a assegurar uma melhor rentabilidade da exploração. Em si, este objectivo visa igualmente o bem-estar dos animais.

68 A política escolhida para atingir este objectivo é adequada, uma vez que resulta dos estudos científicos que a não vacinação acompanhada do abate sanitário é o método mais eficaz para obter a erradicação da febre aftosa. Em contrapartida, a vacinação preventiva não suprime os perigos da contaminação nem a curto nem a longo prazo, e, em qualquer caso, não permite evitar medidas de abate sanitário em caso de detecção de focos assim como restrições importantes no que se refere à circulação dos animais, das pessoas e das mercadorias. O Conselho precisa que a política de não vacinação produziu os seus frutos uma vez que, desde a entrada em vigor a Directiva 90/423, os focos passaram a ser raros e foi possível dominá-los.

69 O Conselho e a Comissão consideram além disso que o carácter proporcionado da proibição de vacinar resulta igualmente do facto de não se tratar de uma proibição absoluta, na medida em que pode ser derrogada em casos extremos, quando as circunstâncias impõem que seja autorizada a vacinação de emergência.

70 Finalmente, o Governo irlandês recorda que, ao controlar o respeito do princípio da proporcionalidade por uma regulamentação comunitária, o Tribunal de Justiça reconheceu que tal regulamentação era susceptível de causar prejuízos às partes que não tinham qualquer responsabilidade quanto à situação que conduziu à sua adopção, mas que a importância dos objectivos prosseguidos por aquela regulamentação era susceptível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para determinadas pessoas [acórdão de 30 de Julho de 1996, Bosphorus (C-84/95, Colect., p. I-3953, n.os 22 e 23)]. No caso em apreço, perante o facto de se tratar de uma doença animal virulenta que pode provocar um desastre económico nos sectores agrícolas e rurais, mas também noutros sectores económicos tais como o turismo, a política de abate não pode ser qualificada de resposta desproporcionada.

Apreciação do Tribunal

A tomada em conta do bem-estar dos animais

71 A título liminar, importa recordar que assegurar o bem-estar dos animais não faz parte dos objectivos do Tratado, tais como são definidos no artigo 2.° CE, e que essa exigência não é mencionada no artigo 33.° CE, que descreve os objectivos da política agrícola comum.

72 Isto foi precisado no quarto considerando da Decisão 78/923/CEE do Conselho relativa à conclusão da convenção, segundo o qual «a protecção dos animais não constitui, em si, um dos objectivos da Comunidade».

73 No que se refere ao protocolo, resulta do seu próprio texto que o mesmo não estabelece um princípio geral de direito comunitário com um conteúdo bem determinado que se imponha às instituições da Comunidade. Com efeito, embora imponha que se tenham «plenamente em conta» as exigências do bem-estar dos animais na definição e aplicação da política comunitária, limita contudo esta obrigação a quatro domínios específicos da actividade da Comunidade e prevê o respeito das disposições legislativas ou administrativas e dos costumes dos Estados-Membros, nomeadamente em matéria de ritos religiosos, tradições culturais e património regional.

74 Também não pode ser deduzido um princípio genericamente aplicável da convenção, a qual, como o Tribunal de Justiça esclareceu no acórdão Compassion in World Farming, já referido, não contém uma obrigação clara, precisa e incondicional, nem da declaração n.° 24, ultrapassada pelo protocolo de Amesterdão e redigida de uma forma ainda menos vinculativa que este.

75 Da mesma forma, o artigo 30.° CE só faz referência à «vida dos [...] animais» enquanto excepção à proibição de medidas de efeito equivalente e não resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que este tenha admitido qualquer justificação fundada nesta disposição (acórdãos de 23 de Maio de 1990, Van den Burg, C-169/89, Colect., p. I-2143; de 23 de Maio de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Colect., p. I-2553; Compassion in World Farming, já referido, e de 11 de Maio de 1999, Monsees, C-350/97, Colect., p. I-2921).

76 Finalmente, embora exista um certo número de disposições de direito derivado referentes ao bem-estar dos animais, as mesmas também não dão indicações que permitam considerar a exigência de velar pelo bem-estar dos animais um princípio geral de direito comunitário.

77 Em contrapartida, o Tribunal declarou, por diversas vezes, o interesse que a Comunidade atribui à saúde e à protecção dos animais (acórdãos de 1 de Abril de 1982, Holdijk e o., 141/81 a 143/81, Recueil, p. 1299; de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 131/86, Colect., p. 905, e de 24 de Novembro de 1993, Mondiet, C-405/92, Colect., p. I-6133; v. igualmente acórdãos Hedley e Lomas e Compassion in World Farming).

78 Assim, o Tribunal de Justiça declarou, no n.° 17 do acórdão Reino Unido/ /Conselho, que «a prossecução dos objectivos da política agrícola comum [...] não pode ignorar exigências de interesse geral, como a protecção [...] da saúde e da vida [...] dos animais, exigências que as instituições comunitárias devem ter em conta no exercício dos seus poderes».

79 É a obrigação de tomar em consideração a saúde e a protecção dos animais que o protocolo pretendeu reforçar ao impor que se tenham plenamente em conta as exigências de bem-estar dos animais na definição e aplicação da política comunitária, nomeadamente em matéria de política agrícola comum, mas reconhecendo que existem ainda actualmente diferenças entre as regulamentações

dos Estados-Membros e sensibilidades diversas dentro destes. O respeito desta obrigação pode nomeadamente ser verificado no âmbito do controlo da proporcionalidade da medida.

O princípio da proporcionalidade

80 A título liminar, importa recordar que o legislador comunitário dispõe em matéria de política agrícola comum de um amplo poder de apreciação que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 34.° CE a 37.° CE lhe atribuem. Por conseguinte, a fiscalização do tribunal deve limitar-se a verificar se a medida em causa está viciada por erro manifesto ou por desvio de poder ou se a autoridade em questão ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v., neste sentido, acórdão de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.ºs 8 e 14).

81 No que se refere ao controlo da proporcionalidade, importa recordar que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida, e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos (acórdãos Fedesa e o., já referido, n.° 13, e de 5 de Outubro de 1994, Crispoltini e o., C-133/93 e C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.° 41).

82 No que diz respeito à fiscalização jurisdicional das condições de aplicação de tal princípio, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe o legislador comunitário em matéria de política agrícola comum, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada neste domínio, em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida (v. acórdãos já referidos Fedesa e o., n.° 14, e Crispoltini e o., n.° 42).

83 Assim, não se trata de saber se a medida adoptada pelo legislador era a única ou a melhor possível, mas se a mesma era manifestamente inadequada.

84 Além disso, importa recordar que a validade de um acto comunitário não pode estar dependente de considerações retrospectivas relativas ao seu grau de eficácia. Quando o legislador comunitário é levado a apreciar os efeitos futuros de uma regulamentação e quando esses efeitos não podem ser previstos com exactidão, a sua apreciação só pode ser censurada se se afigurar manifestamente errada à luz dos elementos de que dispunha no momento da adopção da regulamentação em causa (v., neste sentido, acórdãos Crispoltini, já referido, n.º 43, e de 19 de Novembro de 1998, Reino Unido/Conselho, C-150/94, Colect., p. I-7235, n.º 49).

85 No âmbito do exame das imposições ligadas às diferentes medidas possíveis, deve verificar-se se o legislador comunitário teve plenamente em conta as exigências do bem-estar dos animais.

86 A este propósito, no que se refere aos elementos de que dispunha o Conselho no momento da adopção da política de não vacinação, resulta do terceiro considerando da Directiva 90/423 que esta foi adoptada na sequência de um estudo da Comissão. Este estudo, realizado em 1989, tomava em consideração os aspectos sanitários e financeiros dos diferentes métodos de luta contra a febre aftosa, assim como as suas consequências em termos de exportações e de realização do mercado interno. Como resultado de uma ponderação custo--benefícios, o relatório concluía a favor de uma política de não vacinação, conclusão que o Conselho fez sua na Directiva 90/423.

87 Conforme resulta do referido estudo e foi alegado no Tribunal de Justiça, quando são detectados focos de febre aftosa, a vacinação preventiva não permite a erradicação da doença dado que, nomeadamente, os animais vacinados podem continuar portadores do vírus e contaminar os animais sãos. Aliás, a impossi-

bilidade, no estado actual da ciência, de distinguir os animais vacinados dos animais doentes não permite um controlo efectivo da evolução da epizootia.

88 Foi igualmente precisado no Tribunal de Justiça que, segundo este estudo, mesmo na ausência de focos, é impossível garantir que o vírus está ausente de uma população vacinada. É por este motivo que o código zoosanitário prevê normas de controlo mais estritas no que se refere aos animais e aos produtos originários de um país ou de uma zona indemne de febre aftosa em que a vacinação é praticada do que em relação a animais e produtos originários de um país ou de uma zona onde não é praticada a vacinação.

89 Independentemente destas justificações de ordem sanitária, este estudo realça além disso que uma política de vacinação preventiva, com vista a proteger a totalidade dos animais da Comunidade, teria um custo financeiro e desvantagens em termos de controlos que seriam muito mais importantes do que o custo e as desvantagens ligados à política de não vacinação, tendo em conta o número de animais a vacinar, a multiplicidade dos tipos de vírus e a frequência das operações de vacinação a efectuar.

90 Além disso, o Conselho teve em conta as repercussões económicas de uma política de vacinação em termos de exportação de animais e de produtos derivados dos mesmos para os países terceiros. Dado que um grande número de países se conforma com as recomendações contidas no código zoosanitário, a opção por uma política de vacinação por parte de um Estado tem como efeito restringir as possibilidades de exportação dos criadores e dos produtores desse Estado.

91 Finalmente, a adopção de uma política de não vacinação comum à totalidade dos Estados-Membros tinha em vista garantir a livre circulação das mercadorias no mercado interno com base num nível sanitário elevado.

92 Em contrapartida, não está demonstrado que uma política de vacinação preventiva tivesse como efeito reduzir o número de focos de febre aftosa.

93 Da mesma forma, não está demonstrado que tal política tivesse permitido diminuir o recurso ao abate sanitário, quando do aparecimento dos focos de febre aftosa, assim como as restrições aos movimentos dos animais, das pessoas e das mercadorias. Segundo uma opinião científica comprovada, tais medidas continuam a ser as mais eficazes para lutar contra a febre aftosa, quer o efectivo pecuário seja vacinado ou não. A este propósito, importa realçar que as restrições aos movimentos e o abate, no local e imediatamente, dos animais infectados são medidas que já eram impostas pelos artigos 4.° e 5.° da Directiva 85/511, disposições que não foram alteradas pela Directiva 90/423.

94 Daqui resulta que o risco de uma perturbação da vida económica e social, salientado pelo órgão jurisdicional de reenvio, não seria necessariamente menor no caso de uma política de vacinação preventiva do que no caso de uma política de não vacinação.

95 Resulta destes elementos que, quando foi instituída a política de não vacinação, o Conselho procedeu a uma apreciação global das vantagens e dos inconvenientes do sistema a estabelecer e que esta política, correspondente às recomendações da OIE e à prática de numerosos países no mundo, não era em qualquer circunstância manifestamente inadequada à luz do objectivo de luta contra a febre aftosa.

96 Importa além disso tomar em consideração o facto de a proibição da vacinação preventiva generalizada não se opor a que, quando as circunstâncias o exigem, se proceda a uma vacinação de emergência selectiva e adaptada às necessidades de uma situação específica.

97 É inexacto pretender que tal política não teve em conta a protecção e saúde dos animais. Com efeito, o seu objectivo era melhorar o estado sanitário na totalidade dos efectivos pecuários preservando os animais de uma doença particularmente temida.

98 Importa, além disso, realçar que a tomada em consideração do interesse comunitário pelo legislador comunitário no momento do estabelecimento da sua política de luta contra a febre aftosa não o impediu de ter em conta a situação específica de determinados Estados-Membros, como a densidade dos animais nos Países Baixos. Com efeito, o grau de concentração dos animais em determinadas regiões é um elemento que, nos termos do artigo 13.°, n.° 3, da Directiva 85/511, deve ser tomado em consideração quando da adopção de uma decisão que institui a vacinação de emergência.

99 Em contrapartida, embora tal política tenha como efeito que animais pertencentes a um particular ou a um grupo determinado de criadores não possam ser vacinados preventivamente, ainda que isso seja de lamentar, daqui não resulta contudo que a mesma deva ser posta em questão em razão da situação específica desse particular ou desse grupo. Com efeito, incumbia ao Conselho tomar em consideração o estado geral da totalidade dos efectivos pecuários e não o de alguns animais em particular. No caso concreto, as exigências que deviam ser tomadas em conta na ponderação dos interesses em presença justificavam uma apreciação global das vantagens e inconvenientes das medidas preconizadas (v., neste sentido, acórdão de 24 de Outubro de 1973, Balkan, 5/73, Colect., p. 387, n.° 22).

100 Por conseguinte, tendo em conta o amplo poder de apreciação reconhecido ao Conselho em matéria de política agrícola comum, é de concluir que a proibição da vacinação preventiva, prevista no artigo 13.° da Directiva 85/511, não excede os limites do que é adequado e necessário à realização do objectivo prosseguido pela regulamentação comunitária.

101 Resulta das considerações que antecedem que o exame da primeira questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 13.° da Directiva 85/511.

Quanto à validade da Decisão 2001/246, alterada

102 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se a Decisão 2001/246, alterada, é inválida por ser contrária ao direito comunitário, nomeadamente na medida em que as condições impostas à vacinação protectora, previstas no artigo 1.°, ponto 1, da Decisão 2001/279, violam o princípio da proporcionalidade.

103 H. Jippes e o. consideram que as Decisões 2001/246 e 2001/279 foram inspiradas unicamente pelos interesses dos exportadores de gado e que o bem-estar dos animais não foi de modo nenhum tomado em consideração por aquelas. Assim, as decisões são contrárias ao princípio do bem-estar dos animais e ao protocolo.

104 As referidas decisões violam igualmente o princípio da proporcionalidade. H. Jippes e o. alegam mais especificamente que a vacinação protectora teria podido ser acompanhada de medidas restritivas menos radicais do que as enunciadas no anexo II da Decisão 2001/246, alterada, sem que os interesses dos exportadores neerlandeses de gado fossem afectados. Assim, poderia ter sido imposta a condição de, durante um período de um ano, só deslocar os animais vacinados para lugares previamente notificados e, em qualquer hipótese, de não os conduzir para um outro Estado-Membro. Da mesma forma, a zona geográfica visada pela vacinação protectora é inutilmente restringida, uma vez que a concentração dos animais nos Países Baixos é muito densa e que a autorização da vacinação protectora na zona em questão já faz correr riscos para as exportações em virtude da perda do estatuto sanitário de país indemne sem vacinação, na acepção do capítulo 2.1.1 do código zoosanitário.

105 H. Jippes e o. alegam que é possível permitir as exportações de animais e de produtos dos Países Baixos para outros Estados-Membros a partir do desaparecimento da doença, na condição de os animais não terem sido vacinados ou de os produtos não serem provenientes de animais vacinados. Medidas de esta natureza teriam permitido administrar a vacina protectora tomando em conta, ao mesmo tempo, o interesse dos exportadores de gado neerlandeses uma vez que, segundo H. Jippes e o., a maior parte das exportações neerlandesas (cerca de 90%) é realizada para outros Estados-Membros. Alegam além disso que estes últimos não perderiam o seu estatuto sanitário pelo simples facto de importar produtos provenientes de um Estado-Membro onde a vacinação é praticada.

106 H. Jippes e o. recordam, aliás, que propuseram que os animais de H. Jippes fossem objecto de testes antes da sua vacinação, a fim de excluir qualquer risco de contaminação devida a uma presença do vírus anterior à vacinação sem que apresentassem os sintomas da doença. Os animais poderiam igualmente permanecer confinados o número de dias necessário para que a vacina produzisse efeito.

107 H. Jippes e o. sustentam além disso que a Decisão 2001/279 viola o princípio da igualdade, uma vez que só os criadores dos arredores de Oene estavam autorizados a vacinar os seus animais, quando, considerando a rapidez de propagação do vírus, os animais de H. Jippes estão tão ameaçados quanto os dos referidos criadores. Consideram mesmo que, se a vacinação dos animais das espécies protegidas é autorizada, a vacinação dos animais de H. Jippes deveria sê-lo igualmente.

108 A Comissão recorda que, nesta matéria, dispõe de um poder discricionário e que, portanto, a apreciação do Tribunal de Justiça está limitada a um controlo restrito das medidas adoptadas.

109 O Governo neerlandês e a Comissão consideram que as Decisões 2001/246 e 2001/279 não são medidas manifestamente desproporcionadas face ao objectivo

prosseguido. Resulta dos fundamentos da Decisão 2001/246 e do ponto 3 dos fundamentos da Decisão 2001/279 que a Comissão teve em conta a situação epidemiológica e a elevada densidade de animais sensíveis nos Países Baixos.

110 O referido governo e a Comissão precisam que as condições da vacinação de emergência, supressora e protectora, enunciadas nas referidas decisões são conformes às linhas directrizes elaboradas pelo comité científico da saúde e do bem-estar dos animais no seu relatório respeitante à estratégia a aplicar à vacinação de emergência contra a febre aftosa. No que se refere à duração das restrições, este relatório é ele próprio baseado nas disposições do código zoosanitário.

111 O mesmo governo e a Comissão sustentam que a vacinação protectora prevista na Decisão 2001/279 é uma vacinação «em anel» à volta dos focos de febre aftosa, destinada a servir de «corta-fogo» à propagação do vírus. O facto de esta vacinação ser reservada aos animais da espécie bovina é devido a ser apenas na carne desta espécie que o vírus da febre aftosa pode ser inactivado. Quanto ao prazo de doze meses necessário para recuperar o estatuto de país indemne de febre aftosa em que não é praticada a vacinação, justifica-se pelo facto de dever ser suficientemente longo para que os animais possam parir vitelos que não desenvolveram imunidade contra o vírus.

112 Segundo a Comissão, mesmo sendo mais extensa que as zonas de vacinação supressora, a zona na qual está autorizada a vacinação protectora é limitada geograficamente porque, perante a importância das condições restritivas, recomendadas pelo comité da saúde e do bem-estar dos animais no seu relatório, que devem aplicar-se nesta zona por razões veterinárias, deve evitar-se desorganizar a vida económica e social mais do que o estritamente necessário. Além disso, a Comissão tinha de ter em conta o interesse geral de todos os criadores da Comunidade. Ora, quanto maior fosse a zona na qual é autorizada a vacinação protectora mais fraca seria a possibilidade de os países terceiros

aceitarem a «regionalização» da Comunidade, isto é, a sua repartição em regiões de tal maneira que as regiões não afectadas pela febre aftosa pudessem conservar, nas trocas comerciais internacionais, o seu estatuto de zona indemne de febre aftosa em que a vacinação não é praticada.

Apreciação do Tribunal

O princípio da proporcionalidade

113 Para controlar se a Comissão respeitou o princípio da proporcionalidade no exercício dos poderes que lhe são reconhecidos pelos artigos 13.°, n.° 3, da Directiva 85/511 e 10.°, n.° 4, da Directiva 90/425 quando uma zoonose como a febre aftosa foi detectada, importa verificar se os meios que utilizou eram aptos a realizar o objectivo pretendido e se não ultrapassavam o que era necessário para o atingir.

114 As Decisões 2001/246 e 2001/279 têm em conta as recomendações formuladas pelo comité científico da saúde e do bem-estar dos animais no seu relatório. Neste, o referido comité descreve as vantagens e os inconvenientes da vacinação e indica um certo número de critérios que permitem determinar em que circunstâncias as vantagens da vacinação são mais importantes do que os seus inconvenientes.

115 Este comité recorda as dificuldades ligadas à transmissibilidade do vírus pelos animais vacinados assim como à impossibilidade de distinguir os animais doentes

dos animais vacinados. Conclui que, por estas razões, a extensão da zona de vacinação protectora deve ser tão pequena quanto possível e claramente demarcada. Descreve além disso as restrições a que deverão estar sujeitos os animais vacinados, a carne e os produtos daqueles derivados.

116 Resulta das Decisões 2001/246 e 2001/279 e do referido relatório que, contrariamente ao que sustentam H. Jippes e o., as razões sanitárias foram predominantes na decisão de proceder à vacinação protectora e na escolha da localização da zona de vacinação. Autorizar qualquer pessoa que o pedisse a vacinar animais a ela pertencentes e que se encontram fora desta zona corria o risco de diminuir o controlo da evolução da doença no terreno e de aumentar o risco de contaminação.

117 Além disso, a manipulação da vacina comporta riscos que justificam nomeadamente a indicação, no ponto 6.3 dos anexos I e II da Decisão 2001/246 alterada, segundo a qual, no que diz respeito à execução da campanha de vacinação, «devem ser postas em prática as medidas necessárias para evitar qualquer propagação do vírus».

118 Perante estes elementos, verifica-se que a referida decisão tem em conta a protecção e o bem-estar dos animais uma vez que tem em vista controlar a extensão da febre aftosa e erradicar a epizootia o mais rapidamente possível.

119 No que se refere às restrições à circulação dos animais, da carne e dos produtos daqueles derivados, as decisões tomam em consideração as exigências do código zoosanitário e são necessárias em razão dos inconvenientes e dos riscos gerados pela vacinação. Têm em vista, nomeadamente, permitir distinguir os animais vacinados dos que o não estão assim como a carne e os produtos provenientes

destas duas categorias de animais, de forma a que as repercussões da crise sobre o comércio com os países terceiros sejam tão limitadas quanto possível.

120 Importa ter em conta, a este propósito, o facto de a exploração pecuária ser a fonte de rendimento de um grande número de pessoas na Comunidade e de todos os exportadores desta terem interesse não apenas em que a luta contra a febre aftosa seja conduzida o mais rapidamente e o mais eficazmente possível, mas igualmente em que os focos de febre aftosa e as zonas de vacinação protectora permaneçam circunscritos, a fim de não prejudicar o estatuto sanitário, na acepção do código zoosanitário, do Estado-Membro afectado nem a forma como os países terceiros concebem o nível sanitário da totalidade dos efectivos pecuários da Comunidade.

121 H. Jippes e o. sugeriram que os animais daquela fossem submetidos a um certo número de condições, tais como testes de despistagem e um isolamento durante o tempo de incubação da vacina. Todavia, tendo em conta o facto de numerosas pessoas a pedir autorização para vacinar os seus animais nestas condições, importa realçar que a verificação do respeito destas condições necessitaria que fossem postas em prática medidas de controlo de grande amplitude, quando todos os recursos disponíveis devem ser utilizados para a luta contra os focos da doença. Além disso, independentemente do facto de as zonas de vigilância estabelecidas em redor dos animais vacinados perturbarem gravemente a vida económica e social das regiões em causa, estas zonas não garantiriam a ausência de contaminação dos animais durante o período de incubação da vacina, tendo em conta a propagação extremamente rápida do vírus e o grande número de vectores do mesmo.

122 Perante estas circunstâncias, conclui-se que a Decisão 2001/246, alterada, era apta para realizar o objectivo pretendido e não ultrapassava o que era necessário para o atingir e, portanto, não viola o princípio da proporcionalidade, nomeadamente ao limitar geograficamente a zona em que podia ser administrada a vacinação protectora e ao impor restrições à circulação dos animais vacinados, da carne e dos produtos daqueles derivados.

A base legal da Decisão 2001/246

123 Finalmente e para responder ao órgão jurisdicional de reenvio que questiona o fundamento jurídico da Decisão 2001/246 na medida em que esta prevê o abate de animais quando estes foram vacinados, importa recordar que esta decisão se baseia na Directiva 90/425 e, nomeadamente, no seu artigo 10.°, assim como na Directiva 85/511 e, nomeadamente, no seu artigo 13.°, n.° 3.

124 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.° da Directiva 85/511.

125 No que se refere à vacinação de emergência, a mesma está expressamente prevista no artigo 1.°, n.° 3, da Directiva 85/511, sem que esta disposição limite os motivos que podem justificar a vacinação ou proíba o abate dos animais sensíveis quando estão vacinados.

126 Finalmente, o artigo 10.°, n.° 4, da Directiva 90/425 prevê que, em caso de zoonose ou de doença susceptível de constituir um perigo grave para os animais, a Comissão adoptará as medidas necessárias.

127 Conclui-se que estas disposições constituíam uma base jurídica suficiente da competência da Comissão para adoptar a Decisão 2001/246.

O princípio da igualdade de tratamento

128 H. Jippes e o. deduzem o fundamento que consiste na violação do princípio da igualdade alegando que a primeira não está autorizada a vacinar os seus animais quando é certo que a vacinação protectora é autorizada no perímetro de Oene e que é possível vacinar os animais dos jardins zoológicos.

129 Importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o princípio geral da igualdade, que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário, exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, a menos que a diferenciação seja objectivamente justificada (v., nomeadamente, acórdãos de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o., C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.° 13, e de 19 de Novembro de 1998, Reino Unido/Conselho, já referido, n.° 97).

130 Verifica-se a este propósito que as situações a que se referem H. Jippes e o. não são comparáveis e que, mesmo admitindo que o sejam, as medidas adoptadas pela Comunidade são, em qualquer circunstância, objectivamente justificadas.

131 No que se refere aos animais que se encontram na zona situada no perímetro de Oene, foi esclarecido, no n.° 111 do presente acórdão, que a vacinação protectora que lhes é administrada deve servir de «corta-fogo» a fim de evitar a propagação do vírus presente nos focos situados nesta aglomeração. Todavia, embora tal vacinação possa ter este efeito numa região em que o vírus em qualquer circunstância está presente, poderia contribuir para a propagação do vírus se fosse praticada noutras regiões ainda indemnes.

132 Daqui resulta que a vacinação dos referidos animais é objectivamente justificada pela localização das explorações pecuárias nas quais aqueles se encontram pelo objectivo de luta contra a extensão dos focos de febre aftosa.

133 No que diz respeito aos animais nos jardins zoológicos que possam eventualmente ser objecto de uma vacinação de emergência, deve salientar-se que os mesmos são definidos na Decisão 2001/303/CEE da Comissão, de 11 de Abril de 2001, que estabelece as condições de luta contra a febre aftosa e de erradicação da doença em espécies ameaçadas de extinção em aplicação do artigo 1.° da Directiva 85/511 (JO L 104, p. 3). Nos termos do artigo 1.° desta decisão, a expressão «espécies ameaçadas de extinção» designa os «todos os animais incluídos nas seguintes categorias na lista vermelha de espécies ameaçadas de extinção da UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza): extinto no meio natural, gravemente ameaçado, ameaçado e vulnerável».

134 Daqui resulta que não se trata de animais que se encontrem numa situação comparável aos de H. Jippes, desde logo porque não foi alegado que os animais desta última pertençam a uma espécie ameaçada de extinção.

135 Por conseguinte, improcede o fundamento que consiste na violação do princípio da igualdade de tratamento.

136 Resulta das considerações que antecedem que o exame da segunda questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade da Decisão 2001/246, alterada.

Quanto às despesas

137 As despesas efectuadas pelos Governos neerlandês, dinamarquês, helénico, irlandês, italiano e finlandês, assim como pelo Conselho e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven, por despacho de 26 de Abril de 2001, declara:

1) **O exame da primeira questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 13.° da Directiva 85/511/CEE do Conselho, de 18 de Novembro de 1985, que estabelece medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa, na versão alterada pela Directiva 90/423/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990.**

2) O exame da segunda questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade da 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/CEE, na versão alterada pela Decisão 2001/279/CE da Comissão, de 5 de Abril de 2001.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Jann Sevón Schintgen

Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Julho de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias