ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

10 de Março de 2005 *

Nos processos apensos C-96/03 e C-97/03,

que têm por objecto pedidos de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentados pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Baixos), por decisões de 7 de Janeiro de 2003, entrados no Tribunal de Justiça em 4 de Março de 2003, nos processos

A. Tempelman (C-96/03),

Casal T. H. J. M. van Schaijk (C-97/03)

contra

Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Rosas (relator), presidente de secção, A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský e U. Lõhmus, juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: M. Múgica Arzamendi, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 30 de Setembro de 2004,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de A. Tempelman, por H. Bronkhorst, advocaat,

— em representação do casal Van Schaijk, por A. van Beek, advocaat,

— em representação do Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, por E. J. Daalder, advocaat,

— em representação do Governo neerlandês, por J. G. M. van Bakel e H. G. Sevenster, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo helénico, por V. Kontolaimos, S. Charitaki e M. Tassopoulou, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo irlandês, por D. O'Hagan, na qualidade de agente, assistido por P. McGarry, BL,

— em representação do Governo italiano, por I. Braguglia e G. Fiengo, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo do Reino Unido, por R. Caudwell e C. Jackson, na qualidade de agentes, assistidas por P. Goldsmith e C. Vajda, QC, bem como por P. Harris, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por T. van Rijn, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 2 de Dezembro de 2004,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial são relativos à interpretação 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 redacção que lhe foi dada pela Directiva 90/423/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990 (JO L 224, p. 13, a seguir «Directiva 85/511»), bem como 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 (JO L 224, p. 29).

2 Estes pedidos foram apresentados no quadro dos litígios que opõem A. Tempelman (C-96/03) e o casal Van Schaijk (C-97/03) ao Directeur van Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Director do Serviço Nacional de Inspecção do Gado e da Carne, a seguir «director do RVV»), a respeito das decisões pelas quais este considerou que os animais artiodáctilos pertencentes aos interessados eram suspeitos de estar contaminados pela febre aftosa e ordenou o seu abate com fundamento na Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (lei relativa à saúde e ao bem-estar dos animais), de 24 de Setembro de 1992 (Stbl. 1992, 585).

A regulamentação aplicável

3 O texto de base que define as medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa, aplicáveis em caso de surgimento desta, é constituído pela Directiva 85/511. Aquando da alteração feita a esta última através da adopção da Directiva 90/423, foi decidido proibir a vacina preventiva contra a febre aftosa em toda a Comunidade, em benefício de uma política de luta baseada no abate total e na destruição dos animais infectados. No entanto, a vacinação de emergência continuou a ser possível, em condições estritas, de acordo com a Comissão das Comunidades Europeias.

4 A Directiva 85/511 prevê nomeadamente, no seu artigo 4.º, 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 que restrinjam os movimentos dos animais, dos produtos, das pessoas e dos veículos. Segundo as circunstâncias, essas medidas podem ser extensivas às explorações imediatamente vizinhas.

5 Em conformidade com o artigo 5.°, ponto 2, da Directiva 85/511, quando se provar que um ou vários animais de uma exploração estão infectados, a autoridade competente deve ordenar imediatamente o abate no local e a destruição de todos os animais das espécies sensíveis da exploração. O artigo 5.°, ponto 4, da mesma directiva prevê que a referida autoridade pode tornar extensivas as medidas previstas no ponto 1 desse artigo, quer dizer, mandar efectuar a recolha de amostras adequadas para exame nas explorações imediatamente vizinhas, no caso em que a sua implantação, a configuração dos locais ou os contactos com os animais da exploração onde a doença foi detectada permitam supor uma eventual contaminação.

6 Por força do artigo 8.° da referida directiva, serão colocadas sob fiscalização oficial as explorações em que o veterinário oficial verifique ou considere, com base em informações confirmadas, que puderam estar em contacto com as explorações referidas nos artigos 4.° ou 5.° da directiva na sequência de movimentos de pessoas, de animais ou de veículos, ou de qualquer outro modo.

7 Pela 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), a vacinação supressora foi autorizada nos Países Baixos, sendo esta definida como a vacinação de emergência de animais das espécies sensíveis em explorações especificadas situadas numa área definida e praticada exclusivamente em ligação com o abate preventivo.

8 A Decisão 2001/279/CE da Comissão, de 5 de Abril de 2001, que altera a Decisão 2001/246 (JO L 96, p. 19), autorizou, nomeadamente, a vacinação de protecção dos bovinos num raio de aproximadamente 25 quilómetros em redor de Oene.

9 O artigo 10.°, n.^{os} 1 e 4, da Directiva 90/425 dispõe:

«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.°, 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.° 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.°, as medidas necessárias para os animais e produtos referidos no artigo 1.° 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.»

10 A lei relativa à saúde e ao bem-estar dos animais, de 24 de Setembro de 1992, prevê, a título de medida de luta contra doenças contagiosas, que a autoridade competente pode ordenar o abate de animais suspeitos de sofrerem da doença. Segundo o Regeling aanwijzing besmettelijke dierziekten (regulamento que designa as doenças contagiosas dos animais), de 12 de Março de 1996 (Stcrt. 1996, p. 61), um animal é considerado suspeito quando o agente designado tiver razões para pensar que o referido animal teve oportunidade de ser infectado ou contaminado e se for de uma espécie sensível à doença contagiosa em causa.

Factos nos litígios nos processos principais e questões prejudiciais

11 Como resulta da decisão de reenvio no processo C-96/03, A. Tempelman possuía cabras angora, em Wenum, localidade situada num raio de 25 quilómetros em redor de Oene. Em 3 de Abril de 2001, o Ministro da Agricultura decidiu que todos os animais artiodáctilos da região de Oene seriam vacinados e abatidos. Dado que a existência das cabras angora de A. Tempelman parece ter sido descoberta posteriormente, o director do RVV, por decisão de 23 de Maio de 2001, informou-o de que as suas cabras eram consideradas suspeitas de estarem infectadas e que, portanto, deviam ser abatidas. Por decisão de 15 de Novembro de 2001, o referido director rejeitou a reclamação apresentada por A. Tempelman contra essa decisão. Em 17 de Dezembro de 2001, este interpôs recurso dessa decisão de rejeição para o College van Beroep voor het bedrijfsleven.

12 Como resulta da decisão de reenvio no processo C-97/03, o casal Van Schaijk explorava uma criação de gado em Ravenstein. Por decisão de 26 de Março de 2001, o director do RVV informou os interessados de que todos os animais artiodáctilos da sua exploração eram considerados suspeitos de estarem infectados pela febre aftosa, por existir na vizinhança dessa exploração, a 772 metros de distância dela, uma exploração onde vários animais foram considerados gravemente suspeitos de estarem infectados por essa doença, e que, portanto, deviam ser abatidos. Por decisão de 15 de Novembro de 2001, o director do RVV rejeitou a reclamação apresentada pelo casal Van Schaijk contra essa decisão. Em 20 de Dezembro de 2001, os interessados interpuseram recurso contra essa decisão de rejeição no College van Beroep voor het bedrijfsleven.

13 No órgão jurisdicional de reenvio, A. Tempelman e o casal Van Schaijk invocaram numerosos fundamentos, baseados na violação do direito internacional e comunitário, bem como do direito nacional.

14 Examinando os fundamentos baseados na violação do direito nacional, o College van Beroep voor het bedrijfsleven considerou, na decisão de reenvio na origem do processo C-96/03:

«A estratégia de prevenção de qualquer propagação (adicional) do vírus da febre aftosa aplicada pelo recorrido até 3 de Abril de 2001, e que consistia no abate de todos os artiodáctilos num raio de um quilómetro, seguidamente de dois, em redor de todos os focos de contaminação, não impediu que focos da doença continuassem a surgir na região de Oene. Por conseguinte, e também tendo em conta a elevada densidade do gado nesta região, o College van Beroep considera que o recorrido, de um ponto de vista veterinário, pôde razoavelmente supor que pudessem existir, na região de Oene, artiodáctilos portadores de agentes patogénicos mesmo para além das zonas de dois quilómetros de raio em torno dos focos de contaminação. A este respeito, o College van Beroep tem em conta que o vírus da febre aftosa é extremamente contagioso, que se pode propagar a grande velocidade e de múltiplas formas e que o recorrido consultou peritos veterinários quanto às medidas a tomar.

[...]

Visto o conjunto das circunstâncias relevantes, o College van Beroep não vê qualquer motivo para considerar que o recorrido terá — tendo em conta o critério anteriormente referido [da margem de apreciação que lhe deve ser reconhecida] – procedido a uma apreciação incorrecta dos riscos no caso em apreço. Não se pode afirmar, segundo o College van Beroep, que o prejuízo sofrido pelo recorrente, como consequência da decisão de abate dos animais, não era proporcional relativamente aos objectivos prosseguidos por esta última. A este respeito, o College van Beroep considera ainda que os fundamentos invocados pelo recorrente não têm em conta o facto de que, como resulta da argumentação do recorrido, cada animal suspeito não sacrificado na região de Oene constituía, em princípio, um risco do ponto de vista da luta contra a epidemia de febre aftosa. O recorrente não convence quando sustenta que existiam circunstâncias específicas que deveriam ter conduzido o recorrido a concluir que os animais suspeitos que possuía não apresentavam qualquer risco relevante do ponto de vista veterinário.»

15 Na decisão de reenvio na origem do processo C-97/03, o College van Beroep voor het bedrijfsleven considerou nomeadamente:

«Pode-se considerar assente de forma bastante que, em 23, 24 e 25 de Março de 2001, se encontravam na exploração primária animais nos quais se observaram sintomas clínicos da doença, pelo que se podia concluir que esses animais estavam 'infectados', na acepção do artigo 2.º, alínea c), da Directiva 85/511 e deviam ser abatidos, por força do artigo 5.º da directiva. Contrariamente ao que a este respeito defendem os recorrentes, não é necessário, para que os animais sejam qualificados de 'infectados', que os sintomas clínicos observados sejam confirmados por exame laboratorial. Além disso, a circunstância de um exame laboratorial posterior não ter podido confirmar a infecção da exploração primária pelo vírus da febre aftosa em nada põe em causa o facto de o recorrido ter razoavelmente podido, tendo em conta o momento em que tomou a sua decisão inicial no quadro do processo decisório em causa, recear uma infecção pelo vírus na referida exploração primária. Portanto, tendo em conta o facto de que os animais dos recorrentes se encontravam, no momento da decisão inicial, no raio de um quilómetro da exploração primária, o recorrido podia razoavelmente crer que os referidos animais terão podido ser infectados ou contaminados pelo vírus.

Sob este ângulo, a decisão que concluiu, em 26 de Março de 2001, que os animais dos recorrentes eram suspeitos de contaminação pelo vírus da febre aftosa deve ser considerada legal. A este respeito, o College van Beroep tem em conta que o vírus da febre aftosa é extremamente contagioso e que se pode propagar a grande velocidade e de múltiplas formas. Toma ainda em consideração o facto de o recorrido ter consultado peritos veterinários quanto às medidas a tomar e de estes peritos terem considerado estarem expostas a um risco específico de contaminação as explorações que se encontrassem num raio de um quilómetro de uma exploração infectada. De resto, os recorrentes não contestaram validamente este parecer dos peritos.»

16 Por razões análogas às desenvolvidas na decisão de reenvio na origem do processo C-96/03, o College van Beroep voor het bedrijfsleven concluiu, na decisão de reenvio na origem do processo C-97/03, que não via nenhum motivo para considerar que o recorrido no processo principal tinha procedido a uma apreciação incorrecta dos riscos, que o prejuízo sofrido pelos recorridos, em consequência da decisão de abate dos animais, era desproporcionado relativamente aos objectivos prosseguidos pela mesma, ou que o recorrido tinha actuado em violação do artigo 36.º da lei relativa à saúde e ao bem-estar dos animais. Esse órgão jurisdicional também não considerou que o recorrido, no quadro do processo seguido tinha violado o princípio da boa administração ou cometido um desvio de poder.

17 Examinando depois, num e noutro processo, os fundamentos baseados na violação do direito comunitário, o College van Beroep voor het bedrijfsleven refere que as decisões de abate dos animais foram tomadas em situações que não são referidas pela Directiva 85/511. Assim, na sua decisão na origem do processo C-96/03, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, embora os animais se encontrassem num dos territórios designados no anexo III, A, da Decisão 2001/279, para os quais fora prevista a vacinação supressiva, nem esta última decisão nem a Decisão 2001/246 eram aplicáveis, na medida em que os animais em questão não estavam vacinados no momento em que foram abatidos. Na decisão de reenvio na origem do processo C-97/03, o College van Beroep voor het bedrijfsleven refere que nem a Decisão 2001/246, de 27 de Março de 2001, nem as alterações que lhe foram introduzidas pela Decisão 2001/279, de 5 de Abril de 2001, eram aplicáveis em 26 de Março

de 2001, data da decisão do director do RVV que impõe o abate dos animais. A este respeito, não é contestado por nenhuma das partes nos processos principais que as decisões impugnadas por A. Tempelman e o casal Van Schaijk foram adoptadas apenas por força das disposições do direito nacional.

18 O College van Beroep voor het bedrijfsleven observa que os Estados-Membros poderiam fundar a sua competência própria no artigo 10.º da Directiva 90/425. No entanto, interroga-se sobre se a Directiva 85/511 deve ser considerada *lex specialis* em relação à Directiva 90/425.

19 Segundo esse órgão jurisdicional, parece resultar da Directiva 90/423, nomeadamente do seu preâmbulo e dos artigos 1.º, 4.º, 5.º e 16.º, que o regime comunitário de luta contra a febre aftosa tem carácter exaustivo. Todavia, determinadas disposições da Decisão 2001/246 deixam entender que os Estados-Membros são igualmente competentes em matéria de abate preventivo de animais suspeitos, no caso de não ter sido verificada nenhuma infecção pelo vírus da febre aftosa.

20 Tendo em conta estes elementos, o College van Beroep voor het bedrijfsleven decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais, idênticas nos dois processos:

«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?»

21 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 8 de Abril de 2003, os processos C-96/03 e C-97/03 foram apensos para efeitos da fase escrita e da fase oral, bem como do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

22 Através das questões colocadas, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se o direito comunitário confere aos Estados-Membros o poder de adoptarem medidas de luta contra a febre aftosa, complementares das previstas pela Directiva 85/511, nomeadamente, o poder de procederem ao abate de animais pertencentes a uma exploração vizinha situada num determinado raio em redor de uma exploração que tenha animais infectados, e, no caso de resposta afirmativa, quais os limites que o direito comunitário impõe ao exercício desse poder.

23 Segundo A. Tempelman e o casal Van Schaijk, a Directiva 85/511 opõe-se a que os Estados-Membros adoptem medidas nacionais complementares para lutar contra a febre aftosa e nenhuma disposição do direito comunitário, nomeadamente o artigo 10.º da Directiva 90/425, confere a esses Estados o poder de decidir o abate de animais suspeitos de estarem infectados ou contaminados pelo vírus da febre aftosa. Subsidiariamente, no que diz respeito à terceira questão, o casal Van Schaijk alega que as medidas nacionais tomadas deviam respeitar os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, o que não se verificou no processo principal.

24 Os Governos neerlandês, helénico, irlandês, italiano e do Reino Unido, bem como a Comissão, consideram que o direito comunitário confere aos Estados-Membros o poder de decidir o abate de animais suspeitos de estarem infectados ou contaminados pelo vírus da febre aftosa e de tomar medidas nacionais para além das previstas na Directiva 85/511. Esse poder dos Estados-Membros é limitado pela obrigação de respeitar as exigências expressas, o objecto e o objectivo da Directiva 85/511 assim como o princípio da proporcionalidade. A Comissão acrescenta que as medidas adoptadas por um Estado-Membro lhe devem ser comunicadas, bem como aos outros Estados-Membros.

25 Como referiu o advogado-geral no n.º 30 das suas conclusões, a Directiva 85/511 não prevê expressamente que um veterinário oficial possa proceder ao abate de animais pertencentes a uma exploração vizinha ou situada num determinado raio em redor de uma exploração onde se encontrem animais infectados pelo vírus da febre aftosa.

26 Sem que seja necessário pôr em questão o facto de, como expõe a Comissão, ter sido eventualmente na sequência de um erro na redacção da Directiva 85/511 que o seu artigo 5.º, n.º 4, remete apenas para o ponto 1 do mesmo artigo e não para o ponto 2, basta observar que essa directiva não pode ser interpretada sem se ter em consideração a Directiva 90/425, que constitui um texto fundamental no que diz respeito à livre circulação dos animais e dos produtos agrícolas.

27 Adoptada com vista ao estabelecimento do mercado interno, a Directiva 90/425 parte do princípio, formulado no seu terceiro considerando, de que as fronteiras são utilizadas para efectuar controlos que visam assegurar a protecção da saúde pública e animal. Essa directiva pressupõe, como é referido no seu quarto considerando, uma harmonização das exigências essenciais relativas à protecção da saúde animal. Fixa a natureza dos controlos que devem ou podem ser efectuados pelos Estados-Membros expedidores e de destino dos animais, bem como as medidas que estes devem ou podem adoptar.

28 Os artigos 8.º a 10.º da mesma directiva visam as zoonoses, doenças ou quaisquer outras causas que possam constituir um perigo grave para os animais ou para o homem. O artigo 10.º, nomeadamente, prevê as medidas preventivas que podem ser adoptadas pelos Estados-Membros e pela Comissão, as obrigações de cada autoridade interveniente, bem como os procedimentos que devem ser respeitados a fim de os problemas de saúde animal e humana serem resolvidos nas melhores condições de rapidez e de coordenação.

29 A Directiva 90/425 é aplicável quando nenhum outro diploma de direito comunitário preveja as medidas que podem ser adoptadas ou o procedimento que deve ser seguido em caso de zoonose, de doença ou de qualquer outra causa que possa constituir um perigo grave para os animais ou para o homem.

30 Tendo em consideração o seu vasto âmbito de aplicação e o seu objectivo geral, há que considerar que, do mesmo modo, a directiva pode ser aplicada quando os textos comunitários são insuficientes para responder a problemas específicos surgidos em situações susceptíveis de constituir um perigo grave para a saúde animal ou para a saúde humana. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 8.º da Directiva 90/425 deve ser interpretado tendo em conta o seu objectivo, que é assegurar a protecção da saúde animal e humana, e a evolução dos conhecimentos científicos (acórdão de 8 de Janeiro de 2002, Van den Bor, C-428/99, Colect., p. I-127, n.º 38).

31 Todavia, há que observar que a Comissão e os Estados-Membros só podem adoptar medidas preventivas em conformidade com o artigo 10.º da Directiva 90/425 no respeito do direito comunitário. Assim, compete-lhes respeitar os objectivos visados pela regulamentação comunitária em vigor e os princípios gerais do direito comunitário, como o princípio da proporcionalidade. Por outro lado, a obrigação imposta aos Estados-Membros de informarem a Comissão e os outros Estados-Membros, prevista nesse artigo 10.º, deve ser escrupulosamente respeitada, a fim de permitir uma estreita colaboração entre as autoridades desses Estados e essa instituição.

32 Quanto ao objectivo prosseguido pela Directiva 85/511, há que recordar que o seu terceiro considerando prevê que devem ser tomadas medidas assim que se suspeite da presença de febre aftosa, de forma a permitir uma luta imediata e eficaz assim que a sua presença seja confirmada.

33 Nos termos do último considerando da referida directiva, o regime que esta institui tem carácter experimental e deve ser reexaminado em função da evolução da situação. O regime inicialmente previsto em 1985 foi efectivamente reexaminado e profundamente alterado em 1990 pela Directiva 90/423, que instaurou uma política de não vacinação acompanhada de abate sanitário. Do mesmo modo, o regime instaurado em 1990, foi revisto após a epidemia surgida em 2001, a fim de ter em conta a experiência adquirida durante essa crise, como resulta dos considerandos da Directiva 2003/85/CE do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, relativa a medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa, que revoga a Directiva 85/511 (JO L 306, p. 1).

34 Como foi recordado no n.º 25 do presente acórdão, embora a Directiva 85/511 não preveja o abate de animais pertencentes a uma exploração vizinha ou situada num determinado raio em redor de uma exploração que tenha animais infectados, todavia, não pode ser interpretada no sentido de que se opõe a tal medida.

35 Esta interpretação não permitiria atingir o objectivo de luta eficaz contra a doença visado pela referida directiva. Como referiram os governos que apresentaram observações, há casos em que se impõe o abate preventivo, atenta a velocidade de propagação do vírus, tendo em conta elementos tais como a virulência da doença, as espécies animais em causa ou as condições climatéricas.

36 Nas observações do Reino Unido, Estado-Membro particularmente atingido pela epidemia de 2001, foi mencionado a esse respeito o depoimento prestado na High Court of Justice por James Marshall Scudamore, Chief Veterinary Officer do Reino Unido, em 29 de Março de 2001, donde resulta que essa epidemia só foi dominada

devido à intensificação da política de abate, que incidiu, inicialmente, sobre os animais infectados ou que estiveram em contacto directo com esses animais, numa segunda fase, sobre os animais suspeitos e os que estavam em explorações situadas na proximidade e, por último, em certas localidades, sobre os carneiros, as cabras e os porcos que se encontrassem num raio de 3 quilómetros em redor da exploração infectada.

37 Foi por esta razão que, pela Decisão 2001/246, baseada nos artigos 10.º da Directiva 90/425 e 13.º, n.º 3, da Directiva 85/511, a Comissão autorizou a vacinação supressiva e o abate preventivo de animais, impondo esta última medida, nos termos do artigo 1.º dessa decisão, o abate dos animais sensíveis nas explorações situadas num determinado raio em redor das explorações sujeitas às restrições definidas nos artigos 4.º ou 5.º da Directiva 85/511, que têm por objectivo reduzir de modo urgente o número de animais das espécies sensíveis presentes numa zona infectada.

38 O abate preventivo estava fundamentado no quarto considerando da Decisão 2001/246, do seguinte modo:

«Além das medidas no âmbito da Directiva 85/511/CEE, os Países Baixos têm vindo a aplicar, como medida cautelar, o abate preventivo dos animais sensíveis das explorações situadas na proximidade imediata das explorações infectadas ou sob suspeita, devido à situação epidemiológica existente e à elevada densidade de animais sensíveis em certas partes do seu território.»

39 O Tribunal de Justiça considerou que as disposições previstas na Decisão 2001/246 constituíam uma base jurídica suficiente da competência da Comissão para adoptar a referida decisão (acórdão de 12 de Julho de 2001, Jippes e o., C-189/01, Colect., p. I-5689, n.º 127).

40 Resulta destes elementos que a Directiva 85/511 não pode ser interpretada no sentido de que as medidas que prevê não podem ser complementadas por medidas comunitárias ou nacionais adoptadas com fundamento na Directiva 90/425.

41 A este respeito, a supressão do termo «mínimas» no artigo 1.º da Directiva 85/511, quando da sua alteração pela Directiva 90/423, não pode ser interpretada, como sustentam A. Tempelman e o casal Van Schaijk, como a vontade de o legislador comunitário limitar de modo preciso as medidas de luta que podem ser adoptadas em caso de epidemia. Com efeito, como observou o advogado-geral no n.º 35 das suas conclusões, a supressão deste termo deve ser compreendida no contexto da adopção de uma política uniforme de não vacinação preventiva. Além disso, a interpretação invocada pelos recorrentes nos processos principais é contrária à preocupação de melhorar o regime de luta contra a doença que figura no último considerando da Directiva 85/511, cujo conteúdo não foi modificado no momento da adopção da Directiva 90/423.

42 Relativamente aos poderes dos Estados-Membros enquanto aguardam a adopção de medidas pela Comissão, o artigo 10.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Directiva 90/425 prevê que, no caso de aparecimento de zoonoses, doenças ou causas susceptíveis de constituírem um perigo grave para os animais e para a saúde humana, 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.

43 Contrariamente ao que sustenta o casal Van Schaijk, a utilização da conjunção «ou», no início da última frase do referido parágrafo, deve ser interpretada no sentido de que não impõe ao Estado-Membro uma escolha entre as medidas previstas pela regulamentação comunitária e outras medidas que considere apropriadas. A interpretação desta disposição, em conformidade com o objectivo de protecção da saúde animal e humana que visa, impõe, com efeito, que a referida disposição seja interpretada no sentido de que não se opõe a que um Estado-Membro adopte as medidas que considere apropriadas em complemento da aplicação das medidas de luta ou de prevenção previstas pela regulamentação comunitária.

44 Por outro lado, a expressão «medidas necessárias», que figura no artigo 10.°, n.° 4, da Directiva 90/425, deve ser interpretada à luz do objectivo geral de protecção da saúde animal e humana e não no sentido de que se opõe a qualquer medida não destinada à conservação de qualquer animal em particular, e, nomeadamente, a medidas de abate de animais que possam estar infectados.

45 Foi assim que, nas circunstâncias dos processos principais, as autoridades neerlandesas consideraram necessário proceder ao abate preventivo dos animais de A. Tempelman e do casal Van Schaijk.

46 Independentemente de serem adoptadas por um Estado-Membro, com base no artigo 10.°, n.° 1, da Directiva 90/425, ou pela Comissão, com base no artigo 10.°, n.° 4, desta mesma directiva, as medidas preventivas devem respeitar o princípio da proporcionalidade (v., neste sentido, quanto às medidas adoptadas por um Estado-Membro de destino, acórdão de 3 de Julho de 2003, Lennox, C-220/01, Colect., p. I-7091, n.° 76; quanto às medidas adoptadas pela Comissão, acórdãos de 5 de Maio de 1998, Reino Unido/Comissão, C-180/96, Colect., p. I-2265, n.^{os} 96 a 111, e Jippes, já referido, n.° 113).

47 Resulta de jurisprudência constante que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que os actos adoptados não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos (acórdãos Jippes e o., já referido, n.° 81, e Lennox, já referido, n.° 79).

48 No momento dessa apreciação, há que ter em conta todos os interesses protegidos em presença, nomeadamente o direito de propriedade (v., neste sentido, acórdão de 12 de Junho de 2003, Schmidberger, C-112/00, Colect., p. I-5659, n.º 79) bem como as exigências do bem-estar dos animais (v., neste sentido, acórdão Jippes e o., já referido, n.º 79).

49 Resulta das decisões de reenvio que o College van Beroep voor het bedrijfsleven efectuou um controlo da aplicação do direito nacional análogo ao que é exigido no momento da verificação do respeito do princípio da proporcionalidade no direito comunitário e considerou que as medidas em causa nos processos principais não eram desproporcionadas. Todavia, compete a esse órgão jurisdicional verificar se da análise, à luz do direito comunitário, das circunstâncias em que foram adoptadas as decisões de abate contestadas nos processos principais se pode concluir que o princípio da proporcionalidade foi respeitado.

50 Além do princípio da proporcionalidade, um Estado-Membro que adopte medidas preventivas em conformidade com a Directiva 90/425 deve respeitar as obrigações que esta instaura e o procedimento nela previsto. A este respeito, o artigo 10.º, n.º 1, quinto parágrafo, dessa directiva prevê que as medidas serão comunicadas sem tardar à Comissão e aos outros Estados-Membros [acórdão Lennox, já referido, n.º 75; quanto às obrigações de comunicação sem demora e de cooperação leal em caso de adopção de medidas preventivas baseadas no artigo 8.º da Directiva 90/425, v. acórdão Van den Bor, já referido, n.ºs 45 a 48; v., igualmente, por analogia, quanto às medidas adoptadas com base na Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 395, p. 13), acórdão de 22 de Outubro de 2002, National Farmers' Union, C-241/01, Colect., p. I-9079, n.º 60].

51 A Comissão observou, a este respeito, que foi em estreita colaboração consigo que as autoridades neerlandesas adoptaram as medidas nos processos principais.

52 Resulta de todas as considerações precedentes que há que responder do seguinte modo às questões colocadas pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven:

Dado que a febre aftosa é uma doença que constitui um perigo grave para os animais, o artigo 10.°, n.° 1, da Directiva 90/425 confere aos Estados-Membros o poder de adoptarem medidas de luta contra a doença, complementares das previstas pela Directiva 85/511, nomeadamente, o poder de procederem ao abate de animais pertencentes a uma exploração vizinha ou situada num determinado raio em redor da exploração que tem animais infectados.

Essas medidas complementares devem ser adoptadas no respeito dos objectivos prosseguidos pela regulamentação comunitária em vigor e, especificamente, da Directiva 85/511, dos princípios gerais do direito comunitário, como o princípio da proporcionalidade, e da obrigação de comunicação prevista no artigo 10.°, n.° 1, da Directiva 90/425.

Quanto às despesas

53 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas para apresentar observações ao Tribunal de Justiça, diferentes das das referidas partes, são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

Dado que a febre aftosa é uma doença que constitui um perigo grave para os animais, o artigo 10.°, n.° 1, 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, confere aos Estados-Membros o poder de adoptarem medidas de luta contra a doença, complementares das previstas pela Directiva 85/511/CEE do Conselho, de 18 de Novembro de 1985, que estabelece medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 90/423/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, nomeadamente, o poder de procederem ao abate de animais pertencentes a uma exploração vizinha ou situada num determinado raio em redor da exploração que tem animais infectados.

Essas medidas complementares devem ser adoptadas no respeito dos objectivos prosseguidos pela regulamentação comunitária em vigor e, especificamente, da Directiva 85/511, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 90/423, dos princípios gerais do direito comunitário, como o princípio da proporcionalidade, e da obrigação de comunicação prevista no artigo 10.°, n.° 1, da Directiva 90/425.

Assinaturas.