

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

15 de Junho de 2006 *

No processo C-28/05,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Baixos), por decisão de 18 de Janeiro de 2005, entrado no Tribunal de Justiça em 28 de Janeiro de 2005, no processo

G. J. Dokter,

Maatschap Van den Top,

W. Boekhout

contra

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

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

* Língua do processo: neerlandês.

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

vistos os autos e após a audiência de 8 de Dezembro de 2005,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de G. J. Dokter, por N. W. A. Tollenaar, advocaat,
- em representação do Governo neerlandês, por H. Sevenster e C. ten Dam, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por T. van Rijn, F. Erlbacher e M. van Heezik, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 19 de Janeiro de 2006,

profere o presente

Acórdão

- 1 O presente pedido de decisão prejudicial tem por objecto a 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), alterada pela Directiva 90/423/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990 (JO L 224, p. 13, a seguir «Directiva 85/511»).

- 2 Este pedido foi apresentado no quadro de um litígio que opõe G. J. Dokter, Maatschap Van den Top e W. Boekhout (a seguir «recorrentes no processo principal») ao Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, relativamente ao abate de animais pertencentes aos recorrentes no processo principal.

O quadro jurídico

- 3 Nos termos do artigo 2.º, segundo parágrafo, alíneas c) a e), da Directiva 85/511, entende-se por:

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

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

ou

— tenh[a] sido oficialmente verificada a presença de febre aftosa na sequência de um exame laboratorial;

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

e) Animal suspeito de estar contaminado: qualquer animal das espécies sensíveis que poss[a], segundo informações epizootiológicas obtidas, ter estado expost[o] directa ou indirectamente [ao] contacto com o vírus da febre aftosa.»

4 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, dessa directiva:

«Quando numa exploração se encontrem um ou mais animais suspeitos de estarem infectados ou contaminados, os Estados-Membros velarão por que os meios de investigação oficiais para confirmar ou desmentir a presença da referida doença sejam postos imediatamente em prática [e], em especial, que o veterinário oficial efectue ou mande efectuar a recolha de amostras adequadas para exame de laboratório.

[...]»

5 Nos termos do artigo 5.º da mesma directiva, os «Estados-Membros velarão por que, desde que seja confirmado que um ou vários dos animais referidos na alínea c) do [artigo 2.º] se encontram numa exploração», a autoridade competente tome, sem mais delongas, as medidas nele previstas, e, nomeadamente, por que todos os animais das espécies sensíveis da exploração sejam abatidos no local, sob controlo oficial, de uma forma que permita evitar qualquer risco de propagação do vírus da febre aftosa.

6 O artigo 11.º, n.º 1, da referida directiva dispõe:

«Os Estados-Membros velarão por que:

— os exames de laboratório, com vista a detectar a presença de febre aftosa sejam efectuados por um laboratório nacional indicado no anexo [B], que pode ser

alterado ou completado de acordo com o procedimento previsto no artigo 17.º
Estes exames de laboratório devem especificar, se necessário e nomeadamente
aquando do primeiro aparecimento da doença, o tipo, o subtipo e
eventualmente a variante do vírus em causa, os quais podem ser confirmados,
se necessário, por um laboratório de referência designado pela Comunidade,

[...]»

7 Nos termos do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, dessa mesma directiva:

«1. Os Estados-Membros providenciarão por que:

— [...]

— a manipulação dos vírus aftosos para efeitos de investigação, diagnóstico e/ou
fabrico de vacinas apenas seja efectuada em estabelecimentos e laboratórios
autorizados, enumerados nas listas constantes dos anexos A e B,

— [...]

— os estabelecimentos e laboratórios referidos no segundo travessão apenas sejam
autorizados se obedecerem às normas mínimas recomendadas pela Organização
das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) para os
laboratórios que trabalham com vírus aftosos *in vivo* e *in vitro*.

2. Peritos veterinários da Comissão, em colaboração com as autoridades competentes dos Estados-Membros, efectuarão controlos por sondagem para verificar se os sistemas de segurança aplicados nos estabelecimentos e laboratórios referidos nos anexos A e B são conformes às normas mínimas da FAO.

A Comissão efectuará esses controlos pelo menos uma vez por ano [...]

[...]»

8 No anexo B da Directiva 85/511, intitulado «Laboratórios nacionais autorizados a manipular o vírus da febre aftosa», figura, na rubrica «Países Baixos», o «Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad».

9 A actualização regular da lista dos laboratórios enumerados nesse anexo ocorre, em conformidade com o disposto no artigo 13.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Directiva 85/511, segundo um procedimento de comitologia previsto no artigo 17.º dessa directiva. No quadro desse procedimento, a Comissão submete um projecto de medidas a tomar ao Comité Veterinário Permanente, composto por representantes dos Estados-Membros, e, sendo caso disso, ao Conselho da União Europeia.

10 Nos termos do terceiro considerando da Directiva 90/423:

«[n]um estudo efectuado pela Comissão [...] concluiu[-se] 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».

- 11 O artigo 10.º, n.º 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 (JO L 224, p. 29), estabelece:

«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 [do Conselho, de 21 de Dezembro de 1982, relativa à notificação de doenças dos animais na Comunidade (JO L 378, p. 58; EE 03 F26 p. 227)], 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.

[...]»

- 12 Nos termos do ponto 4 dos motivos 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 (JO L 88, p. 21):

«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.»

13 Nos termos do artigo 1.º dessa mesma decisão:

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

1. 'Abate preventivo', o abate de animais sensíveis em explorações situadas num determinado raio em volta das explorações sujeitas às restrições estabelecidas nos artigos 4.º ou 5.º da Directiva 85/511/CEE.

[...]

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

[...]»

14 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da referida decisão:

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

15 Esse anexo especifica, nomeadamente, que os «limites da zona geográfica de vacinação supressora» correspondem a uma área situada num raio que pode atingir dois quilómetros em redor da exploração sujeita às restrições estabelecidas nos artigos 4.º ou 5.º da Directiva 85/511. Em seguida, a zona de vacinação deve situar-se nas partes do território dos Países Baixos que constam do anexo I da Decisão 2001/223/CE da Comissão, de 21 de Março de 2001, relativa a determinadas medidas de protecção contra a febre aftosa nos Países Baixos (JO L 82, p. 29), isto é, nas províncias de Gelderland, de Overijssel, de Flevoland e de Noord-Brabant.

O litígio no processo principal e as questões prejudiciais

16 Tendo a Administração neerlandesa sido informada de uma suspeita de febre aftosa na exploração Teunissen, que se encontra a menos de dois quilómetros das explorações dos recorrentes no processo principal, uma equipa de especialistas do Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Serviço Nacional da Inspeção do Gado e da Carne, a seguir «RVV») procedeu, em 20 e 22 de Março de 2001, a uma inspecção dessa exploração, no decurso da qual várias amostras foram recolhidas e enviadas para análise ao laboratório ID-Lelystad BV (a seguir «ID-Lelystad»). A referida equipa procedeu também aos exames clínicos, ao abate de catorze animais e, em 27 de Março de 2001, à evacuação dessa exploração.

- 17 Em 28 de Março de 2001, o ID-Lelystad dirigiu um fax ao RVV, no qual anunciava que as amostras provenientes da exploração Teunissen se revelaram positivas.
- 18 Por consequência, o director do RVV declarou a exploração Teunissen contaminada e, por decisões de 29 de Março de 2001, informou os recorrentes no processo principal de que todos os animais biungulados que se encontravam nas suas explorações deviam ser considerados suspeitos de estar contaminados visto se ter verificado um caso de febre aftosa nas proximidades. Na sequência dessas decisões, em relação às quais foi indeferido um pedido de providências cautelares apresentado pelos ditos recorrentes, foram tomadas medidas destinadas a lutar contra o vírus nas suas explorações, a saber, numa primeira fase, a vacinação dos animais e, numa segunda fase, o seu abate.
- 19 Os recorrentes no processo principal apresentaram reclamações das referidas decisões junto do director do RVV, que as indeferiu. Por isso, recorreram destas decisões de indeferimento para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 20 Alegaram, em primeiro lugar, que o director do RVV não podia fundamentar as decisões de 29 de Março de 2001, exclusivamente, no conteúdo do fax enviado pelo ID-Lelystad, que anunciava os resultados dos exames de laboratório. Com efeito, deveria ter pedido o processo do laboratório, tê-lo estudado e verificado se esse laboratório tinha efectuado os referidos exames correctamente. Em seguida, ao basear as decisões de 29 de Março de 2001 na análise efectuada pelo ID-Lelystad, esse director infringiu a Directiva 85/511, dado que o ID-Lelystad não vem mencionado no anexo B dessa directiva e não é, portanto, um laboratório na acepção dos artigos 11.º, n.º 1, primeiro travessão, e 13.º, n.º 1, segundo travessão, da mesma directiva. No referido anexo, figura o Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad (a seguir «CDI»), que é distinto do ID-Lelystad, cujo nome e cuja forma jurídica são diferentes.

21 O director do RVV sustentava, por seu lado, que estava vinculado pelos resultados do laboratório e que não podia verificar a sua exactidão. Não dispunha, portanto, de margem de apreciação no que respeita à verificação da febre aftosa na exploração em causa. Por conseguinte, tinha sido obrigado a tomar as medidas de luta contra essa doença, desde que a presença do vírus fora constatada pelo laboratório. Considerou, em seguida, que devia interpretar-se o anexo B da Directiva 85/511 no sentido de que incluía também o ID-Lelystad. Com efeito, a transformação do CDI em ID-Lelystad devera-se apenas a uma alteração da forma jurídica. Tratava-se, a partir de 1995, do mesmo laboratório, estabelecido no mesmo endereço, dotado dos mesmos equipamentos e encarregado das mesmas missões.

22 Nestas condições, o College van Beroep voor het bedrijfsleven decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A obrigação de os Estados-Membros, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, primeiro travessão, conjugado com o artigo 13.º, n.º 1, segundo travessão, da Directiva 85/511 [...], velarem por que os exames de laboratório, com vista a detectar a presença de febre aftosa sejam efectuados por um laboratório indicado no anexo B da referida directiva tem efeito directo?

2) a) O artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 85/511 deve ser interpretado no sentido de [...] que a detecção da presença de febre aftosa por um laboratório não indicado no anexo B da mesma directiva produz consequências jurídicas?

b) Se se responder afirmativamente à segunda questão, alínea a):

O artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 85/511 protege os interesses de particulares como os recorrentes no processo principal? Caso não proteja, podem

particulares como os recorrentes no processo principal invocar o eventual incumprimento das obrigações que essa disposição impõe às autoridades dos Estados-Membros?

- c) Caso da resposta à segunda questão, alínea b), resulte que os particulares podem invocar o artigo 11.º, n.º 1, da Directiva 85/511:

Que consequências jurídicas decorrem da detecção da presença de febre aftosa por um laboratório não indicado no anexo B da mesma directiva?

- 3) O anexo B da Directiva 85/511, atento o disposto nos artigos 11.º e 13.º desse diploma, deve ser interpretado no sentido de que a menção, no referido anexo B, ao 'Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad' também pode e deve ser entendida como uma referência ao ID-Lelystad BV?
- 4) Se das respostas às questões anteriores resultar que a detecção da presença de febre aftosa pode ser efectuada por um laboratório não indicado no anexo B da Directiva 85/511 ou que esse anexo B deve ser interpretado no sentido de a menção ao 'Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad' também poder e dever ser entendida como uma referência ao ID-Lelystad BV:

A Directiva 85/511 deve ser interpretada no sentido de que estabelece que o órgão administrativo nacional competente para adoptar as decisões está vinculado pelos resultados dos exames efectuados por um laboratório indicado no anexo B dessa directiva, ou, no caso de a resposta à segunda questão, alínea a), ser no sentido de que o órgão administrativo também pode basear as medidas que adoptar para lutar contra a febre aftosa nos resultados obtidos por

um laboratório não indicado no referido anexo B, pelos resultados deste último laboratório, ou é aplicável, à regulamentação nesta matéria, o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, devendo o juiz do processo principal examinar se as normas na matéria se aplicam, independentemente do facto de o exame laboratorial decorrer ao abrigo de uma obrigação jurídica de direito comunitário ou nacional, e também se a aplicação da regulamentação processual nacional não torna a aplicação das normas comunitárias extremamente difícil ou impossível na prática?

- 5) Caso da resposta à quarta questão resulte que a Directiva 85/511 rege a forma como as autoridades nacionais estão vinculadas aos resultados laboratoriais:

As autoridades nacionais estão [vinculadas incondicionalmente] pelos resultados de um exame laboratorial efectuado para detectar a presença de febre aftosa? Em caso de resposta negativa, que margem de apreciação deixa a Directiva 85/511 às autoridades nacionais?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira, à segunda e à terceira questão

- 23 Através dessas questões, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio procura, em substância, saber, por um lado, que modificações de dados de um laboratório mencionado no anexo B da Directiva 85/511, que não ocorreram em conformidade com o procedimento previsto no artigo 17.º dessa directiva, têm por consequência que esse laboratório perca o estatuto de laboratório inscrito nesse anexo e, por outro, se a autoridade nacional competente pode fundamentar a

adopção de medidas de luta contra a febre aftosa no resultado de análises efectuadas por um laboratório que não tenha o referido estatuto. Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se essa directiva se opõe a que um Estado-Membro tome, nas circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, as medidas de luta contra a febre aftosa com base em resultados de um laboratório que não vem mencionado no referido anexo; se os particulares podiam, subsequentemente, invocar essa violação das regras da Directiva 85/511 perante o órgão jurisdicional nacional; e se essa violação acarretava consequências jurídicas.

24 A título preliminar, há que salientar que, em 27 de Março de 2001, portanto, dois dias antes das decisões nacionais controvertidas, a Comissão tinha adoptado a Decisão 2001/246, baseada nos artigos 10.º da Directiva 90/425 e 13.º, n.º 3, da Directiva 85/511. Através dessa decisão, a Comissão autorizou a vacinação supressora e o abate preventivo de animais, designando esta última medida, nos termos do artigo 1.º da referida decisão, o abate dos animais sensíveis nas explorações situadas num determinado raio em redor das explorações sujeitas às restrições definidas no artigo 4.º ou no artigo 5.º da Directiva 85/511. Nos termos do ponto 4 dos motivos da referida decisão, além das medidas tomadas no âmbito da Directiva 85/511, o Reino dos Países Baixos tinha começado a aplicar, como medida cautelar, o abate preventivo dos animais sensíveis nas explorações situadas na proximidade imediata das explorações «infectadas ou sob suspeita» (v. acórdão de 10 de Março de 2005, Tempelman e van Schaijk, C-96/03 e C-97/03, Colect., p. I-1895, n.ºs 37 e 38).

25 Ao abrigo da Decisão 2001/246, lida em conjugação com os artigos 10.º da Directiva 90/425 e 4.º e 2.º, alíneas d) e e), da Directiva 85/511, as autoridades neerlandesas competentes estavam habilitadas a proceder, após vacinação supressora, ao abate dos animais sensíveis nas explorações situadas num raio de dois quilómetros em redor de uma exploração onde se encontrasse um animal suspeito de estar infectado, isto é, um animal que apresentasse sintomas clínicos ou lesões *post mortem* de tal ordem que se tivesse podido validamente suspeitar da presença de febre aftosa, ou um animal suspeito de estar contaminado, isto é, um animal que, segundo as informações epizootiológicas recolhidas, pudesse ter estado exposto directa ou indirectamente ao contacto do vírus aftoso.

- 26 Ora, a Decisão 2001/246 não exige que essas informações respeitantes à exploração onde se encontra um animal suspeito de estar infectado ou contaminado se apoiem exclusivamente nos resultados dos laboratórios inscritos no anexo B da Directiva 85/511. Assim, a circunstância de essas informações terem sido fornecidas por um laboratório que não tem esse estatuto é irrelevante para efeito da conformidade das referidas medidas com o direito comunitário.
- 27 Por outro lado, no n.º 40 do acórdão Tempelman e van Schaijk, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que a Directiva 85/511 não pode ser interpretada no sentido de que as medidas que prevê não possam ser completadas com medidas comunitárias ou nacionais adoptadas com fundamento na Directiva 90/425. Ora, a Decisão 2001/246 constitui uma medida comunitária baseada nomeadamente no artigo 10.º desta última directiva.
- 28 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, à luz dos factos recordados no n.º 16 do presente acórdão, se as autoridades nacionais tomaram as medidas em causa no processo principal, nas condições previstas pela Decisão 2001/246. Se tal for o caso, decorre do que precede que os recorrentes no processo principal não podem invocar a violação dos artigos 11.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da Directiva 85/511, e o direito comunitário não se opõe, assim, a essas medidas.
- 29 Há ainda que determinar se os mesmos recorrentes podiam invocar essas disposições, caso a decisão das autoridades neerlandesas de declarar suspeitos de estarem contaminados os animais biungulados que se encontrassem nas suas explorações, visto se ter verificado um caso de febre aftosa na exploração Teunissen, e de ordenar o abate de todos esses animais não pudesse basear-se na Decisão 2001/246.
- 30 Nos termos dos artigos 11.º, n.º 1, primeiro travessão, e 13.º, n.º 1, segundo travessão, da Directiva 85/511, os Estados-Membros são obrigados a agir por forma a que a manipulação dos vírus aftosos para efeitos de diagnóstico seja efectuada apenas nos laboratórios autorizados enumerados na lista que figura no anexo B da referida directiva.

- 31 Os únicos dados que o referido anexo menciona para identificar esses laboratórios são, em princípio, o seu nome e cidade da sua sede, ou seja, no que se refere aos Países Baixos, «Centraal Diergeneeskundig Instituut» e «Lelystad». A mesma directiva prevê, por outro lado, no seu artigo 17.º, um único procedimento para todas as modificações desses dados.
- 32 Esse procedimento e as disposições atrás referidas dos artigos 11.º e 13.º encontram a sua razão de ser, como precisa também o terceiro considerando da Directiva 90/423, no facto de existir um risco inerente à manipulação do vírus da febre aftosa nos laboratórios, dada a possibilidade de uma contaminação de animais locais que a ele sejam sensíveis. Esta conclusão é, aliás, confirmada pelo ponto 1 dos motivos da Decisão 2003/11/CE da Comissão, de 10 de Janeiro de 2003, que altera a Directiva 85/511 (JO L 7, p. 82), nos termos do qual «[a] cessação da vacinação de rotina contra o vírus da febre aftosa na Comunidade em 1991 aumentou a susceptibilidade dos efectivos comunitários a esta doença. É, pois, essencial assegurar que os laboratórios que manipulam o vírus o façam em condições de segurança, de modo a evitar a sua propagação e o consequente perigo para os efectivos comunitários».
- 33 Assim, o diagnóstico da doença deve ser efectuado por laboratórios responsáveis, entendendo-se que a sua fiabilidade deve ser avaliada antes da sua inscrição no referido anexo e, sendo caso disso, na altura da inscrição, nesse anexo, de mudanças a eles respeitantes.
- 34 Essa exigência de inscrição dos laboratórios deve ser todavia considerada à luz do objectivo central da Directiva 85/511, que consiste numa luta eficaz contra a febre aftosa (v. acórdão Tempelman e van Schaijk, já referido, n.º 35), que implica, em particular, a tomada de medidas logo que surja essa doença. A esse respeito, há que salientar que a eficácia de tal luta exige que as autoridades públicas disponham, em tempo útil, nomeadamente, da possibilidade de mandar fazer um diagnóstico para detectar essa doença.

- 35 Ora, se a não inscrição, no anexo B da Directiva 85/511, de modificações respeitantes a um laboratório mencionado no referido anexo tivesse sempre por consequência que este perdesse o seu estatuto de laboratório inscrito, as autoridades nacionais seriam obrigadas, tendo em conta os referidos artigos 11.º e 13.º, a deixar de mandar efectuar os exames nesse laboratório até que a modificação em causa fosse inscrita no referido anexo. Tal exigência redundaria num formalismo susceptível de impedir essas autoridades de disporem, nas proximidades, de um laboratório a fim de detectar em tempo útil o vírus, o que iria contra o objectivo de uma luta eficaz contra a febre aftosa.
- 36 Por isso, a exigência de inscrição das referidas modificações não deve estender-se além do que é necessário para a protecção dos interesses que visa garantir, isto é, a prevenção do risco de disseminação do vírus durante os exames de laboratório.
- 37 Deve, portanto, avaliar-se, em cada caso concreto, se as mudanças ocorridas são susceptíveis de ter repercussões na segurança do laboratório em causa de forma a aumentarem o risco de contaminação de animais locais a ele sensíveis. Se tal não for o caso, o laboratório em causa não pode perder, apesar das modificações dos seus dados, o estatuto de laboratório inscrito na lista do anexo B da Directiva 85/511.
- 38 Acontece assim, nomeadamente, quando as mudanças introduzidas no nome ou na forma jurídica do referido laboratório se revestem de carácter puramente formal e quando não têm incidência na sua segurança e na sua fiabilidade, nomeadamente, quando o seu pessoal, as suas instalações e o seu equipamento continuaram inalterados no essencial.
- 39 A esse respeito, contrariamente ao que sustentam os recorrentes no processo principal, pouco importa que, por força das regras nacionais, o laboratório seja uma entidade juridicamente distinta do que está inscrito na lista do referido anexo B, face às modificações que sofreu.

- 40 No caso em apreço, é facto assente que o ID-Lelystad foi criado a partir do CDI, na sequência de uma série de fusões e de sucessões. Os recorrentes no processo principal afirmam, assim, que o ID-Lelystad não pode ser equiparado ao CDI, para efeitos de aplicação da Directiva 85/511, nomeadamente porque se trata de dois sujeitos de direito distintos que não revestem a mesma forma jurídica, porque o CDI era obrigado, contrariamente ao ID-Lelystad, a tornar públicos os documentos internos relativos aos processos tratados e porque, diferentemente do ID-Lelystad, o CDI estava sob a alçada do ministro competente.
- 41 Embora, no âmbito do reenvio prejudicial, caiba ao órgão jurisdicional nacional apreciar, tendo em conta as considerações enunciadas nos n.ºs 30 a 39 do presente acórdão, se, apesar de tais modificações, o ID-Lelystad dever ser considerado um laboratório visado nos artigos 11.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da Directiva 85/511, o Tribunal de Justiça, chamado a fornecer respostas úteis ao juiz nacional, é competente para dar indicações, extraídas dos autos do processo principal e das observações escritas e orais que lhe foram apresentadas, susceptíveis de permitir ao órgão jurisdicional nacional decidir (v., neste sentido, acórdãos de 7 de Março de 1996, *Freers e Speckmann*, C-278/93, Colect., p. I-1165, n.º 24, e de 11 de Setembro de 2003, *Steinicke*, C-77/02, Colect., p. I-9027, n.º 59).
- 42 A esse respeito, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio ter também em conta a atitude da Comissão, pois esta está habilitada, por força do artigo 13.º, n.º 2, da Directiva 85/511, a efectuar controlos periódicos para verificar os sistemas de segurança aplicados nos laboratórios mencionados no referido anexo B e tem, do mesmo modo, uma responsabilidade particular no quadro do procedimento previsto no artigo 17.º dessa directiva, que visa precisamente avaliar a fiabilidade de um laboratório para efeitos da aplicação da mesma directiva.
- 43 Ora, a Comissão afirmou, tanto nas suas observações escritas como na audiência, que nunca teve dúvidas sobre a identidade do laboratório ID-Lelystad e que sempre considerou que as mudanças ocorridas entre o CDI e o ID-Lelystad eram apenas formais.

- 44 Por outro lado, é forçoso reconhecer, nas circunstâncias do processo principal em causa, que o simples facto de, na sequência de fusões ou de sucessões da entidade inicial, esta se tornar, do ponto de vista jurídico, numa entidade distinta não significa que o nível de segurança do referido laboratório passe a ser inferior no tocante ao risco da disseminação do vírus.
- 45 Da mesma forma, há que salientar que não há qualquer relação entre o risco da disseminação do vírus e a obrigação que incumbe a um laboratório de tornar públicos os documentos internos relativos aos processos tratados.
- 46 Em contrapartida, no tocante à circunstância de o laboratório já não estar sob a alçada das autoridades públicas, de já não ser obrigado a seguir as suas instruções e de, assim, não poder ser eficazmente coagido a respeitar as obrigações decorrentes da Directiva 85/511, o Tribunal de Justiça não pode *a priori* excluir as repercussões de uma modificação dessa natureza na segurança relativa ao risco da disseminação do vírus, e, por conseguinte, a eventual perda do estatuto de laboratório inscrito no anexo B dessa directiva. Caberá ao órgão jurisdicional nacional apreciar, à luz dos factos do caso concreto, se tal modificação se repercutiu na segurança do laboratório em causa no processo principal.
- 47 No caso de se concluir, tendo presentes as considerações antes expostas, que o ID-Lelystad perdeu o estatuto de laboratório inscrito no anexo B da Directiva 85/511, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta também se essa directiva se opõe a que, nas circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, um Estado-Membro tome as medidas de luta contra a febre aftosa com base em resultados de um laboratório não inscrito no referido anexo, se os particulares podiam em seguida invocar essa violação das regras da Directiva 85/511 perante o órgão jurisdicional nacional e se essa violação acarretava consequências jurídicas.

48 No contexto do processo principal, importa recordar que, com base no artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425, os Estados-Membros podem adoptar medidas de luta contra a febre aftosa, complementares das previstas pela Directiva 85/511, nomeadamente, como no caso em apreço, mandar proceder ao abate de animais pertencentes a uma exploração vizinha ou situada num determinado raio em redor de uma exploração que tem animais infectados (acórdão Tempelman e van Schaijk, já referido, n.º 52).

49 Todavia, esses Estados só podem adoptar as referidas medidas no respeito do direito comunitário e cabe-lhes, assim, respeitar os objectivos referidos pela regulamentação comunitária em vigor, como, nomeadamente, os visados pela Directiva 85/511 (v., neste sentido, acórdão Tempelman e van Schaijk, já referido, n.º 31).

50 No tocante a esta última directiva, há que salientar, antes de mais, que, nos termos do seu artigo 5.º, lido em conjugação com o seu artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea c), cabe às autoridades competentes tomar as medidas enumeradas nessa disposição, nomeadamente abater todos os animais das espécies sensíveis, nas explorações onde se confirme a presença de um ou vários animais das espécies sensíveis em relação aos quais:

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

— tenha sido oficialmente verificada a presença de febre aftosa na sequência de um exame laboratorial.

- 51 Tendo em conta o objectivo de uma luta eficaz contra a febre aftosa, esses meios de diagnóstico devem ser interpretados extensivamente.
- 52 Ora, o referido artigo 2.º, segundo parágrafo, alínea c), utiliza a palavra «laboratorial» sem qualquer outra precisão, e a sua redacção não indica, portanto, que as medidas só possam ser tomadas exclusivamente com base no resultado de um laboratório inscrito na lista do anexo B da Directiva 85/511.
- 53 Além disso, a mesma disposição impõe que sejam tomadas medidas de luta contra essa doença desde que um animal apresente sintomas clínicos ou lesões *post mortem* «relacionados» com a febre aftosa. No entanto, uma conclusão respeitante à presença do vírus, baseada em tal método, parece, por definição, ter menos força probatória que o exame efectuado por um laboratório, e isso mesmo que este não tenha sido reconhecido pela Comissão, no quadro do procedimento do artigo 17.º da Directiva 85/511, como laboratório autorizado a manipular esse vírus.
- 54 Em seguida, se as autoridades competentes têm o poder, ao abrigo do artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425, para adoptar medidas de luta contra a febre aftosa complementares das previstas pela Directiva 85/511, esse carácter complementar implica que as referidas autoridades possam tomar medidas análogas às previstas no artigo 5.º da Directiva 85/511 com base no resultado de laboratório que esteve na origem dessas últimas medidas e, portanto, também com base no resultado de um laboratório não mencionado no anexo B da Directiva 85/511.
- 55 Por fim, há que salientar que, contrariamente ao que afirmam os recorrentes no processo principal, as disposições dos artigos 11.º, n.º 1, primeiro travessão, e 13.º, n.º 1, segundo travessão, da Directiva 85/511 não são de natureza a infirmar essa conclusão.

- 56 Com efeito, deve recordar-se que essas disposições impõem aos Estados-Membros a obrigação de recorrer, para efeitos do diagnóstico, aos laboratórios enumerados no anexo B, visto que a manipulação do vírus noutros laboratórios apresenta um risco de disseminação do vírus.
- 57 Ora, é independente dessa obrigação a obrigação de não utilizar, tendo em vista a tomada das medidas de luta contra a febre aftosa, um resultado de laboratório anteriormente fornecido com inobservância dessa primeira obrigação e, portanto, com o risco de propagação do vírus pelo laboratório não mencionado no referido anexo. E, se bem que as autoridades competentes possam infringir a Directiva 85/511 ao não respeitarem essa primeira obrigação, tal violação não põe em causa as considerações enunciadas nos n.ºs 50 a 54 do presente acórdão, face às quais os Estados-Membros podem recorrer ao resultado de um laboratório não mencionado no mesmo anexo, a fim de tomar as referidas medidas.
- 58 Nestas condições, não é necessário interrogarmo-nos sobre a questão de saber se, em circunstâncias como as do processo principal, os particulares podem invocar, perante o órgão jurisdicional de reenvio, uma violação da Directiva 85/511, decorrente da utilização, pelas autoridades públicas, do resultado do laboratório não mencionado no referido anexo, e se tal violação acarreta consequências jurídicas.
- 59 Tendo em conta o que precede, deve responder-se à primeira, à segunda e à terceira questão que a Directiva 85/511 deve ser interpretada no sentido de que as modificações dos dados de um laboratório mencionado no seu anexo B, que não tenham sido nele inscritas segundo o procedimento previsto no artigo 17.º dessa directiva, têm por consequência que esse laboratório só perde o estatuto de laboratório inscrito no referido anexo se tais modificações forem susceptíveis de ter repercussões na segurança do laboratório, no que respeita ao risco de disseminação do vírus da febre aftosa durante os exames por este efectuados, e se aumentarem, desse modo, o risco de uma contaminação de animais locais a ele sensíveis. Além disso, a Directiva 85/511 não se opõe a que um Estado-Membro tome as medidas de

luta contra a febre aftosa previstas no artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425, com base no resultado de um exame efectuado por um laboratório não inscrito no anexo B da Directiva 85/511.

Quanto à quarta e à quinta questão

- 60 Através dessas questões, que devem ser examinadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber em que medida a autoridade competente para tomar as medidas de luta contra a febre aftosa está vinculada pelo resultado dos exames fornecido por um laboratório que tem o estatuto de laboratório inscrito no anexo B da Directiva 85/511 e em que medida está vinculada pelo resultado fornecido por um laboratório que não tem esse estatuto, nomeadamente por aquele que, eventualmente, o perdeu pelas razões evocadas no n.º 46 do presente acórdão.
- 61 Em primeiro lugar, há que examinar a hipótese de o resultado ter sido fornecido por um laboratório com esse estatuto.
- 62 Resulta do artigo 5.º da Directiva 85/511 que as autoridades nacionais competentes são obrigadas a tomar imediatamente as medidas nela previstas, desde que, numa exploração agrícola, se confirme a existência de um ou vários dos animais em que a presença da febre aftosa foi oficialmente verificada na sequência de um exame de laboratório.
- 63 Além disso, outras disposições, como o artigo 2.º da Decisão 2001/246 e o artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425, habilitam as referidas autoridades a tomar medidas complementares.

- 64 Em seguida, impõe-se recordar que a luta contra a febre aftosa exige que as medidas adequadas sejam adoptadas rápida e eficazmente.
- 65 Para esse efeito, a Directiva 85/511 submete, nomeadamente no seu artigo 13.º, os laboratórios inscritos no seu anexo B a exigências rigorosas no que respeita aos seus sistemas de segurança bem como a controlos periódicos por peritos veterinários da Comissão e pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. Por conseguinte, a organização das análises por esses laboratórios é susceptível de oferecer garantias tais que a autoridade encarregada de lutar contra a febre aftosa pode confiar, em princípio, nos seus resultados.
- 66 Tendo em conta o que precede, há que reconhecer que a autoridade competente é obrigada a dar seguimento a esses resultados e a adoptar, em princípio, as medidas previstas na Directiva 85/511, ou qualquer outra medida adequada, atendendo à necessidade de lutar rápida e eficazmente contra a febre aftosa.
- 67 Só quando dispuser de indícios que permitam duvidar seriamente da fiabilidade do resultado dos referidos laboratórios é que a autoridade competente poderá abster-se de tomar imediatamente as referidas medidas. Nesse caso, pode, nomeadamente, recorrer a outro diagnóstico que confirme ou infirme esse resultado.
- 68 Em segundo lugar, deve examinar-se a hipótese em que o resultado haja sido fornecido por um laboratório que não tem o estatuto de laboratório inscrito no anexo B da Directiva 85/511.
- 69 Decorre do n.º 54 do presente acórdão que a autoridade competente não poderá abster-se de tomar as medidas adequadas, com o simples fundamento de a presença da febre aftosa numa exploração ter sido verificada por um laboratório que não tem o estatuto de laboratório inscrito no anexo B da Directiva 85/511.

- 70 Tendo em conta o carácter altamente contagioso da febre aftosa e a necessidade de a combater rápida e eficazmente, a autoridade competente é obrigada a tomar em consideração o resultado fornecido por esse laboratório, a fim de adoptar, sendo caso disso, as medidas adequadas previstas pela regulamentação comunitária. No entanto, como esse laboratório já não oferece necessariamente as mesmas garantias de fiabilidade que um laboratório com o estatuto de laboratório inscrito no anexo B da Directiva 85/511, a autoridade competente deve certificar-se da fiabilidade do referido resultado, antes de tomar as medidas adequadas.
- 71 Em seguida, é forçoso salientar nesse contexto que, de qualquer forma, independentemente da questão de saber se o resultado dos exames foi fornecido por um laboratório que tem o estatuto de laboratório inscrito no anexo B da Directiva 85/511, a autoridade competente só pode adoptar essas medidas no respeito dos princípios gerais do direito comunitário, como o princípio da proporcionalidade e os direitos fundamentais (v., neste sentido, acórdão Tempelman e van Schaijk, já referido, n.º 31).
- 72 A esse respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, o princípio da proporcionalidade exige que os meios implementados por uma disposição comunitária sejam aptos a realizar o objectivo visado e não vão além do que é necessário para o atingir (acórdãos de 14 de Dezembro de 2004, *Arnold André*, C-434/02, *Colect.*, p. I-11825, n.º 45, e *Swedish Match*, C-210/03, *Colect.*, p. I-11893, n.º 47; e de 6 de Dezembro de 2005, *ABNA e o.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, ainda não publicado na *Colectânea*, n.º 68).
- 73 No que respeita à protecção dos direitos fundamentais, os recorrentes no processo principal afirmam, em particular, que as autoridades nacionais tomaram as medidas em causa no processo principal com inobservância do princípio do respeito do direito de defesa.

74 Resulta de jurisprudência também constante que o respeito do direito de defesa, em qualquer processo iniciado contra alguém e susceptível de culminar num acto que lhe cause prejuízo, constitui um princípio fundamental de direito comunitário que deve ser garantido, mesmo na falta de regulamentação específica relativa à tramitação processual. Esse princípio exige que os destinatários de decisões que afectem de modo sensível os seus interesses sejam colocados em condições de dar utilmente a conhecer o seu ponto de vista sobre os elementos contra eles invocados como fundamento da decisão controvertida (v., nomeadamente, acórdãos de 24 de Outubro de 1996, Comissão/Lisrestal e o., C-32/95 P, Colect., p. I-5373, n.º 21; de 21 de Setembro de 2000, Mediocurso/Comissão, C-462/98 P, Colect., p. I-7183, n.º 36; e de 9 de Junho de 2005, Espanha/Comissão, C-278/02, Colect., p. I-5093, n.º 37). Ora, tendo em conta as importantes consequências que as decisões tomadas com fundamento nos artigos 5.º da Directiva 85/511, 2.º da Decisão 2001/246 e 10.º, n.º 1, da Directiva 90/425 acarretam para os criadores de animais, o referido princípio exige, em matéria de luta contra a febre aftosa, que os destinatários de tais decisões sejam, em princípio, colocados em condições de dar utilmente a conhecer o seu ponto de vista relativamente aos elementos considerados para fundamentar as medidas controvertidas.

75 Todavia, há que recordar que os direitos fundamentais, como o princípio do respeito do direito de defesa, não constituem prerrogativas absolutas, mas podem comportar restrições, na condição de que estas correspondam efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela medida em causa e não constituam, à luz da finalidade prosseguida, uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos assim garantidos. Entre os objectivos susceptíveis de justificar tais restrições figura nomeadamente a protecção da saúde pública (v., neste sentido, acórdãos de 8 de Abril de 1992, Comissão/Alemanha, C-62/90, Colect., p. I-2575, n.º 23, e de 17 de Outubro de 1995, Fishermen's Organisations e o., C-44/94, Colect., p. I-3115, n.º 55).

76 Neste contexto, deve concluir-se que se a autoridade competente não pudesse tomar as medidas adequadas contra a febre aftosa sem que todas as pessoas potencialmente interessadas tivessem tomado previamente conhecimento dos factos e documentos em que essas medidas se basearam e sem que tivessem tomado posição sobre tais factos e documentos, essa autoridade poderia estar impedida de agir rápida e eficazmente. Por conseguinte, a protecção da saúde pública justifica, em princípio, que essa autoridade decrete as referidas medidas mesmo sem recolher previamente

o ponto de vista dos interessados a respeito dos elementos invocados para as fundamentar. Além disso, tal restrição só pode constituir uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos de defesa se os interessados forem privados da possibilidade de contestar as referidas medidas num processo posterior e de fazer valer utilmente o seu ponto de vista no quadro desse processo.

77 Por outro lado, tendo em conta a necessidade de agir rapidamente contra a febre aftosa, o princípio do respeito do direito de defesa não exige necessariamente uma suspensão da execução das referidas medidas até ao desfecho do processo.

78 Por último, caso se conclua, nesse processo, que a autoridade encarregada de lutar contra a febre aftosa podia ter tomado as medidas previstas pelas Directivas 85/511 e 90/425 ou pela Decisão 2001/246, exclusivamente com base no resultado do laboratório tal como lhe tinha sido comunicado por fax, o princípio do respeito do direito de defesa não se opõe a que o órgão jurisdicional que decide nesse processo baseie a sua decisão unicamente nesse documento, desde que as partes o tenham podido debater utilmente.

79 Tendo em conta o que precede, há que responder à quarta e à quinta questão que a autoridade competente é obrigada a dar seguimento aos resultados dos exames fornecidos por um laboratório que tem o estatuto de laboratório inscrito no anexo B da Directiva 85/511 e a adoptar, em princípio, as medidas previstas por essa directiva ou qualquer outra medida que se imponha, atendendo à necessidade de lutar rápida e eficazmente contra a febre aftosa. A autoridade competente é obrigada a tomar em consideração mesmo o resultado fornecido por um laboratório que não tenha esse estatuto, a fim de adoptar, sendo caso disso, as medidas adequadas previstas pela regulamentação comunitária. No entanto, como esse laboratório já não oferece necessariamente as mesmas garantias de fiabilidade que um laboratório que tem o estatuto de laboratório inscrito no referido anexo B, a autoridade competente deve

certificar-se da fiabilidade do referido resultado, antes de tomar as medidas adequadas. Em todo o caso, essa autoridade competente só pode adoptar as medidas de luta contra a febre aftosa no respeito dos princípios gerais do direito comunitário, tais como, nomeadamente, o princípio da proporcionalidade e os direitos fundamentais.

Quanto às despesas

- 80 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes com a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) A Directiva 85/511/CEE do Conselho, de 18 de Novembro de 1985, que estabelece medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa, alterada pela Directiva 90/423/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, deve ser interpretada no sentido de que as modificações dos dados de um laboratório mencionado no seu anexo B, que não tenham sido nele inscritas segundo o procedimento previsto no artigo 17.º dessa directiva, têm por consequência que esse laboratório só perde o estatuto de laboratório inscrito no referido anexo se tais modificações forem susceptíveis de ter repercussões na segurança do laboratório, no que respeita ao risco de disseminação do vírus da febre aftosa durante os exames por este efectuados, e se aumentarem, desse modo, o risco de contaminação de animais locais a ele sensíveis. Além disso, a Directiva 85/511 não se opõe a que um Estado-Membro tome as medidas de luta contra a febre aftosa previstas no artigo 10.º, n.º 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, com base no resultado de um exame efectuado por um laboratório não inscrito no anexo B da Directiva 85/511.

- 2) A autoridade competente é obrigada a dar seguimento aos resultados dos exames fornecidos por um laboratório que tem o estatuto de laboratório inscrito no anexo B da Directiva 85/511 e a adoptar, em princípio, as medidas previstas por essa directiva ou qualquer outra medida que se imponha, atendendo à necessidade de lutar rápida e eficazmente contra a febre aftosa. A autoridade competente é obrigada a tomar em consideração mesmo o resultado fornecido por um laboratório que não tenha esse estatuto, a fim de adoptar, sendo caso disso, as medidas adequadas previstas pela regulamentação comunitária. No entanto, como esse laboratório já não oferece necessariamente as mesmas garantias de fiabilidade que um laboratório que tem o estatuto de laboratório inscrito no referido anexo B, a autoridade competente deve certificar-se da fiabilidade do referido resultado, antes de tomar as medidas adequadas. Em todo o caso, essa autoridade competente só pode adoptar as medidas de luta contra a febre aftosa no respeito dos princípios gerais do direito comunitário, tais como, nomeadamente, o princípio da proporcionalidade e os direitos fundamentais.

Assinaturas