RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 68/86 *

I — Matéria de facto

A Directiva 81/602 do Conselho, de 31 de Julho de 1981, relativa à interdição de certas substâncias de efeito hormonal e de substâncias de efeito tireostático (JO L 222, p. 32; EE 03 F23 p. 38), foi adoptada tendo em conta o Tratado CEE «e, nomeadamente, os seus artigos 43.° e 100.°». A proposta da Comissão mencionava apenas o artigo 43.° O artigo 3.° dessa directiva prevê, sem excepção, a proibição da colocação no mercado de determinadas substâncias hormonais para administração a animais de qualquer espécie. O artigo 2.° da directiva, «sob reserva dos artigos 4.° e 5.°», obriga os Estados-membros a proibir a administração de determinadas substâncias a animais de exploração. De acordo com o artigo 4.°, os Estados-membros podem autorizar a administração de certas substâncias com vista a tratamento terapêutico.

O artigo 5.° prevê:

«O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, tomará, o mais brevemente possível, uma decisão relativa à administração aos animais de exploração de estradiol 17/ß, de progesterona, de testosterona, de trenbolona e de zeranol, para efeitos de engorda.

Até que essa decisão seja tomada, as regulamentações nacionais em vigor, bem como as medidas tomadas pelos Estados-membros sobre essas substâncias, permanecerão aplicáveis, dentro da observância das disposições gerais do Tratado, e sem prejuízo das iniciativas tomadas, segundo um procedimento comunitário, com vista à sua aproximação.

Os Estados-membros não podem no decurso do referido período transitório, autorizar a utilização de novas substâncias.»

De acordo com o artigo 7.°, as modalidades e o financiamento do controlo relativo à aplicação da directiva «serão adoptados pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão».

Em 16 de Julho de 1985, o Conselho, com referência aos artigos 43.° e 100.° do Tratado CEE, adoptou a Directiva 85/358, que completa a Directiva 81/602 (JO L 191, p. 46; EE 03 F36 p. 104). A Directiva 85/358 regula as questões referidas no artigo 7.° da Directiva 81/602. No segundo parágrafo do seu artigo 14.° dispõe que a decisão do Conselho tomada por unanimidade, prevista no artigo 5.° da Directiva 81/602, será tomada antes de 31 de Dezembro de 1985.

O artigo 8.° da Directiva 81/602 prevê:

«O mais tardar no dia 1 de Julho de 1984, a Comissão submeterá ao Conselho um relatório sobre a experiência adquirida e a evolução científica, acompanhada, se for caso disso, de propostas que tomem em consideração essa evolução.»

Em cumprimento do disposto neste artigo, a Comissão criou um grupo de cientistas para o estudo dos agentes anabólicos na produção animal, encarregado de determinar se a administração aos animais, para fins de engorda, das cinco substâncias hormonais re-

* Língua do processo: inglês.

feridas no artigo 5.° da Directiva 81/602 apresentava um efeito nocivo para a saúde. Em 1982, o grupo apresentou o seu relatório assinalando que a utilização das três primeiras substâncias mencionadas (as hormonas «naturais») não apresentava efeito nocivo para a saúde do consumidor desde que fossem utilizadas em condições adequadas. Quanto às duas restantes substâncias (as hormonas «sintéticas») o grupo assinalou que faltavam alguns dados e que eram necessários pedidos de informação complementares.

Em 13 de Junho de 1984, a Comissão submeteu ao Conselho uma proposta de directiva, baseada no artigo 43.° do Tratado CEE que altera a Directiva 81/602 (JO C 170, p. 4). Com base no relatório do grupo de cientistas, que tinha sido estudado por diversos comités, a proposta previu, no seu artigo 1.°, a alteração do artigo 5.° da Directiva 81/602, de forma a autorizar o uso, para fins de engorda, de hormonas naturais, em condições determinadas. Segundo o novo n.° 5 do artigo 5.°, a autorização eventual do uso de hormonas sintéticas seria remetida para decisão posterior do Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão.

Em 13 de Dezembro de 1984, o Comité Económico e Social emite parecer sobre essa proposta (JO 1985, C 44, p. 14). Segundo esse parecer, a proposta devia ser rejeitada e as condições da Directiva 81/602 mantidas até mais profundo exame das provas científicas (n.° 1), estando prevista a apresentação do relatório suplementar do grupo de cientistas, relativo às hormonas sintéticas, para o final do ano (n.° 3). O parecer indica também que, enquanto não houvesse uma regulamentação uniforme para toda a Comunidade, conviria adoptar medidas comunitárias que permitissem distinguir os produtos obtidos com ou sem a ajuda de anabolizantes (n.° 13).

Em 3 de Abril de 1985, a Comissão submeteu ao Conselho uma alteração à sua proposta (JO C 106, p. 7), prevendo, em substância, a introdução de um artigo destinado a facilitar a identificação de produtos obtidos com ou sem adição de anabolizantes.

Em 11 de Outubro de 1985, o Parlamento adoptou uma resolução sobre a proposta da Comissão (JO C 288, p. 158). Sublinhou que, com o fim de proteger o consumidor, deveriam ser criadas, com a ajuda de um regulamento normas uniformes (n.° 2). O Parlamento congratulou-se com a proposta que prevê a proibição das hormonas sintéticas, à falta de provas suficientes relativas à sua inocuidade (n.° 6), mas não subscreveu a proposta que prevê a autorização das três hormonas naturais, salvo para fins terapêuticos (n.° 7).

Após recepção desta resolução, a Comissão anulou uma reunião do grupo de cientistas que deveria realizar-se em 30 de Outubro de 1985. O recorrente deduz, de uma carta de 23 de Setembro de 1985 do presidente do grupo de cientistas dirigida à Comissão e do projecto de relatório a ela anexo, que a reunião de 30 de Outubro de 1985 teria provavelmente terminado com um relatório que demonstrava a inocuidade das hormonas sintéticas.

Em 31 de Outubro de 1985, o ministro da Agricultura, da Pesca e da Alimentação britânico, Jopling, escreveu uma carta ao vice-presidente da Comissão, Andriessen, para dar conta da sua «surpresa» e da sua «preocupação» em relação à anulação da reunião do grupo de cientistas bem como da sua esperança em que a Comissão reconsiderasse a sua decisão.

Sem convocar de novo o grupo de cientistas (como expôs na resposta por escrito a uma questão posta pelo Tribunal, a Comissão considerava supérflua outra reunião desse grupo depois de ter decidido seguir as sugestões do Parlamento), a Comissão submeteu ao Conselho, em Novembro de 1985 (em 19, segundo a recorrente, em 8, segundo o Conselho), como «alteração da proposta de directiva», «em conformidade com o disposto no n.° 2 do artigo 149.° do Tratado CEE», um projecto de regulamento do Conselho relativo à interdição de certas substâncias de efeito hormonal e de substâncias de efeito tireostático (JO C 313, p. 4). Sem o mencionar expressamente, esse projecto de regulamento era suposto basear-se no artigo 43.° do Tratado CEE, com exclusão do artigo 100.°, que menciona apenas directivas. O projecto previa a proibição de hormonas naturais, salvo para fins terapêuticos, e a interdição absoluta de hormonas sintéticas. O Conselho discutiu esse projecto por ocasião da sua sessão de 19 de Novembro de 1985. O Parlamento e o Comité Económico e Social não foram especificamente consultados sobre esse projecto.

Em 18 de Dezembro de 1985, a Comissão apresentou ao Conselho, «nos termos do n.° 2 do artigo 149.° do Tratado CEE», uma proposta alterada de directiva que proibia a utilização de certas substâncias de efeito hormonal nas especulações animais (JO C 351, p. 13). Essa proposta, baseada unicamente no artigo 43.° do Tratado CEE, parte de uma proibição total das hormonas (artigo 2.°) mas prevê, no seu artigo 3.°, um processo especial para estabelecer uma lista com as hormonas que podem ser utilizadas para fins terapêuticos. A inclusão das hormonas sintéticas nessa lista deveria ficar reservada a autorização do Conselho deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão.

Em 19 de Dezembro de 1985, os membros do Conselho foram convidados a examinar a proposta da Comissão, unicamente com base numa versão francesa. Por ocasião dessa sessão, a Comissão propôs as suas últimas correcções [Doc. COM (85) 832 final]. O Conselho decidiu, com votos contra do Reino Unido e do Reino da Dinamarca, adoptar a directiva mediante processo escrito, antes de 31 de Dezembro de 1985.

Esse processo é regulado pelo n.° 1 do artigo 6.° do regulamento interno do Conselho (JO 1979, L 268, p. 1):

«As deliberações do Conselho relativas a assunto urgente podem ser obtidas mediante voto por escrito desde que todos os membros do Conselho aceitem tal processo para esse assunto». (Tradução não oficial).

Em 23 de Dezembro de 1985, o secretário geral do Conselho enviou um telex ao ministro da Agricultura britânico solicitando o voto do Reino Unido sobre a directiva em litígio de acordo com o processo escrito, antes das 16 horas de 30 de Dezembro de 1985. Por carta dirigida ao secretário-geral do Conselho, em 31 de Dezembro de 1985, a representação permanente do Reino Unido lembrou, em nome do ministro da Agricultura, que o Reino Unido opor-se-ia tanto à utilização do processo escrito como à própria directiva, consistindo as principais razões numa base jurídica incompleta, na incompatibilidade com as directivas 81/602 e 85/358 e na falta de prova científica que justifique a proibição das hormonas em causa.

Na mesma data, 31 de Dezembro de 1985, a directiva em litígio foi notificada ao Reino Unido como adoptada mediante processo escrito.

Essa Directiva 85/649 do Conselho, de 31 de Dezembro de 1985, que proíbe a utilização de certas substâncias de efeito hormonal nas especulações animais (JO L 382, p. 228; EE 03 F40 p. 159) tem em conta o Tratado CEE «e, nomeadamente, o seu artigo 43.°» e refere-se à «proposta da Comissão», sem outros esclarecimentos. O seu artigo 2.° prevê a proibição das hormonas naturais, salvo para fins terapêuticos, e a probição absoluta das hormonas sintéticas.

II — Fase escrita do processo e pedidos das partes

O recurso do Reino Unido foi registado na Secretaria do Tribunal em 10 de Março de 1986.

Por despachos de 3 de Outubro de 1986, o Tribunal admitiu a Comissão a intervir em apoio dos pedidos do Conselho e o Reino da Dinamarca a intervir em apoio dos pedidos do recorrente.

O processo escrito teve tramitação regular.

O Tribunal, visto o relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, decidiu iniciar a audiência sem instrução prévia. As partes foram convidadas a responder por escrito a algumas questões, e o Conselho a pôr à disposição do Tribunal determinados documentos. A este convite foi dada satisfação nos prazos fixados.

A *recorrente* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a directiva do Conselho de 31 de Dezembro de 1985, que proibe a utilização de certas substâncias de efeito hormonal nas especulações animais, e

— condenar o Conselho nas despesas do presente processo.

O *Governo do Reino da Dinamarca*, interveniente, apoia os pedidos do recorrente.

O *Conselho* e a *Comissão*, interveniente, concluem pedindo que o Tribunal se digne negar provimento ao recurso e condenar o recorrente nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

O *recorrente* baseia o seu recurso em vários fundamentos: insuficiência da base jurídica, insuficiência da fundamentação, irregularidades processuais e falta de justificação da directiva quanto ao fundo.

1. *Quanto à base jurídica*

O *recorrente* sustenta que a Directiva 85/649 deveria ter sido baseada não apenas no artigo 43.° (política agrícola comum) mas também no artigo 100.° (aproximação das legislações) do Tratado CEE, com a consequência da exigência de unanimidade prevista pelo artigo 100.°, permitindo o artigo 43.° uma votação por maioria qualificada.

A directiva teria, certamente, objectivos de natureza agrícola, mas teria sobretudo por finalidade assegurar a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros com vista à salvaguarda dos interesses e da saúde dos consumidores. Esse objectivo resultaria tanto da própria directiva (primeiro considerando) como da legislação precedente sobre a mesma matéria, bem como dos trabalhos preparatórios. O primeiro considerando da

Directiva 81/602, baseado em ambos os artigos, 43.° e 100.° do Tratado, diria respeito aos perigos para a saúde do consumidor e o seu artigo 5.° preveria uma posterior deliberação por unanimidade quanto a certas hormonas (primeiro parágrafo) e uma aproximação das legislações (segundo parágrafo) indo assim além do âmbito do artigo 43.° do Tratado. A Directiva 85/358, adoptada por unanimidade igualmente na base de ambos os artigos e repetindo, no seu artigo 14.°, a exigência de unanimidade para a deliberação posterior, salientaria igualmente o aspecto da aproximação das legislações.

No que toca aos trabalhos preparatórios da Directiva 85/649, o recorrente invoca a proposta da Comissão de 13 de Junho de 1984 (cujos considerandos se referiram repetidas vezes à protecção da saúde humana e à aproximação das legislações), o parecer do Comité Económico e Social e a resolução do Parlamento, que sublinhavam, ambos igualmente, os aspectos da protecção da saúde humana e dos interesses dos consumidores.

Ora, esses aspectos seriam estranhos ao artigo 43.° do Tratado. Eles relevariam do artigo 100.° (ver o acórdão do Tribunal de 18 de Março de 1980, Comissão/Itália, 91/79, Recueil, p. 1099).

De acordo com o recorrente, ambos os objectivos distintos (objectivos de carácter agrícola, por um lado, e aproximação das legislações em matéria de saúde humana e protecção dos consumidores, por outro) seriam essenciais para a directiva que deveria, por isso, basear-se em ambos os artigos 43.° e 100.° Essa afirmação seria confirmada pela prática do Conselho no sentido de utilizar esses dois artigos como base das directivas em matéria agrícola que envolvam um aspecto de aproximação das legislações. O recorrente cita vários exemplos dos anos que vão de 1964 a 1982.

A situação seria diferente no processo 138/78 (acórdão de 21 de Fevereiro de 1979, Stölting, Recueil, p. 713). No caso de uma medida adoptada com base num artigo do Tratado que tem incidência única sobre uma política regulamentada por outro artigo, não seria necessário referir-se igualmente a este último.

O recorrente afasta também a solução que consistiria em procurar o artigo que representa o «objectivo primário» de uma medida e basear-se unicamente nesse artigo. Seria um critério ao mesmo tempo não utilizável — porque não seria sempre possível distinguir entre objectivo primário e objectivo secundário — e perigoso porque poderia facilmente contornar processos especiais previstos no artigo referente a esse objectivo secundário.

O *Conselho* admite que a directiva é ao mesmo tempo uma medida de política agrícola comum e de aproximação das legislações, mas considera que o artigo 43.° do Tratado bastaria por si só como base jurídica. Segundo a regra da *lex specialis,* o artigo 100.° aplicar-se-ia apenas na falta de uma disposição especial que permitisse a adopção de directivas. Ora, o artigo 43.° seria tal disposição pois não excluiria qualquer meio de acção e permitiria a adopção de todas as medidas necessárias para pôr em execução a política agrícola comum. O artigo 100.°, pelo contrário, seria uma disposição geral e de carácter subsidiário.

Quando o Tratado confere ao Conselho a competência para agir de uma certa forma com vista a realizar uma política comum, este teria o dever de agir dessa forma. Isto resultaria do n.° 1 do artigo 4.° do Tratado.

Assim, segundo o Conselho, quando um acto é adoptado com a finalidade de prosseguir um objectivo em matéria agrícola ou

quando esse objectivo constitui o seu principal objecto, deve ser obrigatória e exclusivamente baseado no artigo 43.°, mesmo quando os meios empregados para prosseguir esse objectivo revistam o carácter de uma aproximação de legislações. A Directiva 85/649 seria uma medida de aproximação essencialmente de ordem económica, adoptada no contexto da política agrícola comum. Distinguir-se-ia de uma medida de aproximação cuja adopção se imporia pela incidência de disposições nacionais sobre uma política comum.

Como resultaria dos seus título, considerandos e teor dispositivo, a directiva em causa teria em vista os objectivos enumerados no artigo 39.° do Tratado, designadamente, o desenvolvimento racional da produção agrícola [alínea a)], a estabilização dos mercados [alínea c)], pela garantia da qualidade dos produtos e o ajustamento da oferta à procura, a segurança dos abastecimentos [alínea d)], que implica de uma forma intrínseca que os produtos sejam sãos. Em relação aos objectivos principais, os da salvaguarda dos interesses e da saúde dos consumidores seriam apenas um corolário.

A saúde pública não seria, aliás, enquanto tal, um objectivo nem do artigo 100.° nem do artigo 43.° mas também não caberia só no âmbito de competência dos Estados-membros. O acórdão 91/79 citado pelo recorrente não seria pertinente neste contexto. A questão da competência comunitária nesse domínio deveria antes ser examinada caso a caso. Como resultaria do acórdão do Tribunal de 3 de Julho de 1974 (Casagrande, 9/74, Recueil, p. 773), uma competência transferida para a Comunidade não seria limitada se afectasse uma área que, como tal, não fizesse parte das competências comunitárias.

O problema da determinação do objectivo principal de uma medida resolver-se-ia pelo poder discricionário que o Tribunal, no seu acórdão de 21 de Fevereiro de 1979 (Stölting, 138/78, Recueil, p. 713), reconheceu ao Conselho quando age nos termos dos artigos 40.° e 43.° do Tratado. Além disso, de acordo com o acórdão de 30 de Setembro de 1982 (Amylum, 108/81, Recueil, p. 3107), o Conselho poderia adoptar todas as medida necessárias para atingir os objectivos definifos no artigo 39.°

O Conselho admite que se instituiu a prática de basear directivas comparáveis à aqui em causa, ao mesmo tempo no artigo 43.° e no artigo 100.° Essa prática seria devida a um compromisso político adoptado em 1964 com a finalidade de permitir a adopção de certas directivas sem mais delongas. Ora, essa solução não prejudicaria as decisões futuras; as delegações teriam reservado a sua inteira liberdade quanto ao fundamento jurídico de futuras directivas. Assim, essa prática não teria sido seguida sistematicamente e haveria exemplos de directivas com objectivos análogos, baseadas apenas no artigo 43.° Por acréscimo, uma simples prática não poderia substituir a norma de direito normalmente aplicável. Nada se oporia a uma modificação da prática. Cada directiva deveria ser julgada segundo as suas particularidades.

O *recorrente* replica que se o Conselho tivesse razão ao sustentar que as directivas com objectivos agrícolas exclusivos ou principais devessem basear-se «obrigatória e exclusivamente» no artigo 43.°, todas as directivas desse tipo baseadas nos artigos 43.° e 100.° estariam afectadas de irregularidade. Ora, o Tribunal ter-se-ia frequentemente pronunciado sobre tais directivas sem nunca manifestar dúvidas quanto à sua validade (ver, por exemplo, o acórdão de 25 de Janeiro de 1977, Bauhuis, 46/76, Recueil, p. 5).

Por outro lado, o requerente põe em dúvida as afirmações do Conselho no que toca ao poder discricionário quanto às medidas adoptadas por força dos artigos 40.° e 43.°

e contesta a pertinência dos acórdãos citados pelo Conselho. O raciocínio deste redundaria em deixar à sua discrição a decisão sobre a base jurídica de uma medida; isto seria incompatível com o artigo 4.° do Tratado.

No que toca ao argumento do Conselho no sentido de que a salvaguarda dos interesses e da saúde dos consumidores seria apenas um corolário dos objectivos principais, o recorrente salienta que o Conselho não teria tomado em consideração as indicações que provam o contrário, nomeadamente a observação do Comité Económico e Social, feita no seu parecer sobre a proposta da Comissão, no sentido de que esta proposta «parece sobretudo animada pela vontade de proteger a saúde humana e os interesses dos consumidores».

O *Conselho* responde que teria tido em conta este parecer mas que a sua apreciação quanto ao fundo caberia ao poder político de apreciação do Conselho, dado o papel puramente consultivo do comité.

O *Governo dinamarquês* salienta que se teria oposto à utilização do processo escrito e à adopção da directiva porque entendia, como o recorrente, que a base jurídica era incorrecta. Alega que a garantia de uma certa qualidade dos produtos agrícolas não figuraria entre os objectivos expressos da política agrícola enumerados no artigo 39.° do Tratado e não caberia por isso no âmbito da política agrícola em sentido estrito do termo.

As disposições aplicáveis aos produtos agrícolas não se localizariam somente no capítulo sobre a política agrícola, mas igualmente nas disposições previstas para o estabelecimento do mercado comum (n.° 2 do artigo 38.° do Tratado). Teria sido, por isso, natural que o Conselho decidisse utilizar, ao lado do artigo 43.°, o artigo 100.° como base jurídica de directivas que têm por objectivo a livre circulação de produtos agrícolas que visam a protecção da saúde humana. O Governo cita várias directivas neste domínio que foram baseadas nos artigos 43.° e 100.° A Directiva 85/649 seria da mesma categoria. Teria por finalidade criar condições de produção uniformes, facilitar o comércio entre os Estados-membros e evitar uma distorção das condições de concorrência, tudo isto devido à preocupação com a saúde humana. Esses objectivos não seriam abrangidos pelo artigo 43.°

A *Comissão* entende que a directiva, prosseguindo, entre outros, os objectivos da protecção dos consumidores e da saúde pública, não ultrapassa o âmbito do artigo 39.° do Tratado. Como o Tribunal teria sublinhado no acórdão de 2 de Junho de 1976 (Kampffmeyer, 56 a 60/74, Recueil, p. 711), os objectivos enunciados no artigo 39.° seriam de cumprir de forma harmoniosa. O incremento da produtividade [alínea a)] sem pôr em causa a estabilidade dos mercados [alínea c)] não implicaria, em período de excedentes, o incremento da produção mas a sua melhoria. A establização dos mercados exigiria o ponto óptimo da produtividade, não o máximo. Seria, necessário, por isso, evitar criar uma produção para a qual não haveria procura. Se os interesses dos consumidores não fossem tomados em consideração, não se chegaria a uma estabilização dos mercados. A boa qualidade dos produtos faria igualmente parte do objectivo da segurança dos abastecimentos [alínea d)]. Seguir-se-ia que a protecção dos consumidores e a da saúde pública, se bem que não sendo em si objectivos comunitários, deveriam ser tomadas em consideração na prossecução dos do artigo 39.°

O Tribunal teria aliás declarado, no acórdão de 20 de Abril de 1978 (Commission-

naires réunis, 80 e 81/77, Recueil, p. 927, n.os 35 e 36) que, além dos objectivos do artigo 39.°, seriam aplicáveis em matéria de política agrícola comum os objectivos gerais do artigo 2.° do Tratado. Ora, um «desenvolvimento harmonioso das actividades económicas» não seria possível sem respeitar os interesses dos consumidores, e um «aumento acelerado do nível de vida» não poderia ignorar a saúde pública.

Contrariamente ao que o recorrente teria afirmado, o acórdão de 18 de Março de 1980 (Comissão/Itália, 91/79, Recueil, p. 1099), não declararia que a saúde pública enquanto tal seria um objectivo do artigo 100.° Se bem que esse artigo possa também servir para assegurar a livre circulação de mercadorias, não seria a única disposição adequada. Nesse contexto a Comissão refere-se ao acórdão do Tribunal de 29 de Novembro de 1978 (Pigs Marketing Board, 83/78, Recueil, p. 2347, n.° 55):

«... há que considerar as disposições do Tratado relativas à supressão dos entraves de carácter aduaneiro ou comercial às trocas intracomunitárias... como fazendo parte integrante da organização comum dos mercados.» (Tradução provisória).

Da mesma forma, o respeito das regras da concorrência seria mais que um simples objectivo da política agrícola comum de que esta faria parte integrante. O Conselho poderia, com base no artigo 42.°, adoptar regras de concorrência aplicáveis em matéria agrícola e a alínea c) do n.° 2 do artigo 40.° preveria «regras comuns em matéria de concorrência» como uma das modalidades da organização de mercados.

A Comissão salienta que seria contrário ao âmbito de aplicação muito amplo do artigo 43.° basear a Directiva 85/649 sobre base jurídica diferente desta. Cita vários exemplos de outras directivas e regulamentos em matéria agrícola baseados exclusivamente apenas no artigo 43.°, se bem que esses actos prossigam também objectivos diferentes dos mencionados expressamente no artigo 39.° Tal interpretação extensiva do artigo 43.° não privaria o artigo 100.° de qualquer efeito: continuaria aplicável em relação a toda a medida que, dizendo respeito a produtos agrícolas cobertos pelo anexo II do Tratado CEE, não prosseguisse objectivos de política agrícola.

2. *Quanto à fundamentação*

O *recorrente* alega várias insuficiências na fundamentação.

A directiva daria a impressão de ser adoptada com vista a prosseguir determinados objectivos da política agrícola comum, mas nem o título nem os considerandos, mais que o seu preâmbulo, mencionariam o seu verdadeiro objecto, a saber, o de promover a harmonização das disposições nacionais no interesse dos consumidores, em especial, no que toca à protecção da respectiva saúde. Além disso, a Directiva 85/649 não faria em qualquer parte referência à Directiva 81/602 nem identificaria a proposta da Comissão. Essas omissões serviriam para ocultar que a directiva em causa é complementar da Directiva 81/602 e destinada, como esta, a realizar os objectivos quer do artigo 100.° quer do artigo 43.° do Tratado.

Além disso, a Directiva 85/649 não deixaria transparecer que foi adoptada após a apresentação do relatório de carácter científico previsto pelo artigo 8.° da Directiva 81/602 e não adiantaria qualquer motivo para não levar em conta as conclusões desse relatório. Disposições manifestamente inadequadas ao objectivo prosseguido poderiam ser ilegais (ver acórdão de 21 de Fevereiro de 1979,

Stötling, 138/78, Recueil, p. 713). O Conselho teria sido, por isso, obrigado a examinar o relatório a fim de determinar se a legislação proposta era manifestamente inadequada em relação aos seus objectivos e a fazer menção dela no preâmbulo da directiva em causa. De outra forma, o Tribunal não poderia exercer um controlo jurisdicional adequado (ver acórdão de 15 de Março de 1967, Cimenteries, 8 a 11/66, Recueil, p. 93). A obrigação de levar em conta o relatório resultaria igualmente do facto de o Conselho e a Comissão serem obrigados a cooperar com vista à realização dos objectivos do Tratado, seja no contexto do seu artigo 152.° seja no do artigo 8.° da Directiva 81/602.

O *Conselho* entende que a Directiva 85/649 está suficientemente fundamentada, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal sobre o artigo 190.° do Tratado, particularmente os acórdãos de 12 de Julho de 1979 (Itália/ /Conselho, 166/78, Recueil, p. 2575) e de 30 de Setembro de 1982 (Roquette frères 110/81, Recueil, p. 3159).

No que toca à alegada falta de referências à protecção dos consumidores, especialmente à sua saúde, o Conselho lembra o primeiro considerando da directiva:

«... as respectivas consequências sobre a saúde humana são apreciadas de diferente modo por essas regulamentações...»

A legislação anterior seria visada pelo quinto considerando que faz referência à Directiva 72/462 do Conselho, de 12 de Dezembro de 1972, relativa a problemas sanitários e de polícia sanitária, na importação de animais das espécies bovina e suína e de carnes frescas provenientes de países terceiros (JO L 302, p. 28; EE 03 F6 p. 171) e Directiva 85/358.

O Conselho reconhece que se afastou da prática estabelecida ao omitir dar as referências específicas da proposta da Comissão. Mas isto teria sido irrealizável e impossível pelo facto de que se trataria de uma série de propostas que compreendem ao mesmo tempo disposições das propostas iniciais para a Directiva 81/602 e propostas novas, com as respectivas alterações. Por outro lado, a falta de referência à Directiva 81/602 reforçaria o carácter autónomo da directiva em causa.

Quanto ao relatório científico, o Conselho alega, em primeiro lugar, que o artigo 8.° da Directiva 81/602 não imporia qualquer obrigação ao Conselho, mas unicamente à Comissão. O artigo 152.° do Tratado também não seria pertinente. Se o Conselho, ao abrigo desse artigo pede um estudo à Comissão, tal pedido não acarreta em si qualquer efeito obrigatório: a Comissão seria a única responsável para decidir da acção que julgasse adequada. Em qualquer caso, o relatório invocado no artigo 8.° da Directiva 81/602 e o estudo mencionado no artigo 152.° do Tratado deveriam ser considerados somente um elemento preliminar à elaboração de uma proposta pela Comissão, que manteria uma ampla margem de apreciação. Se o Conselho tivesse levado em conta o relatório científico tê-lo-ia feito no pleno exercício do seu poder discricionário e em função da sua apreciação política. Assim uma referência a esse relatório na exposição dos fundamentos não teria sido necessária.

Quanto ao problema do carácter manifestamente inadequado da directiva, o conselho considera ilógico que um relatório de que teria sido obrigado a dar conta sirva par determinar se a legislação proposta era manifestamente inadequada em relação aos seus objectivos. Além disso, o recorrente não teria apresentado argumentos claros explicando por que deveria a directiva ser considerada manifestamente inadequada.

No que respeita ao acórdão 110/81 invocado pelo Conselho, o *recorrente* alega que não seria pertinente. Visaria não a questão da veracidade ou do carácter falacioso dos fundamentos, mas a da sua insuficiência. O *Conselho* não aceita essa distinção.

A *Comissão*, baseando-se no acórdão de 29 de Fevereiro de 1984 (Rewe, 37/83, Recueil, p. 1229) considera que a fundamentação da Directiva 85/649 é suficiente e exacta. Os considerandos referir-se-iam não apenas aos objectivos de carácter agrícola mas igualmente à saúde humana. Os fundamentos ter-se-iam tornado inutilmente detalhados se devessem ter sido mencionados não somente o relatório de carácter científico mas ainda outros relatórios. Quanto às referências exactas às propostas da Comissão, esta menciona outros casos em que as propostas, por vezes alteradas e não publicadas, não teriam sido identificadas no instrumento adoptado pelo Conselho.

A Comissão acrescenta uma consideração de carácter geral que extrai dos acórdãos de 15 de Setembro de 1982 (Kind, 106/81, Recueil, p. 2885) e de 31 de Março de 1971 (Comissão/Conselho, 22/70, Recueil, p. 263). As exigências relativas à fundamentação seriam menos restritivas frente a um Estado-membro que frente a um indivíduo afectado por um acto comunitário. Isto seria tanto mais verdadeiro quanto o Estado, como no caso, tinha participado activamente nas discussões no seio do Conselho e conhecia bem a fundamentação para a adopção do acto.

3. *Quanto à exigência da unanimidade do Conselho por força de disposições contidas em directivas anteriores*

Independentemente da unanimidade que resultaria da aplicação do artigo 100.° do Tratado como base jurídica, o *recorrente* deduz uma tal exigência igualmente do artigo 5.° da Directiva 81/602 e do artigo 14.° da Directiva 85/358 que prevêem uma decisão por unanimidade relativa a administração das cinco hormonas referidas pela Directiva 85/649. Nas duas directivas precedentes, o Conselho, deliberando por unanimidade, ter-se-ia obrigado a adoptar outra decisão por unanimidade. O recorrente, sem invocar expressamente o princípio da preclusão (*estoppel*), que o Conselho considera inaplicável no caso, alega que seria contrário ao princípio da boa fé bem como ao do respeito da confiança legítima adoptar a deliberação posterior somente por maioria. Quando o Conselho se compromete em adoptar um acto por unanimidade, os governos confiariam nesse compromisso, em particular ao entabular negociações com vista a chegar a um consenso.

Um corpo legislativo (uma assembleia parlamentar ou o Conselho) poderia ser obrigado a respeitar o compromisso, resultante de textos anteriores, de seguir um processo especial [ver os processos Attorney-General for New South Wales/Trethowan (1931), 44 CLR, p. 394; Harris/Donges (1952) 1 TLR, p. 1245].

O *Conselho* afirma, antes de mais, que a Directiva 85/649 não seria a decisão visada pelo primeiro parágrafo do artigo 5.° da Directiva 81/602 e pelo artigo 14.° da Directiva 85/358. Estas disposições mencionariam «a administração» de cinco substâncias específicas, enquanto a directiva em causa conteria uma proibição de determinado número de substâncias não especificadas, tal como disposições relativas à importação de animais e de carne provenientes de países terceiros. A Directiva 85/649 seria por isso uma medida de aproximação na acepção do segundo parágrafo do artigo 5.° da Directiva 81/602 e uma regulamentação sobre os produtos importados prevista pelo artigo 6.° dessa directiva. Nenhuma dessas disposições preveria a unanimidade.

O Conselho reconhece que, no essencial, a questão da administração das cinco substâncias enumeradas no primeiro parágrafo do artigo 5.° da Directiva 81/602 foi regulada de forma diferente da prevista por essa disposição. Mas o Conselho poderia ter escolhido, por razões de política e no exercício do seu poder discricionário, agir com base no segundo, em vez do primeiro, parágrafo do artigo 5.° da Directiva 81/602. Caberia agora à Comissão, cuja proposta seria necessária para uma acção futura do Conselho, extrair as respectivas conclusões dessa situação.

O Conselho contesta que a confiança legítima do recorrente tenha sido desiludida, mesmo se a Directiva 85/649 fosse a decisão prevista pelo primeiro parágrafo do artigo 5.° da Directiva 81/602.

A teoria do respeito da confiança legítima seria dificilmente transponível da esfera das decisões individuais para a das competências gerais de um órgão legislativo. Certamente, tal interpretação não seria de qualquer modo excluída (ver acórdão de 5 de Junho de 1973, Comissão/Conselho, 81/72, Recueil, p. 575). Mas segundo o acórdão de 29 de Março de 1979 (NTN Toyo Bearing Company, 113/77, Recueil, p. 1185), estaria somente vedado ao Conselho derrogar uma norma geral na sua aplicação a casos especiais, mas nada o impediria de a alterar. Se se devesse estender o princípio da confiança legítima aos Estados-membros que participam nos trabalhos do Conselho, este não poderia praticamente adoptar novas decisões melhores e o direito comunitário não poderia evoluir.

No que toca aos dois acórdãos britânicos invocados pelo recorrente, o Conselho não os considera pertinentes em relação ao caso em apreço. No processo do Attorney-General for New South Wales/Trethowan, as limitações do poder legislativo teriam sido devidas a uma lei de categoria superior, e o processo Harris/Donges teria afectado direitos providos de garantias particulares.

Por fim, o Conselho, sem querer pôr em questão o direito de o recorrente interpor recurso, manifesta dúvidas quanto ao prejuízo sofrido por este pelo facto de a directiva ter sido adoptada por maioria qualificada. A única alternativa teria sido manter a situação anterior, prejudicial ao mercado comum no seu conjunto e a cada um dos Estados-membros em particular, devido a entraves às trocas comunitárias e a distorções da concorrência. Um recorrente não teria interesse legítimo em que uma decisão fosse anulada por vício de forma se essa anulação pudesse, como no caso, redundar apenas na adopção de uma outra substancialmente idêntica.

O *recorrente* replica que o segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado não imporia qualquer obrigação aos Estados-membros de provar um dano. Teriam, enquanto tais, interesse em que o *Conselho* respeitasse a lei. O *Conselho* não contesta essa afirmação.

A *Comissão* apoia o Conselho, nomeadamente na sua interpretação do artigo 5.° da Directiva 81/602. A directiva em litígio iria para lá da administração das cinco substâncias especificadas. À parte a proibição dessas substâncias, preveria processos para a inclusão de outras substâncias [alínea c) do artigo 3.°], medidas de controlo da produção de substâncias hormonais (artigo 4.°) e disposições relativas a importações provenientes de países terceiros (artigo 6.°). Aliás, a Comissão sublinha que uma disposição como a do primeiro parágrafo do artigo 5.° da Directiva 81/602 não só não poderia vin-

cular o Conselho, mas estaria, aliás, em contradição com as prerrogativas da Comissão derivadas do artigo 155.° do Tratado se pudesse excluir o recurso a outros processos.

4. *Quanto à violação do regulamento interno do Conselho*

O *recorrente* entende que a aplicação do processo escrito para a adopção da Directiva 85/649 constituiu flagrante violação do n.° 1 do artigo 6.° do regulamento interno do Conselho pelo facto de dois Estados-membros terem levantado objecções contra a utilização desse processo. Isto constituiria uma violação de formalidade essencial porque uma reunião do Conselho ofereceria a cada um dos seus membros todas as vantagens de uma negociação directa que seria particularmente importante quando exigida a unanimidade. A violação do próprio artigo 6.° acresceria uma outra, resultante da omissão de fundamentar o desvio a essa disposição.

O *Conselho* alega que circunstâncias especiais teriam permitido recorrer ao processo escrito apesar do voto contra de dois dos seus Estados-membros. Tendo a proposta da Comissão chegado apenas na véspera e estando os serviços de tradução do Conselho sobrecarregados por causa da preparação da adesão iminente da Espanha e de Portugal, a reunião do Conselho de 19 de Dezembro de 1985 não poderia ter acabado num acordo definitivo. A solução à qual se tem recorrido normalmente em tais situações — a inscrição do texto a adoptar na ordem do dia de uma sessão posterior como «ponto A», em conformidade com os n.os 6 e 7 do artigo 2.° do regulamento interno — não teria sido possível no caso, dado que a próxima reunião que era também a última do ano de 1985, devia ter lugar no dia seguinte. Após consulta do respectivo serviço jurídico, o Conselho teria recorrido ao processo escrito para que a directiva pudesse ser oficialmente aprovada em todas as línguas antes do fim do ano de 1985. O Conselho admite que a data de 31 de Dezembro de 1985, visada no segundo parágrafo do artigo 14.° da Directiva 85/358, teria apenas um carácter indicativo, e confirma a sua interpretação da mesma disposição, a saber que a Directiva 85/649 não seria a decisão prevista por esse artigo.

Em tal situação, o Conselho entende ter feito uma interpretação correcta do n.° 1 do artigo 6.° do regulamento interno. A finalidade desta disposição, sublinhada pelo recorrente, e que seria a de dar a cada Estado-membro a oportunidade de pedir uma reunião ordinária para negociar directamente, teria sido atingida. O recorrente teria tido perfeitamente ocasião de expor a sua posição detalhadamente perante o Conselho em duas ocasiões. Assim o pedido de uma reunião suplementar teria feito apenas retardar indevidamente o processo e teria redundado em uso indevido do processo.

Segundo o Conselho, a sua interpretação do artigo 6.° do regulamento interno, que favorece a *ratio legis* em relação à letra, é apoiado por vários acórdãos do Tribunal. O Conselho refere-se aos acórdãos de 21 de Outubro de 1970 (Lesage, 20/70, Recueil, p. 861) de 30 de Outubro de 1975 (Rey Soda, 23/75, Recueil, p. 1279), de 16 de Março de 1978 (Von Wüllerstorff, 7/77, Recueil, p. 769) e de 29 de Março de 1984 (Buick, 25/83, Recueil p. 1773).

Na sua resposta por escrito à questão posta pelo Tribunal, o Conselho explicou que, no exercício do seu poder discricionário, teria considerado adequado e necessário adoptar a directiva antes do fim do ano de 1985. A adopção teria sido urgente por causa da existência de distorções de concorrência e de entraves ao comércio.

O *recorrente* replica que a discussão no Conselho de 19 de Novembro de 1985 teria incidido sobre um projecto da Comissão da mesma data, o qual, aliás, teria divergido da directiva finalmente adoptada em diversos pontos importantes. Os Estados-membros não teriam tido a possibilidade de examinar o projecto da Comissão nem a directiva em litígio. Isto valeria igualmente para a discussão de 19 de Dezembro sobre o projecto distribuído na véspera e apenas em francês. Assim, o Reino Unido não teria tido a inteira possibilidade de fazer valer a sua posição detalhadamente nem de consultar as suas instâncias legislativas e governamentais.

O carácter inadequado do processo seguido seria também ilustrado pelo facto de o texto publicado no *Jornal Oficial* divergir em três pontos do notificado aos Estados-membros.

Os acórdãos do Tribunal, citados pelo Conselho para justificar o desvio ao teor literal do artigo 6.° do regulamento interno em benefício do seu objectivo, não apoiaria esse ponto de vista. Permitiriam apenas, em caso de ambiguidade, adoptar uma interpretação conforme aos objectivos do acto visado em vez de conforme ao teor literal desse acto. Isto aparentar-se-ia com a regra que consta do artigo 31.° da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Ora, no caso em apreço, não haveria ambiguidade.

Na tréplica, o *Conselho*, entendendo que essa convenção não é pertinente no âmbito do direito comunitário, considera que o artigo 31.° apoia o seu argumento de que um texto deve ser interpretado «segundo o sentido ordinário a atribuir aos termos... e à luz do seu objecto e da sua finalidade» (tradução não oficial).

Aliás, o Conselho contesta que o recorrente não tenha tido a oportunidade de examinar suficientemente as propostas da Comissão. O projecto, discutido em 19 de Novembro de 1985, teria sido distribuído não no próprio dia mas em 12 de Novembro. Entre 19 de Novembro e 19 de Dezembro de 1985, teria havido diversas reuniões a alto nível. Os membros do Conselho teriam conhecido perfeitamente as questões que lhes tinham sido apresentadas para apreciação. A proposta definitiva da Comissão feita na sessão de 19 de Dezembro de 1985 teria simplesmente reflectido as discussões aprofundadas que teriam tido lugar durante o mês precedente e teriam constituído apenas o ponto culminante de pelo menos dezoito meses de discussões no seio das diversas instâncias do Conselho.

Além disso, o acordo político geral concluído em 19 de Dezembro de 1985, apesar da falta de outras versões linguísticas que não a francesa, teria sido um elemento complementar que justificaria o recurso ao processo escrito.

No que toca às diferenças entre o texto notificado e o publicado, o Conselho invoca o artigo 191.° do Tratado que prevê que as «directivas... serão notificadas aos seus destinatários, produzindo efeito mediante tal notificação» (segundo parágrafo). Por conseguinte, só o texto notificado comportaria uma obrigação jurídica e poderia servir para interpretar a intenção do legislador.

O *Governo dinamarquês* entende que o Conselho é obrigado a respeitar o seu regulamento interno. O n.° 1 do artigo 6.° seria claro. A sua aplicação nunca poderia ser considerada um uso indevido do processo pela simples razão de uma instituição comunitária entender que um Estado-membro teve oportunidade de se manifestar suficientemente. Tal juízo de valor do Conselho seria inaceitável. A infracção ao n.° 1 do artigo 6.° do regulamento interno implicaria que o acto adoptado pelo Conselho não teria podido produzir efeito.

5. *Quanto à falta de consulta do Parlamento e do Comité Económico e Social*

O *recorrente* alega que haveria também violação de formalidade essencial porque o Conselho não consultou o Parlamento sobre o projecto apresentado pela Comissão no mês de Novembro de 1985. Esse projecto não conteria já qualquer dos artigos que tinham sido examinados pelo Parlamento Europeu. Haveria várias alterações de fundo em relação ao texto examinado (a proposta de Junho de 1984, alterada em Abril de 1985) e em relação ao texto alternativo proposto pelo Parlamento em Outubro de 1985. Como a directiva deveria basear-se igualmente no artigo 100.° do Tratado, teria sido igualmente necessária uma nova consulta do Comité Económico e Social.

O *Conselho* entende que havia que consultar de novo o Parlamento sobre uma proposta alterada apenas se as alterações ultrapassassem o âmbito da proposta inicial e se esta sofresse alterações de fundo. Invoca os acórdãos de 15 de Julho de 1970 (ACF Chemiefarma, 41/69, Reuceil, p. 661) e de 4 de Fevereiro de 1982 (Battaglia, 125/79, Recueil, p. 297). No caso, as alterações (uma simples alteração do método de tratamento reservado às substâncias hormonais) teriam permanecido no âmbito da proposta inicial. Além disso, uma nova consulta teria sido igualmente inútil pelo facto de, no fundo, a Comissão ter incorporado na sua nova proposta as alterações sugeridas pelo Parlamento. Por consequência, essas alterações teriam sido, na sua maior parte retomadas pelo Conselho no texto definitivo. Quanto às alterações mencionadas especificamente pelo recorrente, o Conselho salienta detalhadamente que se teriam tornado necessárias por causa de uma decisão adoptada entretanto ou que elas seriam uma sequência lógica de outras disposições ou que teriam sido acrescentadas pelo Parlamento. De qualquer forma, nenhuma de entre elas constituiria uma alteração de fundo.

Além do mais, o Conselho salienta que o facto de o presidente do Parlamento não ter pedido uma nova consulta viria em apoio das suas conclusões.

A *Comissão* alega que teria redigido a sua proposta alterada, de Novembro de 1985, tendo em conta os principais pedidos do Parlamento feitos na sua resolução de 11 de Outubro de 1985. Teria agido exactamente de acordo com o previsto no n.° 2 do artigo 149.° do Tratado. Seria contrário a essa disposição e ao equilíbrio institucional consultar-se de novo o Parlamento sobre alterações que levassem em conta as respectivas sugestões. Na prática, tal consulta nunca teria lugar, mas o Parlamento seria informado sobre a medida em que a Comissão tivesse acolhido as suas propostas.

6. *Quanto à justificação da directiva quanto ao mérito*

No que toca ao mérito da directiva, o *recorrente* invoca acusações que se prendem com o princípio do proporcionalidade, com a impossibilidade de execução da directiva e com o princípio da preferência comunitária.

O Tribunal teria o poder e o dever de controlar a exactidão das afirmações que figuram no preâmbulo de um acto comunitário a fim de determinar se os fundamentos constituem uma justificação legal dele (ver acórdão de 1 de Julho de 1965, Toepfer, 106 e 107/63, Recueil p. 525; conclusões do advogado-geral no processo 13/63, Itália/ /Comissão, Recueil 1963, p. 345, 369).

O recorrente alega que os fundamentos invocados no preâmbulo da directiva em litígio, a saber, a necessidade de evitar distorções da concorrência e os entraves às trocas, não poderiam justificar a imposição das ob-

rigações previstas. Sem a Directiva 85/649, os Estados-membros não poderiam impedir, com fundamento nos artigos 7.° e 30.° do Tratado, a importação de animais ou de carne tratados com hormonas, independentemente da sua própria legislação. Pois, como resultaria do relatório científico e do projecto do segundo relatório, a utilização das cinco substâncias hormonais não seria, em princípio, perigosa. Assim, afigurar-se-ia muito duvidoso que um Estado-membro tenha tido a possibilidade de, em conformidade com o artigo 36.° do Tratado, proibir a importação com fundamento na protecção de saúde.

Além disso, a proibição das cinco hormonas seria desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido. Se se quisesse assegurar que ninguém se abstivesse de consumir carne por desconfiança em relação aos efeitos das cinco hormonas, poder-se-ia atingir essa finalidade por outros meios, tais como a elaboração de regras relativas à marca ou à embalagem da carne. Nesse contexto o recorrente remete para o acórdão de 8 de Fevereiro de 1983 (Comissão/Reino Unido, 124/81, Recueil, p. 203).

O recorrente salienta, além disso, que as obrigações impostas pela Directiva 85/649 não seriam susceptíveis de execução. Dada a presença de hormonas naturais em todo o gado, seria impossível distinguir entre a carne proveniente de animais tratados com hormonas naturais e a proveniente de animais não tratados.

Por fim, o recorrente invoca o princípio da preferência comunitária (ver n.° 2 do artigo 44.° do Tratado; acórdão de 13 de Março de 1968, Bens 5/67, Recueil p. 125; acórdão de 24 de Junho de 1970 Oehlmann, 73/69, Recueil p. 467) que exigiria, entre outras coisas, que a situação jurídica das trocas intracomunitárias não fosse menos favorável que a das trocas com os países terceiros. O artigo 6.° da directiva em causa, prevendo controlos para assegurar que as importações não sejam tratadas de forma mais favorável que os produtos comunitários, teria reconhecido esse princípio. Todavia, a proibição das hormonas faria aumentar os custos da produção comunitária, ao passo que os produtores de Estados terceiros, se bem que sujeitos a essa proibição no que toca às suas exportações para a Comunidade, poderiam compensar relativamente ao preço dessas exportações a vantagem comercial extraída da utilização de hormonas na produção destinada a outros mercados.

No que respeita à afirmação do recorrente de que os fundamentos invocados não poderiam justificar as medidas adoptadas, o *Conselho* recorda a jurisprudência do Tribunal sobre o princípio de proporcionalidade e o poder de apreciação do Conselho (acórdão de 5 de Julho de 1977, Bela-Mühle, 114/76, Recueil, p. 1211; acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni, 122/78, Recueil, p. 677; acórdão de 6 de Dezembro de 1984, Biovilac, 59/83, Recueil, p. 4057), tal como sobre as competências alargadas em matéria agrícola, na perspectiva da unidade do mercado (acórdão de 20 de Abril de 1978, Commissionnaires réunis 80 e 81/77, Recueil p. 927). A luz dessa jurisprudência, o Conselho entende que as medidas adoptadas não são manifestamente inadequadas, inapropriadas ou inúteis. Quanto às conclusões a retirar do relatório científico, o Conselho lembra que, em sua opinião, não lhe teria sido imposta nenhuma obrigação jurídica de o seguir.

No que toca à possibilidade de distinguir a carne tratada com hormonas da não tratada, o Conselho é de opinião de que incumbe ao recorrente fornecer prova disso. O Conselho estaria de acordo em pedir uma peritagem realizada por um terceiro.

A afirmação relativa à violação do princípio da preferência comunitária seria apenas uma hipótese sem fundamento económico. Esse princípio seria protegido pelo artigo 6.° da directiva em litígio.

A *Comissão* alega que sem a Directiva 85/649 haveria muitos entraves às trocas intracomunitárias. Como todas as normas de harmonização parcial, o segundo parágrafo do artigo 5.° da Directiva 81/602 deixaria em aberto a questão de saber em que medida os Estados-membros poderiam regular os pontos por ela não cobertos. Com efeito, a Comissão teria instaurado um processo por incumprimento contra um Estado-membro por causa de restrições à importação de carne tratada com hormonas e enviado um parecer fundamentado a um outro Estado-membro por causa da violação da cláusula «standstill» prevista no terceiro parágrafo do artigo 5.° da Directiva 81/602.

Quanto às distorções da concorrência, seriam evidentes quando substâncias que aumentam a produção podem ser utilizadas em determinados Estados-membros e são proibidas noutros.

Resultaria claro que regras relativas à marcação e à embalagem não teriam bastado para eliminar as distorções da concorrência e os entraves às trocas. Por conseguinte, as medidas adoptadas estariam longe de ser manifestamente inadequadas em relação aos objectivos.

Para refutar a afirmação do recorrente segundo a qual a directiva não seria susceptível de execução, a Comissão remete para a Directiva 85/358 e para a Directiva 86/469 do Conselho, de 16 de Setembro de 1986, respeitante à pesquisa de resíduos nos animais e nas carnes frescas (JO L 275, p. 36). Estas directivas preveriam medidas detalhadas de controlo das substâncias hormonais desde a sua produção até à sua administração.

A Comissão entende que o princípio da preferência comunitária não seria afectado por subvenções indirectas como as invocadas pelo recorrente. Aliás, se os estados terceiros introduzissem efectivamente tais subvenções, as organizações dos mercados agrícolas preveriam contramedidas apropriadas. Em geral, num mundo cada vez mais cioso da protecção dos consumidores, o facto de produzir carne sem hormonas seria a longo prazo certamente muito vantajoso para as exportações comunitárias.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juiz relator