CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL

apresentadas em 9 de Outubro de 2001 [1]

I — Considerações preliminares

1. O presente litígio entre o Parlamento Europeu e o Conselho faz parte de uma série de processos no sector da carne de bovino [2]. No caso em apreço, o recurso de anulação do Parlamento Europeu visa o Regulamento (CE) n.º 2772/1999 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1999, que estabelece as normas gerais do regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino [3] (a seguir «Regulamento n.º 2772/1999»). Este processo diz ainda respeito à base jurídica do referido regulamento, ou seja, o Regulamento (CE) n.º 820/97 do Conselho de 21 de Abril de 1997, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino [4] (a seguir «Regulamento n.º 820/97»). A este respeito, trata-se ainda da questão essencial de saber se, e em que condições, o Conselho tem competência para adoptar um acto com base noutro acto que adoptou sozinho ou com o Parlamento Europeu.

1 — Língua original: alemão.

2 — V., a este respeito, o acórdão de 4 de Abril de 2000, Comissão/Conselho (C-269/97, Colect., p. I-2257), e o processo pendente C-1/00, que tem por objecto uma acção por incumprimento contra a República Francesa relativa ao levantamento do embargo à carne de bovino do Reino Unido; v., ainda, os acórdãos de 5 de Dezembro de 2000, Eurostock (C-477/98, Colect., p. I-10695), e de 12 de Julho de 2001, Portugal/Comissão (C-365/99, Colect., p. I-5645).

3 — JO L 334, p. 1.

4 — JO L 117, p. 1.

II — Quadro jurídico

A — O *Regulamento n.º 820/97*

2. O Regulamento n.º 820/97 foi adoptado como forma de reagir contra a crise da encefalopatia espongiforme bovina (BSE), com o objectivo de tornar mais transparentes as condições de produção e comercialização da carne de bovino. Enquanto o título I (artigos 1.º a 11.º) rege a identificação e o registo dos bovinos, o título II (artigos 12.º a 20.º) refere-se à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino.

3. O artigo 3.º dispõe:

«O regime de identificação e registo de bovinos deve incluir os seguintes elementos:

a) Marcas auriculares para identificar individualmente os animais;

b) Bases de dados informatizadas;

c) Passaportes para os animais;

d) Registos individuais mantidos em cada exploração.

A Comissão e as autoridades competentes do Estado-Membro em causa terão acesso a todas as informações previstas no presente título. Os Estados-Membros e a Comissão adoptarão as medidas necessárias para assegurar que todos os interessados, entre outros as organizações de consumidores interessadas reconhecidas pelo Estado-Membro, possam ter acesso a esses dados, na condição de ser garantida a protecção e confidencialidade necessárias desses dados, de acordo com a legislação nacional.»

4. O artigo 12.°, n.° 1, dispõe:

«1. Sempre que um operador ou uma organização, na acepção do artigo 13.°, pretenda rotular carne de bovino no local de venda por forma a prestar informações sobre a origem, certas características ou condições de produção da mesma ou sobre o animal donde provém, deve proceder nos termos do presente título.

No entanto, este título não prejudica:

— as indicações obrigatórias previstas no n.° 1 do artigo 3.° da Directiva 79/112/CEE do Conselho, com excepção do ponto 7,

[...]

— as indicações previstas nos Regulamentos (CEE) n.° 1208/81 e (CEE) n.° 1186/90,

— as indicações relativas à marca de salubridade, previstas na Directiva 64/433/CEE, bem como outras indicações similares previstas na legislação veterinária pertinente,

[...]».

5. O artigo 19.° tem o seguinte enunciado:

«1. Será introduzido um regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino. Este regime será obrigatório em todos os Estados-Membros a partir de 1 de Janeiro de 2000. Contudo, este regime obrigatório não exclui a possibilidade de um Estado-Membro decidir aplicá-lo apenas a título facultativo à carne de bovino comercializada nesse Estado-Membro. O regime de rotulagem previsto no presente regulamento é válido até 31 de Dezembro de 1999.

Por conseguinte, o Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão, adoptará antes de 1 de Dezembro de 2000, com base no relatório previsto no n.° 3, as normas gerais de um regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino, de acordo com as obrigações internacionais da Comunidade, aplicável a partir dessa data.

2. Salvo decisão em contrário do Conselho, o regime de rotulagem obrigatória a partir de 1 de Janeiro de 2000 deverá, de acordo com as obrigações internacionais da Comunidade, comportar a obrigação de mencionar no rótulo, além da indicação a que se refere o n.° 3 do artigo 16.°, o Estado-Membro ou o país terceiro onde nasceu o animal de que a carne provém, os Estados-Membros ou países terceiros onde esse animal foi criado e o Estado-Membro ou país terceiro onde o animal foi abatido.

3. Os Estados-Membros enviarão à Comissão, até 1 de Maio de 1999, relatórios sobre a aplicação do regime de rotulagem da carne de bovino. A Comissão enviará ao Conselho um relatório sobre a situação da implementação dos sistemas de rotulagem da carne de bovino nos diversos Estados-Membros.

4. Todavia, sempre que exista um sistema de identificação e registo de bovinos suficientemente desenvolvido, os Estados-Membros poderão impor antes de 1 de Janeiro de 2000 um regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino proveniente de animais nascidos, engordados e abatidos no seu território. Além disso, esses Estados-Membros poderão decidir que seja obrigatório indicar nos rótulos um ou mais dos elementos referidos nos n.os 1 e 2 do artigo 16.°

5. Um regime obrigatório como o previsto no n.° 4 não deverá resultar em perturbações do comércio entre os Estados-Membros.

As regras de execução aplicáveis nos Estados-Membros que recorram ao disposto no n.° 4 necessitam da aprovação prévia da Comissão.

6. Antes de 1 de Janeiro de 2000, o Conselho decidirá por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, se é possível e

desejável incluir indicações obrigatórias que não sejam as constantes do n.º 2 e alargar o âmbito de aplicação do presente regulamento a outros produtos que não sejam os indicados no primeiro travessão do artigo 13.º»

B — *O Regulamento n.º 2772/1999*

1. Origem

6. Em 13 de Outubro de 1999, a Comissão apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho, tal como estabelecido no n.º 3 do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 820/97, um relatório sobre a situação relativa à aplicação dos regimes de rotulagem da carne de bovino nos vários Estados-Membros [5]. No que concerne à identificação e registo dos bovinos, a Comissão identificou um certo número de lacunas dos Estados-Membros, que nomeadamente consistem no facto de os passaportes apenas estarem disponíveis para os bovinos nascidos após 1 de Janeiro de 1998, de existirem dificuldades ao nível da transmissão das informações relativas a um determinado animal quando este é exportado e de as bases de dados também não poderem ser criadas na data prevista.

7. A Comissão concluiu que a maioria dos Estados-Membros não estavam em condições de aplicar um regime de rotulagem obrigatória. Daqui resultaria «uma situação de confusão insatisfatória, injustiça e incerteza em relação a todo o sector da carne de bovino da UE, desde o produtor até ao consumidor» [6].

8. Tendo em conta estes elementos, a Comissão apresentou duas propostas de regulamento com base no artigo 152.º CE, estabelecendo um regime de identificação e registo dos bovinos e relativa à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino: a primeira visava substituir o Regulamento n.º 820/97 por um regime obrigatório a partir de 1 de Janeiro de 2003 e a segunda tinha por objectivo prolongar temporariamente o Regulamento n.º 820/97, de modo a assegurar a transição até à adopção da primeira proposta.

9. No seu relatório, a Comissão salienta que a segunda proposta deve ser rapidamente adoptada para evitar o colapso do regime de rotulagem voluntária e a sua substituição automática por um regime obrigatório desprovido de regras gerais que o possam nortear. A Comissão sublinha ainda que, se o Conselho e o Parlamento não puderem chegar a uma decisão antes de 31 de Dezembro de 1999, a Comissão reserva-se o direito de apresentar ao Con-

5 — COM (1999) 486 final.

6 — COM(1999) 486 final, p. 10.

selho uma proposta urgente, para adopção antes do final de 1999. Esta proposta, baseada no artigo 19.° do Regulamento n.° 820/97, seria elaborada a fim de evitar o vazio jurídico resultante da terminação automática do regime facultativo [7].

10. Em 14 de Dezembro de 1999, o Conselho declarou que iria adoptar um regulamento com base no artigo 19.° do Regulamento n.° 820/97 no caso de o Parlamento Europeu recusar a segunda proposta da Comissão tal como esta se apresentava, sem outra alteração a não ser a adição do artigo 37.° CE como base jurídica.

11. Em 16 de Dezembro de 1999, o Parlamento Europeu votou, em primeira leitura no âmbito do processo de co-decisão, várias alterações à proposta de alteração do Regulamento n.° 820/97. Estas alterações tinham por objectivo introduzir o regime obrigatório — após uma prorrogação de oito meses do antigo regime — em 1 de Setembro de 2000, sendo que alguns elementos do sistema de informação já seriam obrigatórios desde 1 de Janeiro de 2000.

12. Seguidamente, em 21 de Dezembro de 1999, o Conselho adoptou, com base no artigo 19.° do Regulamento n.° 820/97, o Regulamento n.° 2772/1999.

7 — COM(1999) 486 final, p. 11.

2. Conteúdo do Regulamento n.° 2772/1999

13. O segundo considerando tem a seguinte redacção:

«As normas gerais do regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino devem ser aplicáveis apenas a título provisório, por um período máximo de oito meses, para permitir ao Parlamento Europeu e ao Conselho decidirem sobre a proposta de regulamento que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino e que revoga o Regulamento (CE) n.° 820/97, apresentada pela Comissão em 13 de Outubro de 1999.»

14. O terceiro considerando dispõe:

«É, por conseguinte, conveniente estabelecer normas gerais simples para o regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino, que todos os Estados-Membros possam cumprir actualmente; as normas devem remeter para o disposto no n.° 1 do artigo 12.° do Regulamento (CE) n.° 820/97.»

15. O artigo 1.° prevê que:

«1. Os operadores e as organizações que comercializem carne de bovino, na acepção do artigo 13.° do Regulamento (CE) n.° 820/97, devem rotulá-la de acordo com as regras referidas no n.° 1, primeiro, terceiro e quarto travessões do segundo parágrafo, do artigo 12.° do Regulamento (CE) n.° 820/97.

Todavia, os Estados-Membros podem continuar a recorrer à faculdade prevista no n.° 4 do artigo 19.° do Regulamento (CE) n.° 820/97 após 1 de Janeiro de 2000. Neste caso, continuará a aplicar-se o n.° 5 do artigo 19.° do Regulamento (CE) n.° 820/97.

2. As normas relativas ao regime facultativo, aplicáveis até 31 de Dezembro de 1999, de acordo com o artigo 19.° do Regulamento (CE) n.° 820/97, continuarão a ser aplicáveis a qualquer indicação facultativa, em complemento ao regime de rotulagem obrigatória referido no n.° 1.»

III — Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

16. A petição do Parlamento Europeu foi registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 10 de Março de 2000. Por despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 4 de Agosto de 2000 e de 13 de Setembro de 2000, respectivamente, o Reino de Espanha e a Comissão foram admitidos como intervenientes no processo, em apoio dos pedidos do Conselho.

17. O Parlamento Europeu conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne anular o Regulamento n.° 2772/1999 e, em caso de anulação, manter em vigor os efeitos do regulamento anulado até à adopção de um novo acto, em conformidade com o artigo 152.° CE, bem como condenar o recorrido nas despesas.

18. O Conselho e as partes intervenientes concluem pedindo que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso e condenar o recorrido nas despesas. A Comissão pede que, em caso de anulação, sejam mantidos os efeitos do regulamento.

IV — Primeiro fundamento: incompetência do Conselho

19. No âmbito do primeiro fundamento, importa analisar se o Conselho tinha competência para adoptar o Regulamento n.° 2772/1999 com a base jurídica pela qual optou.

A — *Argumentos das partes*

20. O *Parlamento Europeu* sustenta que o Conselho não tinha poderes para prolongar a aplicação do regime facultativo de rotulagem da carne de bovino para lá de 31 de Dezembro de 1999 nem para adiar a introdução do regime obrigatório de rotulagem da carne de bovino. Mesmo supondo que o Conselho se tivesse reservado a competência para adoptar disposições de execução do Regulamento n.º 820/97, não é menos verdade que o próprio princípio do regime de rotulagem obrigatória e a sua data de entrada em vigor foram fixados pelo regulamento. Ao alterar estes elementos, o Conselho não tomou uma medida de execução, mas procedeu à alteração deste regulamento.

21. A remissão que o artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2772/1999 faz para as disposições aplicáveis referidas no Regulamento n.º 820/97 apenas tem, segundo o Parlamento Europeu, um valor confirmativo, pois que recorda a legislação existente, ou seja, a rotulagem dos géneros alimentícios de acordo com a Directiva 79/112/CEE, os Regulamentos (CEE) n.º 1208/81 e (CEE) n.º 1186/90, bem como a etiquetagem em conformidade com a Directiva 64/433/CEE. Estas disposições dizem em parte respeito às obrigações gerais de rotulagem, válidas para todos os géneros alimentícios, ou não se referem à rotulagem dos produtos alimentares destinados ao consumidor.

22. O Parlamento Europeu admite que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 820/97 confere ao Conselho o poder de adoptar disposições de execução nos termos do n.º 2 deste mesmo artigo.

23. O Parlamento Europeu contesta também a validade da tese da base jurídica derivada, avançada pelo Conselho, que se caracteriza por um processo de decisão simplificado, ou seja, aquele que teria permitido ao Conselho, no caso em apreciação, adoptar, em violação do artigo 37.º CE, um acto legislativo no âmbito da política agrícola comum sem consultar o Parlamento Europeu.

24. O Parlamento Europeu sublinha que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, nomeadamente em sede de política agrícola comum, se os elementos

essenciais da matéria foram regulados de acordo com o processo previsto pelo Tratado, ou seja, no caso em apreço, o artigo 37.°, n.° 2, terceiro parágrafo, CE, as disposições de execução podem ser adoptadas seguindo um processo diferente. A disposição de execução deve, portanto, respeitar o quadro e os limites previstos no acto normativo de base.

25. Na opinião do Parlamento Europeu, não existe uma terceira via para além dos actos legislativos e dos actos de execução. Ou o Regulamento n.° 2772/1999 é um acto legislativo e deve respeitar os requisitos formais essenciais que o Tratado prevê para a sua adopção, ou é um acto de execução, na acepção do artigo 202.° CE.

26. O Parlamento Europeu recorda que, nos termos do artigo 7.°, n.° 1, segundo parágrafo, CE, «cada instituição actua nos limites das atribuições e competências que lhe são conferidas pelo presente Tratado». Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça [8], as regras relativas à formação da vontade das instituições comunitárias são estabelecidas pelo Tratado e não estão na disponibilidade nem dos Estados-Membros nem das próprias instituições.

27. Segundo o Parlamento Europeu, o Tratado não autoriza o Conselho a agir na qualidade de legislador no âmbito do artigo 37.° CE, subtraindo-se aos trâmites obrigatórios. O Tratado apenas contém algumas disposições, como o artigo 175.°, n.° 2, segundo parágrafo, CE, ou o artigo 67.°, n.° 2, segundo travessão, CE, que dão ao Conselho o poder de alterar, no respeito de condições estritas, os processos de decisão previstos no Tratado. São, no entanto, situações verdadeiramente excepcionais, sem qualquer relação com o presente litígio.

28. A supor que o Conselho dispunha de uma competência normativa do terceiro tipo, o Parlamento salienta que a norma de habilitação do artigo 19.°, n.° 1, do Regulamento n.° 820/97 tinha um âmbito de aplicação limitado, quer em razão da matéria quer em razão do tempo, ou seja, não permita, em nenhum caso, adiar a data de entrada em vigor de um regime de rotulagem obrigatória para lá de 1 de Janeiro de 2000.

29. No que respeita ao argumento de que o Conselho, caso pretendesse reservar para si as competências de execução, deveria tê-lo justificado, o Parlamento Europeu não o considera juridicamente convincente. Com efeito, o que é determinante não é a intenção do Conselho, mas sim a situação objectivamente criada. Acresce que, tendo em conta o actual procedimento da «comitologia», o Parlamento Europeu duvida, em geral, que o Conselho tenha sempre o cuidado de claramente fundamentar se e por que razão se reserva a possibilidade de adoptar as disposições de execução.

8 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho (68/86, Colect., p. 855, n.° 38).

30. Quanto à sua alegada incompetência, o *Conselho* contesta a argumentação do Parlamento Europeu relativa ao alcance da base jurídica do artigo 19.° do Regulamento n.° 820/97 e à qualificação do Regulamento n.° 2772/1999 como uma medida de execução. O Conselho considera que a base jurídica em questão tem um âmbito de aplicação bem mais amplo que lhe permitia adoptar o regulamento em causa, sob proposta da Comissão.

31. Do ponto de vista do Conselho, de modo algum se retira do Tratado que toda a actividade legislativa no domínio da política agrícola comum deve estar sujeita a uma participação do Parlamento Europeu sob a forma de consulta ou de co-decisão. O legislador comunitário pode, pelo contrário, prever, num acto legislativo adoptado através do processo de consulta ou de co-decisão, uma base jurídica que não contemple a intervenção do Parlamento Europeu.

32. O Conselho considera, além disso, errada a equiparação feita pelo Parlamento Europeu entre as disposições de execução, previstas no artigo 11.°, n.^{os} 5 e 6, da proposta da Comissão que esteve na origem do Regulamento n.° 820/97, e as normas gerais do artigo 19.°, n.° 1, segundo parágrafo, deste regulamento. Com efeito, ao alterar, neste ponto, a proposta da Comissão, o Conselho pretendeu criar uma base jurídica derivada para a adopção de normas gerais de um regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino e não para a adopção de disposições de execução. Aliás, se o Conselho apenas pretendesse reservar-se uma competência de execução, devia tê-lo indicado, de acordo com o artigo 202.° CE, nos considerandos do Regulamento n.° 820/97, o que todavia não fez.

33. Esta posição do Conselho é confirmada pelo facto de a Comissão, na sua segunda proposta de Outubro de 1999, ter previsto, no que se refere à base jurídica derivada, a participação do Parlamento Europeu no processo de decisão.

34. Tendo em conta o carácter excepcional da medida adoptada e as dificuldades que a sua aplicação podia causar, o Conselho decidiu criar uma base jurídica derivada que lhe permite, com base na experiência decorrente da aplicação do regime facultativo, proceder às eventuais adaptações consideradas indispensáveis à sua evolução para um regime obrigatório.

35. O Conselho observa ainda que o Parlamento Europeu e o Conselho adoptaram, em 17 de Julho de 2000, o Regulamento (CE) n.° 1760/2000, que revogou o Regulamento n.° 820/97. Este regulamento tem por base os artigos 37.° CE e 152.°, n.° 4, alínea b), CE. A adopção do Regulamento n.° 1760/2000 é reveladora do carácter provisório do Regulamento n.° 2772/1999,

na medida em que este regulamento tem por objectivo dar ao Parlamento Europeu e ao Conselho o tempo necessário para elaborar e adoptar um regime de rotulagem obrigatória eficaz e adequada, evitando assim uma situação de vazio jurídico.

36. De resto, o Conselho continua a defender que o Tratado não se opõe a que um acto adoptado pelo processo previsto no Tratado crie uma base jurídica derivada, que preveja um processo de decisão mais flexível. A este respeito, o Conselho contesta a interpretação da jurisprudência do Tribunal de Justiça feita pelo Parlamento Europeu. No entender do Conselho, desta jurisprudência apenas se pode concluir que o Tratado se opõe a uma disposição que imponha a unanimidade para a adopção de um acto através de uma base jurídica derivada quando o Tratado preveja a adopção por maioria qualificada. A este propósito, o Conselho cita, a título de exemplo, vários actos que criam bases jurídicas derivadas.

38. A *Comissão* expõe que, tendo em consideração as alterações propostas pelo Parlamento Europeu e os prazos a respeitar, não teve outra opção a não ser recorrer ao processo previsto no artigo 19.° do Regulamento n.° 820/97. O objectivo prosseguido pela Comissão consistia no estabelecimento de um regime de rotulagem realista, que evitasse o risco de abalar ainda mais a confiança dos consumidores. Existe, na verdade, uma ligação entre o título I do Regulamento n.° 820/97, relativo à identificação e registo de bovinos, e o título II, relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino. A rotulagem apenas pode desempenhar o seu papel se for exacta e esta exactidão resultar da fiabilidade dos dados recolhidos nos termos do título I.

39. A Comissão sublinha que o Regulamento n.° 2772/1999 foi indispensável como medida provisória destinada a evitar um vazio jurídico.

B — *Apreciação*

37. Segundo o *Governo espanhol*, o Conselho é competente para adoptar, com base no artigo 19.° do Regulamento n.° 820/97, o Regulamento n.° 2772/1999. O regulamento impugnado prevê, efectivamente, as normas gerais de um regime de rotulagem obrigatória, por remissão para o artigo 12.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 820/97.

40. Para verificar se o Conselho estava habilitado a adoptar o Regulamento n.° 2772/1999 com base no artigo 19.° do Regulamento n.° 820/97, importa, em primeiro lugar, examinar o conteúdo desta disposição. Deve-se, em seguida, abordar a questão de saber se o Regulamento n.° 2772/1999 corresponde às disposições do artigo 19.°

41. O artigo 19.° contém ainda, entre outras disposições, uma base jurídica para a adopção de actos. Dado que esta base jurídica não existe no direito originário, mas sim ao nível do direito derivado, ou seja, num regulamento do Conselho, estamos perante o que se chama uma base jurídica derivada. Tal como o Conselho salienta com toda a razão, esta base é admissível desde que estejam preenchidos alguns requisitos.

42. O artigo 19.° estabelece uma série de requisitos para que um acto possa ser adoptado com base neste artigo.

43. Por um lado, o artigo 19.° impõe requisitos de forma.

No que se refere à competência, o artigo 19.°, n.° 1, prevê que ela pertence ao Conselho, não especificando porém, através do termo «adoptará», a forma do acto jurídico em causa. No que respeita ao processo, o artigo 19.° determina que, com base no relatório previsto no n.° 3 deste artigo, o Conselho delibera por maioria qualificada, sob proposta da Comissão. O artigo 19.° fixa ainda um prazo. A decisão deve, assim, ser tomada antes de 1 de Janeiro de 2000.

O Regulamento n.° 2772/1999 cumpre estes requisitos de forma.

44. Contudo, o artigo 19.° enuncia ainda alguns requisitos substanciais. Assim, a decisão deve conter as normas gerais de um regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino que sejam conformes às obrigações internacionais da Comunidade.

45. Se mensurarmos o Regulamento n.° 2772/1999 por estes critérios, parece que este regulamento não introduz um regime de rotulagem obrigatória, prorrogando, como comprova a remissão para algumas disposições do Regulamento n.° 820/97, o antigo regime de rotulagem facultativa e a possibilidade de os Estados-Membros imporem um regime de rotulagem obrigatória. Por último, o Regulamento n.° 2772/1999 vai buscar ao artigo 12.°, n.° 1, segundo parágrafo, algumas regras de rotulagem, ou seja, limita-se a repetir as obrigações de rotulagem existentes, sem prever novas normas gerais relativas à rotulagem da carne de bovino.

46. Ainda que as disposições adoptadas pelo Conselho no Regulamento n.° 2772/1999 fossem qualificadas como um regime de rotulagem obrigatória, a verdade é que, no caso em apreço, não se trata de «normas gerais», na acepção do artigo 19.°, n.° 1, do Regulamento n.° 820/97. Com efeito, quando aludiu a estas «normas gerais», o legislador comunitário visava, sem dúvida, algo diferente das indicações previstas no artigo 12.° e a possibilidade, prevista no artigo 19.°, de os Estados-Membros imporem um regime obrigatório. Pelo contrário, era intenção

manifesta do legislador comunitário ir além dos regimes de rotulagem já previstos no Regulamento n.º 820/97 e criar uma regulamentação adicional. Caso contrário, a disposição relativa às «normas gerais» seria, na verdade, supérflua. Não basta, portanto e em última análise, que, ao contrário do que sustenta a Comissão, sejam enunciadas regras de rotulagem.

47. Ao adoptar um regulamento que não corresponde às prescrições da disposição pela qual este optou como sua base jurídica, o Conselho excedeu os poderes que lhe foram conferidos. O Conselho não era, portanto, competente para adoptar o Regulamento n.º 2772/1999. Em conclusão, cumpre desde logo considerar que o artigo 19.º do Regulamento n.º 820/97 não habilita o Conselho a adoptar o Regulamento n.º 2772/1999. Tendo em conta estas considerações, também não estamos perante um regulamento de execução.

48. Mesmo supondo que, no caso em apreciação, se trata de uma medida provisória destinada a evitar um vazio jurídico, tal não impede que também nesse caso se imponha o respeito do disposto no artigo 19.º do Regulamento n.º 820/97.

V — Segundo fundamento: violação das prerrogativas do Parlamento Europeu

49. No âmbito do segundo fundamento, importa analisar a questão de saber qual a base jurídica que podia ter sido utilizada para a adopção do Regulamento n.º 2772/1999.

A — *Argumentos das partes*

50. O *Parlamento Europeu* contesta que o Conselho tenha podido alterar a substância do Regulamento n.º 820/97 sem respeitar as prerrogativas do Parlamento Europeu que, como co-legislador no âmbito do processo de co-decisão, deveria ter sido consultado, se o regulamento tivesse sido adoptado com base no artigo 152.º CE, como de resto previa a proposta da Comissão.

51. O Parlamento Europeu rejeita a crítica que lhe é feita de ser responsável pela não adopção da medida proposta antes de 31 de Dezembro de 1999. Sublinha que o exercício das suas competências no âmbito do processo de co-decisão não está limitado ao que obtenha, logo na primeira leitura, a aprovação do Conselho. O Parlamento recorda ainda que o Conselho tinha já colocado uma condição *sine qua non*, a saber, acrescentar o artigo 37.º CE como base jurídica.

52. Na opinião do *Conselho*, o Regulamento n.º 2772/1999 visa atingir principalmente os dois objectivos seguintes: por um lado, ganhar o tempo necessário para que possa ser adoptado um regime eficaz de rotulagem obrigatória através do processo

de co-decisão e, por outro, cumprir a vontade do Parlamento Europeu na medida do possível, nomeadamente limitando a oito meses o período de transição. Tendo em conta estas circunstâncias, o Conselho considera que as prerrogativas do Parlamento Europeu não foram violadas.

53. O Conselho recorda que, na primeira leitura, o Parlamento Europeu pretendia estabelecer um regime de rotulagem obrigatória que previa uma série de elementos de informação obrigatórios, embora o Parlamento Europeu devesse saber que estas informações não estavam disponíveis e que tal conduziria a uma proibição quase total da comercialização da carne de bovino, o que seria dificilmente compatível com o princípio da proporcionalidade e provocaria um contencioso com os operadores económicos que poriam, eventualmente, em causa a responsabilidade extracontratual da Comunidade.

54. O Conselho alega que, ao adoptar no âmbito do processo legislativo uma resolução que contém elementos inaceitáveis para o Conselho, o Parlamento Europeu impediu que o processo de co-decisão pudesse ser concluído até 31 de Dezembro de 1999.

55. O *Governo espanhol* considera que as prerrogativas do Parlamento Europeu não foram violadas. Resulta do acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Abril de 2000, Comissão/Conselho [9], que o artigo 152.° CE não é a base jurídica adequada para a adopção do Regulamento n.° 2772/1999, pelo que este regulamento não podia ser adoptado no âmbito do processo de co-decisão.

56. A propósito do acórdão Comissão/ /Conselho, o *Parlamento Europeu* observa que este dizia respeito à base jurídica antes da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão. A partir de então, o artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE constitui indiscutivelmente a base jurídica adequada para um regulamento como o Regulamento n.° 2772/1999.

B — *Apreciação*

57. Uma vez que o Regulamento n.° 2772/1999 não podia ser adoptado com base no artigo 19.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 820/97, coloca-se a questão de saber qual teria sido a base jurídica adequada para o regulamento impugnado.

58. Em princípio, são de considerar três alternativas: o artigo 37.° CE, o artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE, ou ainda, como dupla base jurídica, o artigo 37.° CE conjugado com o artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE.

9 — Acórdão já referido na nota 2.

1. O artigo 37.° CE ou o artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE

59. É jurisprudência assente do Tribunal de Justiça [10] que, no quadro do sistema de competências da Comunidade, a escolha da base jurídica de um acto deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional. Entre esses elementos figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto.

60. Importa, desde logo, analisar qual é a finalidade do Regulamento n.° 2772/1999, isto é, se este regulamento prossegue objectivos de política agrícola ou objectivos de saúde pública.

61. Como resulta designadamente do segundo, terceiro e quarto considerandos, o Regulamento n.° 2772/1999 visa estabelecer as normas gerais de um regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino. Do ponto de vista da finalidade prosseguida, trata-se, portanto, de disposições que se inserem na matéria tratada no título II do Regulamento n.° 820/97, ou seja, a rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino, e não de disposições abrangidas pelo título I, relativo à identificação e registo de bovinos. Poderá, então, tratar-se de uma medida na acepção do artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE, ou seja, uma medida no domínio veterinário cujo objectivo directo consiste na protecção da saúde pública.

62. Do ponto de vista do conteúdo do Regulamento n.° 2772/1999, pode-se constatar que este contém regras relativas à rotulagem da carne de bovino. O regulamento impugnado diz assim respeito à comercialização de um produto agrícola constante do anexo I do Tratado CE.

63. Em particular, o Regulamento n.° 2772/1999 limita-se, por um lado, a remeter para as disposições do Regulamento n.° 820/97 relativo à rotulagem e, por outro, a prorrogar algumas disposições de duração limitada do Regulamento n.° 820/97. Como resulta do artigo 1.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 2772/1999, os Estados-Membros conservam a possibilidade de impor ou manter o seu próprio regime de rotulagem obrigatória. O regime de rotulagem facultativa permanece igualmente aplicável.

64. Apesar de não ser assim criado um regime de rotulagem obrigatória, retomando-se antes o regime existente no Regulamento n.° 820/97, trata-se contudo de disposições que contribuem directamente para a protecção da saúde pública.

65. Deste ponto de vista, é possível aliás alegar que, em conformidade com um

10 — V., a este respeito, o acórdão Comissão/Conselho (já referido na nota 2), n.° 43, e a jurisprudência aí citada.

acórdão do Tribunal de Justiça, o regulamento de base n.º 820/97, ao qual se refere precisamente o Regulamento n.º 2772/1999 que o prorroga em determinadas matérias, foi adoptado exclusivamente com base no artigo 43.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 37.º CE).

66. Com efeito, como resulta do acórdão proferido no processo Comissão/Conselho (C-269/97), no regime jurídico então existente, ou seja, nos termos do artigo 129.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Tratado CE, as exigências em matéria de protecção da saúde constituíam uma componente das demais políticas comunitárias e deviam, portanto, ser tidas em conta no quadro da política agrícola comum [11]. Por conseguinte, mesmo que um regulamento «[tivesse] efeitos positivos sobre a protecção da saúde pública», deveria ser adoptado com base no artigo 43.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 37.º CE) [12].

67. A este respeito, cumpre todavia recordar que o que é determinante para a adopção de um acto é o regime jurídico existente no momento da sua adopção, ou seja, no que toca ao Regulamento n.º 2772/1999, em 21 de Dezembro de 1999.

68. No caso em apreço, a data da adopção do regulamento é importante, uma vez que o Tratado de Amesterdão já estava em vigor nessa data. Por conseguinte, as disposições no domínio da saúde pública que foram alteradas por este tratado também já eram aplicáveis. Estas alterações constituem precisamente uma reacção à crise da BSE [13].

69. Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o regime jurídico alterou-se, na medida em que «as exigências em matéria de protecção da saúde» deixaram de ser uma «componente das demais políticas comunitárias», ao passo que, nos termos do artigo 152.º, n.º 1, CE, «[n]a definição e execução de todas as políticas e acções da Comunidade será assegurado um elevado nível de protecção da saúde». Tanto esta «garantia» como a integração explícita das «acções» da Comunidade serviram para valorizar a política da saúde pública. O lugar ocupado por esta disposição, no início do artigo, é igualmente expressão desta valorização [14].

70. Este aspecto, aliado à criação da nova base jurídica do artigo 152.º, n.º 4, alínea b), CE, coloca em evidência a intenção dos autores do Tratado de reforçarem o peso

11 — Acórdão já referido na nota 2, n.º 48.

12 — *Ibidem*, n.º 61.

13 — Eckert, Auswirkungen des Vertrages von Amsterdam auf das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht, Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht, 1998, p. 118, *maxime* p. 119; Hollmann/Schulz-Weidner, Der Einfluss der EG auf das Gesundheitswesen der Mitgliedstaaten, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeit- und Sozialrecht, 1998, p. 180, *maxime* p. 185.

14 — Karagiannis, La politique communautaire de santé publique et le Traité d'Amsterdam, in: Études en l'honneur de Pierre Sandevour, 2000, p. 221, *maxime* p. 231 e segs.).

das disposições em matéria de saúde pública também na sua qualidade de base jurídica relativamente ao disposto no artigo 37.° CE e de salientar o seu carácter autónomo [15].

71. É certo que o artigo 152.° CE prevê, como o anterior artigo 129.° do Tratado CE, que os actos serão adoptados pelo processo de co-decisão, porém o artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE distingue-se da disposição anterior que substituiu, pois dispõe que as «medidas nos domínios veterinário e fitossanitário que tenham directamente por objectivo a protecção da saúde pública» serão adoptadas «[e]m derrogação do artigo 37.°» Isto traduz a vontade das partes contratantes de limitarem o âmbito de aplicação do artigo 37.° CE [16]. Para o Parlamento Europeu, o artigo 152.° CE é importante, pois que estas medidas estão justamente sujeitas ao processo de co-decisão e não apenas a um simples processo de consulta, como antes acontecia no âmbito da política agrícola comum. Numa abordagem que se afasta deliberadamente da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o que é considerado decisivo já não é o objecto do acto, mas sim o seu objectivo [17].

72. Mesmo a circunstância de o Regulamento n.° 2772/1999 remeter para o Regulamento n.° 820/97 em nada altera o facto de se ter de recorrer, não à base jurídica pertinente no momento da adopção do Regulamento n.° 820/97, mas à que era pertinente no momento da adopção do novo acto. Com efeito, disposições como as que figuram no Regulamento n.° 820/97 não podem continuar a fundar-se na mesma base jurídica após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.

2. O artigo 37.° CE conjugado com o artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE

73. No caso de não se considerar que o essencial do Regulamento n.° 2772/1999 consiste em este ter directamente por objectivo a protecção da saúde pública, importa analisar se este regulamento não deveria fundar-se numa dupla base jurídica, a saber, o artigo 37.° CE e o artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE. É que, mesmo após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, coloca-se a questão de saber se não se imporá uma dupla base jurídica, uma vez que o teor estrito do artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE levar a crer que o artigo 37.° CE conserva um amplo âmbito de aplicação.

74. Quando dois (ou mais) aspectos de um acto sejam uma «componente essencial» [18] ou sejam «igualmente essenciais», a insti-

15 — V. Karagiannis (já referido no nota 14), p. 243.

16 — Sobre a génese do artigo 152.° CE, v. Oreja Aguirre/ /Fonseca Morillo/Calvo Hornero, El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea, 1998, volume I, p. 246 e segs. V., igualmente, Berg, artigo 152.°, n.° 35, in: Schwarze (editor), EU-Kommentar, 2000.

17 — Gosalbo Bono, Les politiques et actions communautaires, Revue trimestrielle du droit européen, 1997, p. 769, *maxime* p. 793.

18 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (C-42/97, Colect., p. I-869, n.° 43).

tuição está obrigada a adoptar o acto «com base nas duas disposições em que se funda a sua competência» [19].

75. Pelo contrário e segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o recurso a uma única base jurídica é suficiente quando as medidas em causa «se relacionam a título principal com um domínio de acção, tendo os efeitos nas outras políticas natureza meramente acessória» [20], ou quando se trata apenas de «efeitos indirectos e acessórios» [21].

76. Se a protecção da saúde constituir apenas um de entre vários conteúdos ou objectivos de um acto, o artigo 37.° CE será apenas uma de várias bases jurídicas. Isto resulta do facto de o artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE visar medidas «que tenham directamente por objectivo a protecção da saúde pública» [22].

77. No entanto, como atrás indicámos, ao limitar-se a retomar alguns elementos do Regulamento n.° 820/97, o Regulamento n.° 2772/1999, ao contrário daquele, apenas tem um único objectivo principal, ou seja e directamente, a protecção da saúde pública. Do mesmo modo, o seu conteúdo — ao contrário do Regulamento n.° 820/97, com os seus títulos I e II — não apresenta componentes que sejam igualmente essenciais. Isto significa que o Regulamento n.° 2772/1999 apenas deveria fundar-se numa única base jurídica, isto é, o artigo 152.° CE. Por conseguinte, o Parlamento Europeu deveria ter sido consultado no âmbito do processo de co-decisão em conformidade com o disposto no artigo 251.° CE.

78. Caso se considere, ao contrário da opinião aqui defendida, que o Regulamento n.° 2772/1999 prossegue também ele dois objectivos e tem duas componentes, designadamente, a protecção da saúde pública e os objectivos da política agrícola no sector da carne de bovino, restará ainda, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça [23], apreciar se os processos legislativos previstos nas duas bases jurídicas, ou seja, nos artigos 37.° CE e 152.° CE, são compatíveis. No caso em apreço, este requisito está preenchido, uma vez que o processo de co-decisão do artigo 251.° CE, previsto para os actos cuja base seja constituída pelo artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE, é compatível com a simples consulta, prevista para os actos cuja base jurídica é o artigo 37.° CE, na medida em que é o processo

19 — Acórdãos de 25 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (C-164/97 e C-165/97, Colect., p. I-1139, n.° 14), e de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Conselho (165/87, Colect., p. 5545, n.os 6 a 13).

20 — Acórdãos de 25 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (já referido na nota 19, n.° 14); de 4 de Outubro de 1991, Parlamento/Conselho (C-70/88, Colect., p. I-4529, n.° 17), e de 26 de Março de 1996, Parlamento/Conselho (C-271/94, Colect., p. I-1689, n.os 32 e 33).

21 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (já referido na nota 18, n.° 63).

22 — Hix, artigo 37.°, n.° 14, in: Schwarze (editor), EU-Kommentar, 2000.

23 — Acórdãos de 25 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (já referido na nota 19, n.° 14), e de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho (C-300/89, Colect., p. I-2867, n.os 17 a 21).

que confere os direitos mais importantes ao Parlamento Europeu e, por conseguinte, de certa maneira «absorve» o processo da simples consulta. No que respeita à votação no Conselho, prevê-se nos dois casos a maioria qualificada.

79. Foi, aliás, com base na dupla base jurídica dos artigos 37.° CE e 152.° CE que foi adoptado o novo regulamento que vem substituir o Regulamento n.° 820/97, ou seja, o Regulamento n.° 1760/2000.

3. Conclusão

80. Ao basear o Regulamento n.° 2772/1999 no artigo 19.° do Regulamento n.° 820/97 e não no artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE, o Conselho excluiu a intervenção do Parlamento Europeu no âmbito do processo de co-decisão, tendo, assim, violado as prerrogativas do Parlamento Europeu. Mesmo supondo que, para adoptar o Regulamento n.° 2772/1999, se deveria ter recorrido a uma dupla base jurídica, ou seja, o artigo 152.°, n.° 4, alínea b), CE e o artigo 37.° CE, o Conselho violou as prerrogativas do Parlamento Europeu.

VI — Terceiro fundamento: violação do Regulamento n.° 820/97

81. O terceiro fundamento tem por objecto a violação do Regulamento n.° 820/97.

A — *Argumentos das partes*

82. O *Parlamento Europeu* alegou que o Conselho não respeitou duplamente as obrigações previstas no Regulamento n.° 820/97. Em primeiro lugar, o Conselho alterou o conteúdo deste regulamento, ao prorrogar o regime de rotulagem facultativa da carne de bovino e ao adiar a introdução do regime de rotulagem obrigatória, não o fazendo através do processo de co-decisão, como exigido pelo Tratado. Em segundo lugar, o Conselho não respeitou a obrigação, que lhe incumbe por força do artigo 19.° do Regulamento n.° 820/97, de adoptar até 1 de Janeiro de 2000 as normas gerais de um regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino.

83. O Parlamento Europeu salienta que, no artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 820/97, o Conselho reservou-se o direito de reduzir o conteúdo do regime de rotulagem obrigatória. Poderia tê-lo feito com base nos relatórios da Comissão.

84. Segundo o Parlamento Europeu, não existia qualquer razão imperativa que impedisse a introdução do regime de rotulagem obrigatória na data prevista. O Parlamento Europeu considera que os argumentos assentes nas lacunas dos Estados-Membros e na ausência de identificação dos bovinos nascidos até 1 de Janeiro de 1998 não convencem. Com efeito, foi o próprio Conselho que decretou que apenas os bovinos nascidos após aquela data deviam ser identificados e foi ainda o Conselho que considerou que esse facto não impedia a introdução da rotulagem obrigatória a partir de 1 de Janeiro de 2000.

85. O Parlamento Europeu conclui assim que, uma vez que a passagem para o regime de rotulagem obrigatória não era impossível, foi o Conselho que a considerou inoportuna. O adiamento da introdução do regime de rotulagem obrigatória devia ter sido feito por alteração do Regulamento n.º 820/97 e não por uma medida de execução.

86. O Parlamento Europeu lembra ainda que foi o próprio Conselho que fixou a data de 1 de Janeiro de 2000. O Parlamento Europeu não vê em que medida as dificuldades relativas à aplicação do artigo 19.º do Regulamento n.º 820/97 poderiam justificar a adopção do Regulamento n.º 2772/1999.

87. O Parlamento Europeu reconhece que não se pode esperar que um processo de co-decisão seja concluído em menos de três meses. Coloca, porém, a questão de saber por que razão a proposta da Comissão não foi apresentada antes. Com efeito, o Regulamento n.º 820/97 obrigava a Comissão a apresentar uma proposta relativa às normas gerais de um regime de rotulagem obrigatória. Por seu turno, o Conselho devia adoptar as referidas normas até 1 de Janeiro de 2000. O argumento de que a rotulagem obrigatória não podia ser introduzida por falta de informações completas não convence, visto que, para a adopção das normas gerais, o Conselho gozava de uma ampla margem de apreciação em relação aos elementos que devem ser obrigatoriamente indicados nos rótulos. De resto, a revogação do regime de rotulagem facultativa não criaria um vazio jurídico, dado tratarem-se de regras voluntárias.

88. O Parlamento Europeu considera que a Comissão expôs claramente que a proposta que levou à adopção do Regulamento n.º 820/97 se destinava a atingir um resultado que deveria ser obtido no âmbito do processo de co-decisão.

89. No que respeita às lacunas dos Estados-Membros em matéria de identificação e registo dos bovinos, o Parlamento Europeu julga ter descoberto uma contradição na posição da Comissão. Considera que, não obstante as lacunas dos Estados-Membros, era possível, tendo em conta as disposições do artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento n.º 820/97, adoptar pelo menos algumas normas de um regime de rotulagem obrigatória.

90. O *Conselho* sustenta que não violou o Regulamento n.º 820/97, tendo antes utilizado um mecanismo previsto pelo próprio regulamento no artigo 19.º e cuja legitimidade *per se* não é, de resto, contestada pelo Parlamento Europeu.

91. O Conselho alega ainda que o Regulamento n.º 2772/1999 não constitui uma disposição de execução. O artigo 19.º do Regulamento n.º 820/97 é antes uma base jurídica derivada a que o Conselho legitimamente recorreu no caso em apreciação. Segundo o Conselho, é óbvio que esta base jurídica derivada permitia-lhe fazer a transição entre o antigo e o novo regime, pois que esta base jurídica derivada permitia mesmo a introdução das normas gerais deste novo regime.

92. O Conselho sublinha que a crítica que lhe é feita pelo Parlamento Europeu, de não ter adoptado no prazo previsto as normas gerais do regime de rotulagem obrigatória, é surpreendente, estando precisamente estas normas a ser objecto do processo de co-decisão. O Conselho reconhece a obrigação de adoptar essas normas que é invocada pelo Parlamento Europeu e sublinha que a cumpriu no prazo previsto através da adopção do Regulamento n.º 2772/1999.

93. Na opinião do Conselho, é de rejeitar a tese do Parlamento Europeu, segundo a qual o exercício das competências do Conselho depende da forma como a Comissão exerça a sua missão de guardiã do Tratado. Com efeito, o Conselho apenas se pode basear na situação económica e jurídica existente e não numa «situação hipotética».

94. O Conselho observa ainda que, ao adoptar o Regulamento n.º 820/97, limitou-se a exercer o seu poder de alterar a proposta da Comissão, no respeito das disposições do Tratado.

95. Segundo o *Governo espanhol*, não houve qualquer violação do Regulamento n.º 820/97. Como resulta do relatório da Comissão, os Estados-Membros não estavam preparados para introduzir um regime de rotulagem obrigatória. Ao adoptar o Regulamento n.º 2772/1999, o Conselho permitiu que fossem completadas as bases de dados e que os operadores económicos dos Estados-Membros pudessem cumprir com as exigências em matéria de rotulagem.

96. A *Comissão* salienta que o Regulamento n.º 820/97 não define o conceito de «normas gerais», o que necessariamente confere ao Conselho um amplo poder de apreciação no âmbito do processo previsto no artigo 19.º Dado que o Regulamento n.º 2772/1999 prevê a aplicação de algumas regras de rotulagem referidas no artigo 12.º do Regulamento n.º 820/97 e

permite que alguns Estados-Membros continuem a impor um regime de rotulagem, não houve qualquer utilização abusiva do processo. O que se prevê são, com efeito, regras sobre a rotulagem, obrigatórias para os operadores.

B — *Apreciação*

97. O terceiro fundamento diz respeito à violação do Regulamento n.º 820/97 do Conselho.

98. Na medida em que o Parlamento alega que o Conselho violou o Regulamento n.º 820/97 na medida em que devia ter adoptado as disposições do Regulamento n.º 2772/1999 pelo processo de co-decisão, remetemos para a apreciação do segundo fundamento.

99. Na medida em que o Parlamento defende que, ao não adoptar no prazo previsto, isto é, antes de 1 de Janeiro de 2000, as normas gerais de um regime de rotulagem obrigatória, o Conselho violou o artigo 19.º do Regulamento n.º 820/97, está, na verdade, a criticar uma omissão. Ora, no sistema comunitário de protecção jurídica, existe uma via de recurso autónoma para estes casos, que é a acção por omissão, prevista no artigo 232.º CE. Visto que a acção intentada no caso em apreço pelo Parlamento Europeu visa, segundo os pedidos formulados na petição, obter a anulação de um acto do Conselho e não a declaração da omissão do Conselho, não cumpre analisar este aspecto mais em pormenor.

100. Para além do mais, poderia também considerar-se que o litígio relativo a uma eventual omissão do Conselho teria ficado sem objecto devido à adopção, entretanto ocorrida, do Regulamento n.º 1760/2000, que prevê as normas gerais de um regime de rotulagem obrigatória. Com efeito, um acórdão do Tribunal de Justiça que declarasse a ilegalidade da abstenção inicial já não poderia levar às consequências previstas no artigo 232.º CE [24].

101. Mesmo que o raciocínio do Parlamento Europeu relativo à violação da obrigação de adoptar as normas gerais de um regime de rotulagem obrigatória até 1 de Janeiro de 2000 seja entendido como um simples argumento destinado a apoiar o fundamento relativo à violação do Regulamento n.º 820/97, este aspecto não deve ser tratado separadamente. Na verdade, a obrigação de introduzir um regime de rotulagem obrigatória pode ter importância, mas de outro modo. Assim, esta obrigação imposta pelo artigo 19.º do Regulamento n.º 820/97 poderá ter sido posta em causa, na medida em que o Conselho a alterou ao adoptar o Regulamento n.º 2772/1999.

24 — V. acórdão de 12 de Julho de 1988, Parlamento/Conselho (377/87, Colect., p. 4017, n.º 10).

102. Como acertadamente afirmou o Parlamento, o Conselho adiou, no Regulamento n.º 2772/1999, a introdução do regime de rotulagem obrigatória. Com isto, o Conselho — o que não cabe aqui aprofundar — não só não cumpriu a obrigação que lhe incumbe de introduzir este regime, como alterou também o conteúdo desta obrigação num ponto essencial, de ordem temporal. É certo que não o fez explicitamente, mas, todavia, o Regulamento n.º 2772/1999 pode ser considerado como uma derrogação material à obrigação de introdução do regime de rotulagem obrigatória. Na falta de uma competência adequada prevista pelo Regulamento n.º 820/97, o Conselho só podia ele próprio alterar esta obrigação, que lhe incumbia e à Comissão, através da alteração do Regulamento n.º 820/97.

103. Note-se, por último, que as dificuldades referidas por diversos Estados-Membros no que toca à introdução de um regime de rotulagem obrigatória não podem, neste contexto, ter qualquer incidência no que respeita à apreciação jurídica do Regulamento n.º 2772/1999.

VII — Manutenção em vigor dos efeitos do Regulamento n.º 2772/1999

104. O Parlamento Europeu e a Comissão pediram, nos termos do artigo 231.º, segundo parágrafo, CE, que, em caso de anulação do Regulamento n.º 2772/1999, os seus efeitos sejam mantidos em vigor, no interesse dos consumidores.

105. Foi entretanto adoptada a nova regulamentação que substitui o Regulamento n.º 820/97 e, por conseguinte, também o Regulamento n.º 2772/1999, ou seja, o Regulamento (CE) n.º 1760/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho de 2000, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 820/97 do Conselho [25].

106. No entanto, a manutenção em vigor dos efeitos do Regulamento n.º 2772/1999 ainda reveste interesse. Prende-se principalmente com a validade dos actos que os Estados-Membros possam ter adoptado desde a entrada em vigor do Regulamento n.º 2772/1999 e até à entrada em vigor da regulamentação sucessiva constante do Regulamento n.º 1760/2000.

107. Este pedido deve ser deferido, uma vez que o regulamento impugnado constituía uma medida destinada a lutar contra a crise provocada pela BSE e a fornecer um mínimo de informações aos consumidores. Para evitar que o efeito, em princípio retroactivo, da anulação do Regulamento n.º 2772/1999 crie um vazio jurídico no que toca ao período compreendido entre a entrada em vigor deste regulamento e a entrada em vigor do Regulamento n.º 1760/2000, bem como por razões de segurança jurídica, haverá, pois, que deferir o referido pedido.

25 — JO L 204, p. 1.

VIII — Quanto às despesas

108. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo o Conselho sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Por força do artigo 69.°, n.° 4, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o Reino da Espanha e a Comissão, intervenientes no processo, devem suportar as suas próprias despesas.

IX — Conclusão

109. Tendo em conta o que precede, propomos que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

«1) O Regulamento (CE) n.° 2772/1999 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1999, que estabelece as normas gerais do regime de rotulagem obrigatória da carne de bovino, é anulado.

2) Os efeitos do regulamento anulado são mantidos em vigor até à entrada em vigor de uma nova regulamentação adoptada pelo legislador comunitário através da base jurídica adequada.

3) O Conselho é condenado nas despesas.

4) O Reino de Espanha e a Comissão suportam as suas próprias despesas.»