CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 12 de Julho de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Factos

1. No processo que está hoje em debate trata-se da questão de saber se a Directiva 87/64/CEE do Conselho, de 30 de Dezembro de 1986, «que altera a Directiva 72/461/CEE relativa aos problemas de polícia sanitária respeitantes a trocas intracomunitárias de carne fresca e a Directiva 72/462/CEE 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» [1], foi adoptada da forma mais correcta com base nos artigos 100.° e 113.° do Tratado CEE ou se deveria ter sido baseada exclusivamente no artigo 43.° do Tratado CEE.

2. O que levou à aprovação deste diploma foi o facto de não haver disponíveis, na Comunidade, quantidades suficientes de certas matérias-primas para a indústria farmacêutica — nomeadamente glândulas, órgãos e sangue. O seu objectivo principal é facilitar a importação destes produtos de países terceiros, providenciando além disso — no interesse da manutenção de uma preferência comunitária — no sentido de uma certa liberalização do comércio intracomunitário destes produtos.

3. Para este efeito considerou-se conveniente alterar a Directiva 72/462/CEE [2], segundo a qual podem ser apenas levadas a cabo importações de determinados países terceiros, constantes de uma lista, se estiverem preenchidas certas condições, fixadas segundo o chamado procedimento do comité administrativo. Para tanto (completando o artigo 16.° da Directiva 72/462/CEE), foi determinado no essencial que as glândulas, os órgãos e o sangue possam ser importados, como matérias-primas destinadas à indústria de transformação farmacêutica, de países terceiros que não constam da referida lista.

4. Por outro lado, considerou-se oportuna uma alteração da Directiva 72/461/CEE [3], segundo a qual, para o exercício do comércio intracomunitário, devem ser preenchidas certas condições (entre outras, a de que a carne não seja de animais provenientes de uma exploração ou de uma zona que seja objecto de medidas de interdição adoptadas em execução da directiva do Conselho relativa a problemas de polícia sanitária respeitantes ao comércio intracomunitário de animais das espécies bovina e suína devido ao aparecimento de determinadas doenças). Neste contexto (através de um aditamento ao artigo 3.° desta directiva), foi disposto que a importação de glândulas, órgãos e sangue, como matérias-primas destinadas à indústria de transformação farmacêutica, possa ser admitida em derrogação ao artigo 8.°-A (o qual exclui, em princípio, a exportação de carne de porco fresca de Estados-membros em cujo território tenha sido detectada, durante um determinado período, a presença de peste suína africana).

* Língua original: alemão.

1 — JO L 34 de 5.2.1987, p. 52.

2 — JO L 302 de 31.12.1972, p. 28; EE 03 F6 p. 171.

3 — JO L 302 de 31.12.1972, p. 24; EE 03 F6 p. 167.

5. A Comissão tinha baseado uma proposta em relação a esta matéria exclusivamente no artigo 43.° do Tratado CEE. Dado que, para a directiva de alteração (que, de resto, alterou a proposta da Comissão também em relação ao conteúdo), foram escolhidos, como base jurídica, os artigos 100.° e 113.°, a Comissão interpôs o presente recurso com o objectivo de ser revogada a directiva de alteração, devido à escolha de uma base jurídica incorrecta. O Reino dos Países Baixos apoia este objectivo, ao passo que a posição do Conselho no processo é apoiada pelo Reino Unido e pelo Reino da Dinamarca.

B — Tomada de posição

6. Em meu entender, este processo requer a seguinte tomada de posição.

1. Como o Tribunal sabe — quanto aos pormenores, remeto para o relatório para audiência —, a Comissão argumenta, por assim dizer, em duas direcções.

7. Por um lado, pensa que já as *primitivas* directivas de 1972 (que foram baseadas realmente nos artigos 43.° e 100.° do Tratado CEE) deveriam ter sido adoptadas exclusivamente com base no artigo 43.° do Tratado. No essencial, limitavam-se a fixar condições sanitárias comuns aplicáveis às importações de carne, no interesse da estabilização do mercado e da garantia de abastecimento; isto é, portanto, medidas essenciais para o funcionamento da organização comum de mercado, dado que garantem a liberdade de trocas comerciais em condições de concorrência leal. Visto assim, deveria considerar-se normal que se procedesse da mesma maneira em relação à directiva de *alteração.*

8. Por outro lado, porém, a Comissão pensa igualmente que, atendendo ao *conteúdo* da directiva impugnada, é evidente que, quanto a esta, basta o artigo 43.° do Tratado, pois estabelece regras para produtos que constam do anexo II do Tratado e prossegue, assim, objectivos referidos no artigo 39.° do Tratado. Em apoio deste ponto de vista invoca sobretudo o acórdão do Tribunal no processo 68/86 [4], relativo à chamada directiva das hormonas, em que se acentua que o artigo 43.° é a base jurídica adequada para toda a regulamentação relativa à produção e à comercialização dos produtos agrícolas mencionados no anexo II do Tratado que contribua para a realização de um ou mais objectivos da política agrícola comum referidos no artigo 39.° do Tratado; dela resulta igualmente claro que, na hipótese de determinadas regulamentações tanto visarem objectivos de política agrícola como outros objectivos prosseguidos, na falta de disposições especiais, com base no artigo 100.° do Tratado CEE, bastará recorrer ao artigo 43.°

9. Em minha opinião, é preferível abordar imediatamente a argumentação referida em segundo lugar, pois pode assim evitar-se claramente um desvio (nomeadamente o exame de um litígio respeitante às directivas alteradas que não foi resolvido a seu tempo) e, além disso, escapa-se à análise do problema de saber em que medida existe real-

4 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1988 no processo 68/86, Reino Unido/Conselho e Comissão, Colect., p. 855.

mente o «paralelismo formal» [5] sublinhado pela Comissão.

10. Em particular, coloca-se neste contexto — partindo da referida jurisprudência e da situação do litigio no presente processo — a questão de saber se os produtos ora em causa são abrangidos sem excepção pelo anexo II do Tratado (questão que pode sugerir, subsidiariamente, o problema de saber se também devem ser objecto de uma organização de mercado e se isto é exacto em relação a eles). Por outro lado, põe-se a questão de saber se a regulamentação impugnada prossegue (também) objectivos de política agrícola, na acepção do acórdão 68/86.

11. 2. Quanto à questão indicada em primeiro lugar (isto é, se *a directiva impugnada é realmente aplicável apenas aos produtos abrangidos pelo anexo II do Tratado CEE*), dedicou-lhe em primeiro lugar o Reino Unido, no seu memorando de intervenção, considerações críticas. Com referência às notas explicativas da pauta aduaneira (em relação às quais houve que reconhecer na audiência que foi indevidamente referida a versão de 1986 em vez da anterior, que continuou a aplicar-se ao anexo II, que ficou inalterado), o Reino Unido chegou à conclusão de que os produtos a que se refere a directiva impugnada — enquanto definidos como matérias-primas para a indústria farmacêutica — não devem ser compreendidos, na sua maior parte, nas posições pautais que constam do anexo II do Tratado.

12. Posteriormente, na tréplica, o Conselho manifestou também dúvidas quanto à questão de saber se todos os produtos a que se refere a directiva impugnada são abrangidos pelo anexo II do Tratado CEE. Em sua opinião é importante que nas notas explicativas sobre o capítulo II da nomenclatura pautal de Bruxelas (sob a epígrafe «Considerações gerais») se diga que as miudezas que só podem ser utilizadas para o fabrico de produtos farmacêuticos são abrangidas pelo n.° 05.14 ou (em estado seco) pelo n.° 30.01, portanto em posições que não são referidas no anexo II. Considera também significativo que se precise no mesmo local que as miudezas que podem ser utilizadas na alimentação humana *ou* para o fabrico de produtos farmacêuticos são incluídas no n.° 05.14 (se foram temporariamente conservadas com vista à sua utilização no fabrico de produtos farmacêuticos) ou (se são secas) no n.° 30.01. Além disso, em sua opinião, é importante que as notas explicativas sobre a posição 05.14 (no ponto 1) nela incluam as glândulas e outros órgãos de proveniência animal utilizados para o fabrico de produtos opoterápicos e inadequados, por natureza ou devido à forma de apresentação, para a alimentação humana, e que as notas explicativas sobre a posição 30.01 (alínea A) nela incluam as glândulas e outros órgãos de animais do tipo utilizado para fins medicinais. Além disso, considera significativo que o sangue (normalmente abrangido pela posição 05.15, referida no anexo II) seja claramente abrangido pela posição 30.01, quando preparado para fins terapêuticos ou profilácticos. Sendo assim, a única conclusão possível é a de que os produtos em questão só são abrangidos exclusivamente pelo âmbito do anexo II quando adequados para a alimentação humana, o que só muito raramente sucederá.

13. A Comissão começou por acentuar que, aquando da adopção da directiva impug-

5 — O que significa que o acto modificador deve ter a mesma base jurídica que o acto modificado.

nada, estas dúvidas não se manifestaram nem tiveram qualquer influência na escolha da base legal; em seguida, procurou resolver as dúvidas expressas, afirmando que o aspecto mais importante da nomenclatura aduaneira, neste domínio, era a distinção que fazia entre produtos adequados e inadequados para o consumo humano, pouco importando o fim a que estes últimos se destinavam. Neste sentido, apoiou-se, por um lado, na epígrafe da posição pautal 02.01 (que corresponde à epígrafe do capítulo) e nas notas explicativas relativas ao capítulo 2 (n.° 1, «Considerações gerais») e, por outro lado, na alínea a) da nota 1 relativa ao capítulo 5 (nos termos da qual o referido capítulo não inclui os produtos comestíveis), na epígrafe da posição 05.15 (produtos de origem animal impróprios para o consumo humano) e nas notas explicativas relativas à posição 05.14 (ponto 1) (em que se fala de glândulas e de outros órgãos impróprios para o consumo humano). Embora também se fale nas notas explicativas acerca de uma utilização para fins farmacêuticos (como nas considerações gerais relativas aos pontos 2 e 3 do capítulo 2), será bom não esquecer que mais adiante, nas notas explicativas relativas à categoria 3, se verá que os produtos em questão se incluem sempre no capítulo 2 quando são próprios para o consumo humano e que, no respeitante à categoria 2 (que abrange produtos que só podem ser empregados na preparação de produtos farmacêuticos), não há qualquer dúvida quanto ao facto de apenas abranger produtos que em nenhum caso são adequados para o consumo humano (razão pela qual pertencem quer ao n.° 05.14 — glândulas e outros órgãos impróprios para o consumo humano — quer ao n.° 30.01 — glândulas e outros órgãos de origem animal, secos, dos tipos utilizados para fins medicinais). Além disso, se se tiver em conta que a directiva impugnada modifica as directivas 72/461/CEE e 72/462/CEE e que estas últimas, segundo as definições expressas que contêm, se aplicam unicamente às carnes próprias para o consumo humano — o que significa que a directiva impugnada também só tem esse domínio de aplicação —, não há dúvida de que a directiva em causa só abrange produtos incluídos no anexo II (na medida em que as glândulas e os órgãos próprios para o consumo humano se inserem claramente no capítulo 2 da nomenclatura e que o sangue comestível, pela parte que lhe toca, se inclui obviamente na posição 05.15).

14. Quanto a este aspecto do litígio, é de acentuar preliminarmente que há unanimidade quanto ao facto de o alcance exacto das posições constantes do anexo II dever determinar-se com recurso às notas explicativas da nomenclatura de Bruxelas (como foi acentuado no acórdão do processo 61/80 [6]). Também parece não haver dúvidas de que não se trata de averiguar o alcance da directiva impugnada simplesmente com referência à sua *fundamentação* (em que se fala na liberalização das importações de glândulas, órgãos e sangue destinados à indústria farmacêutica), caso em que, de acordo com as notas explicativas da nomenclatura que fazem referência a esse destino dos produtos, também seriam abrangidas posições que não são indicadas no anexo II (nomeadamente as posições 05.15 e 30.01).

6 — Acórdão de 25 de Março de 1981 no processo 61/80, Coöperatieve Stremsel en Kleurselfabriek/Comissão das Comunidades Europeias, Recueil, p. 851.

15. O essencial para definir o alcance da directiva impugnada é antes a sua ligação com as directivas 72/461/CEE e 72/462/CEE e, consequentemente, com o seu âmbito de aplicação, que é determinado através da sua definição precisa de carne fresca (de determinados animais), a qual abrange todas as partes destes animais próprias para o consumo humano que não tenham sido submetidas a qualquer outro tratamento, além do tratamento pelo frio (artigo 1.° da Directiva 72/461/CEE; artigo 2.° da Directiva 72/462/CEE, que remete para as definições contidas nas directivas 64/432/CEE [7], 64/433/CEE [8] e 72/461/CEE).

16. Sendo assim, resulta claro que a directiva impugnada não se relaciona com produtos mencionados nas notas explicativas sobre o capítulo 2 da nomenclatura (n.° 3, sob a epígrafe «Considerações gerais»), pelo menos na medida em que nela se previa enquadrá-los na posição 05.14, em caso de *conservação* provisória, ou na posição 30.01, se se encontrassem no *estado seco*, e também não se relaciona com os produtos mencionados nas notas explicativas sobre a posição 30.01 (pontos A e B), em relação aos quais se fala justamente do facto de serem tratados por *secagem*, por *pulverização* ou por *conservação*. A circunstância de semelhantes produtos não serem mencionados no anexo II do Tratado não tem, portanto, qualquer importância para a decisão do nosso caso.

17. Na verdade, o litígio, no presente caso, concentra-se na correcta compreensão da *definição de carne* determinante para as directivas alteradas («todas as partes» dos referidos animais «próprias para consumo humano»), isto é, na questão de saber se isto significa que a directiva impugnada abrange apenas carne que, de acordo com o seu estado concreto, é própria para o consumo directo (como parece admitir a Comissão), ou se é correcta uma interpretação extensiva (como a recomendada pelo Conselho e pelo Reino Unido) no sentido de que a directiva abrange, em princípio, todos os pedaços de carne que, pela sua natureza, são consumíveis, mesmo que, no caso concreto, se encontrem num estado que os torne impróprios para o consumo. É certo que a resposta a esta questão não tem importância para os outros produtos referidos no processo, aos quais é feita referência nas notas explicativas sobre o capítulo 2, «Considerações gerais», n.° 2, uma vez que aqui se trata, evidentemente — de acordo com afirmações não contestadas da Comissão —, somente de miudezas que, tendo em conta a *sua natureza*, não servem, de modo algum, para a alimentação humana. Porém, essa resposta desempenha manifestamente um papel quanto aos produtos referidos nas notas explicativas sobre a posição 05.14 (uma posição não referida no anexo II), na medida em que é importante que se trate de glândulas e outros órgãos de origem animal utilizados para o fabrico de produtos opoterápicos e que, pela *sua natureza ou apresentação*, não são adequados para a alimentação humana. Na opinião da Comissão, esses produtos não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva impugnada (para tanto bastando que, tendo em conta o seu estado concreto, estejam impróprios para o consumo), enquanto, segundo o ponto de vista aceite pelo Conselho e pelo Reino Unido, são abrangidos pela directiva, pois, sendo por natureza próprios para o consumo, é irrelevante que a sua apresentação os torne impróprios para o consumo.

7 — JO L 121 de 29.7.1964, p. 1977.
8 — JO L 121 de 29.7.1964, p. 2012.

18. Parece-me — se é que posso já dizê-lo — que, quanto ao ponto litigioso central do processo (o âmbito de aplicação real da directiva), o Conselho e o Reino Unido têm a seu favor os melhores argumentos.

19. Não estou a pensar, todavia, na distinção acentuada pelo Reino Unido entre «fit» e «suitable», que seria importante para efeitos da nomenclatura e que permitiria distinguir se um produto (no primeiro caso), tendo em conta o seu *estado* concreto, é susceptível de ser consumido ou se (no segundo caso) de acordo com a sua *natureza* pode ser considerado próprio para o consumo. Embora reconhecendo que na versão inglesa das notas explicativas sobre o capítulo 2, alínea a), afloram ambos os conceitos (a versão francesa usa aqui apenas a expressão «imprópria») e que nas notas explicativas sobre o capítulo 3 se fala em «fish, dead, unfit or unsuitable for human consumption by reason of either their species or their condition», é digno de registo, por outro lado, que nas notas explicativas sobre a posição 05.14 se fale do facto de nela serem incluídos «animal glands and other animal organs of a kind used in the preparation of organo-therapeutic products and *unfit* by reason of their nature or of the manner in which they are put up for human consumption», e que as directivas que agora interessam, na sua versão inglesa, não empreguem na definição de carne a noção de «suitable», mas de «fit».

20. Pelo contrário, o argumento que parece ter peso é o que se baseia na construção da frase que constitui a definição ora em causa («são consideradas como carnes todas as *partes* destes animais próprias para o consumo humano»). De facto, esta formulação leva a crer que se pretende aqui estabelecer uma distinção entre certas partes que, em princípio, são próprias para o consumo, e outras partes que, pura e simplesmente, não são consideradas para efeitos de consumo humano, o que significa que a directiva só diz respeito às partes que, pela sua própria *natureza*, são próprias para o consumo, e não àquelas que, pelo seu estado particular e concreto, já não são próprias para o consumo humano.

21. O Conselho e o Reino Unido salientaram ainda outros argumentos de natureza sistemática que parecem igualmente de peso. Assim, de facto, não é racional considerar que a Directiva 72/462/CEE (que remete para a Directiva 64/463/CEE) só se aplica às carnes próprias para o consumo, quuando prevê condições de natureza técnica que devem ser respeitadas para que se possa falar de aptidão para o consumo.

22. A alínea a) do artigo 19.° da Directiva 72/462/CEE, segundo a qual os artigos 17.° e 18.° não se aplicam às carnes frescas que são importadas para outros usos que não sejam o consumo humano, é igualmente interessante, pois revela com clareza que as outras disposições da directiva são aplicáveis a essas carnes. A proibição de importação referente às miudezas, estabelecida pela alínea g) do artigo 20.°, apresenta igualmente um certo interesse (por não estar enunciada de forma limitada, como exigiria a interpretação da definição de carne que a Comissão considera certa), assim como a proibição de importação respeitante ao sangue [alínea h) do artigo 20.°], que não se limita ao sangue abrangido pela posição 05.15, mas cobre

igualmente o abrangido pela posição 30.01. Não parece menos significativo que a própria Comissão, em Dezembro de 1988, tenha adoptado, baseando-se na Directiva 72/462/CEE, uma decisão relativa à importação de carnes frescas destinadas ao fabrico de alimentos para cães (isto é, não destinadas ao consumo humano), o que não seria compreensível se a directiva só dissesse respeito às carnes próprias para o consumo humano.

23. Registe-se igualmente que o âmbito de aplicação da directiva impugnada (tal como o das directivas modificadas) se estende, em princípio, às carnes próprias para o consumo humano, isto é, inclui as carnes que, pelo seu estado concreto, já não estão próprias para o consumo. Ao mesmo tempo, isto significa que o objecto desta regulamentação consiste igualmente, em parte, nas glândulas e outros órgãos que, conforme precisam as notas explicativas da nomenclatura, são abrangidas pelo n.° 05.14 (na medida em que se destinem ao fabrico de produtos opoterápicos e, pela sua apresentação, sejam impróprios para o consumo humano), isto é, por uma posição pautal que não figura no anexo II do Tratado.

24. Ora, não estando em causa apenas os produtos agrícolas mencionados no anexo II, não é certamente possível aprovar um diploma como o impugnado apenas com base em disposições do domínio agrícola — ou seja, precisamente, com base no artigo 43.° Como, ainda por cima, me parece indefensável o ponto de vista da Comissão segundo o qual o que é decisivo é o objectivo principal da regulamentação e não alguns produtos que, de certo modo, podem ser considerados secundários (pois, afinal, é possível realizar, principalmente com base na regulamentação impugnada, trocas comerciais de glândulas e órgãos que, pelo seu estado concreto, seriam impróprios para o consumo humano), é inevitável a conclusão de que a tese sustentada pela Comissão quanto à base jurídica das directivas impugnadas não pode vingar, visto não estar preenchida uma das condições — a regulamentação de produtos agrícolas, na acepção do anexo II — consideradas necessárias neste caso pela jurisprudência.

25. *3.* Isto basta para que se veja que o pedido de anulação apresentado pela Comissão não tem fundamento. Sendo assim, ficam prejudicadas as outras questões controversas suscitadas no presente processo, designadamente: se a aplicação do artigo 43.° do Tratado está subordinada à condição de os produtos em causa se encontrarem abrangidos por uma organização comum de mercado; em que termos se processa, no caso vertente, a realização dos objectivos da política agrícola enunciados no artigo 39.°; por outro lado, que significado tem o artigo 113.° do Tratado; e se, em qualquer caso, é de excluir a hipótese de uma anulação da directiva, visto que o Parlamento (cuja consulta é exigida pelo artigo 43.°) foi ouvido nos termos do artigo 100.° e que o Conselho estava obrigado a decidir por unanimidade, conforme manda o artigo 149.° do Tratado (devido às alterações introduzidas na proposta da Comissão).

26. *4.* No entanto, para a hipótese de o Tribunal não partilhar da opinião que acabo de expor, gostaria de desenvolver ainda algumas considerações (agora partindo do princípio de que a directiva impugnada só diz respeito a produtos que figuram no anexo II).

27. a) No que toca à *primeira questão*, o Conselho observou que as miudezas utilizadas na preparação de produtos farmacêuticos estão expressamente excluídas do domínio abrangido pelas organizações comuns de mercado das aves de capoeira e das carnes de bovino e de suíno [ver os regulamentos (CEE) n.os 3905/87, 3906/87 e 3908/87 [9]], pelo que, não existindo uma organização comum de mercado que garanta a liberdade das trocas comerciais, haveria que aplicar as regras gerais. Em termos menos contrastados, o Reino da Dinamarca observou que o facto de os produtos que ora nos interessam não pertencerem a uma organização comum de mercado deixa presumir que o artigo 43.° não pode servir de base jurídica de uma regulamentação que lhes diz respeito.

28. Estou em crer — e, nesta matéria, há que dar razão à Comissão — que os dois intervenientes atrás referidos partem de uma premissa errada. Pelo menos, não encontram qualquer apoio na jurisprudência. Com efeito, resulta claramente do acórdão proferido no processo 68/86, nomeadamente dos termos utilizados no n.° 12 da respectiva fundamentação, que a prossecução dos objectivos da política agrícola comum não se limita ao âmbito das organizações comuns de mercado, sendo interessante notar que das considerações gerais consagradas ao artigo 43.°, nos n.os 11 e 14 da fundamentação, não é possível extrair qualquer indicação no sentido de uma aplicação restritiva desta disposição no que respeita à regulamentação da comercialização dos produtos agrícolas.

29. É igualmente claro, no entanto, que o ponto de vista do Conselho não encontra apoio no Tratado. É o que demonstra o artigo 43.°, que, a propósito da política agrícola comum, não só se refere a «uma das» formas de organizações comuns, como fala, de modo mais geral, da execução das medidas mencionadas no título II. É também o que resulta claramente do artigo 40.°, segundo o qual diferentes formas de organizações, ou seja, não apenas organizações de mercado, são concebíveis no quadro da política agrícola comum, e no qual se fala igualmente de todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 39.°

30. O que assume importância, antes de mais, é que os produtos ora em causa (quando se considere que estão abrangidos pelo anexo II) são efectivamente objecto de uma organização comum de mercado, a saber, a que foi estabelecida pelo Regulamento (CEE) n.° 827/68 «para certos produtos enumerados no anexo II do Tratado» [10]. É o que resulta do seu anexo, na versão original e na versão do Regulamento (CEE) n.° 1014/73, que contém uma referência às posições pautais 02.01 B I, 05.04 e 05.15, e o que resulta igualmente da nova versão do anexo, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 3911/87 [11] com vista à sua adaptação à nomenclatura de 1988.

31. b) No que respeita ao outro problema — a prossecução dos *objectivos da política agrícola enunciados no artigo 39.°* —, sabemos que a Comissão a eles se refere ao afirmar que a directiva visa garantir a segurança dos abastecimentos da indústria farmacêutica [alínea d) do n.° 1 do artigo

9 — JO L 370 de 30.12.1987, p. 7 e seguintes.

10 — JO L 151 de 30.6.1968, p. 16 (EE 03 F2 p. 170).

11 — JO L 370 de 30.12.1987, p. 36.

39.°] e assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores [alínea e) do n.° 1 do artigo 39.°], o que não estava garantido, dada a insuficiência da produção comunitária.

32. A este respeito, por seu lado, o Conselho salientou essencialmente nas suas observações escritas que o abastecimento da indústria farmacêutica não constitui o objectivo final da regulamentação, mas apenas um meio, com vista a garantir a protecção da saúde, ao permitir uma produção suficiente de medicamentos (ou seja, com vista a um objectivo que não consta do artigo 39.°); por outro lado, durante a audiência, o Conselho sublinhou ter sido necessário, ao ser criada a regulamentação relativa ao abastecimento da indústria farmacêutica, considerar uma protecção adequada da saúde pública (domínio que poderia ser abrangido pelo artigo 100.° do Tratado) e expressou dúvidas quanto à questão de saber se, tendo em conta o sentido literal e o significado desta noção noutros actos comunitários, as empresas industriais podem ser consideradas consumidores, na acepção do artigo 39.° O Reino da Dinamarca também contestou o ponto de vista da Comissão, salientando que a alínea e) do n.° 1 do artigo 39.°, correctamente interpretada, não visa o abastecimento da indústria, mas unicamente o abastecimento de géneros alimentícios e de alimentos para animais. O Reino Unido adoptou um ponto de vista análogo, sustentando que a segurança dos abastecimentos, na acepção do artigo 39.°, visa as medidas tendentes a aumentar ou manter a produção comunitária, em função da procura, e não uma liberalização das importações no interesse da indústria em domínios em que a protecção comunitária seria insuficiente.

33. A este respeito, o Governo dos Países Baixos observou — e, a meu ver, com razão — que as disposições relativas à política agrícola, tendo em conta o facto de se integrarem nos «fundamentos da Comunidade», devem ser objecto de uma interpretação lata. Se se aderir a esta concepção, porém, o teor do artigo 39.° não explica por que razão a segurança dos abastecimentos deverá restringir-se aos abastecimentos de géneros alimentícios e de alimentos para animais, quando nela poderia facilmente incluir-se tudo o que tem a ver com o abastecimento de produtos agrícolas, na acepção do anexo II. Também não se percebe que só se possa interpretar a palavra «consumidor» no sentido estrito de certas disposições especiais a que se refere o Conselho, quando é certo que existe um interesse natural em garantir preços razoáveis a todos quantos integram a procura de produtos agrícolas, incluindo os utilizadores industriais.

34. Do mesmo modo, não nos parece convincente o ponto de vista defendido pelo Governo britânico, segundo o qual a segurança dos abastecimentos só pode ser garantida por medidas de produção no interior da Comunidade. Quando se cita a este propósito o acórdão proferido nos processos apensos 56 e 60/74 [12] (um caso de responsabilidade da administração no âmbito de uma ajuda à cultura do trigo duro), importa objectar que seguramente não é possível extrair, do facto de naqueles processos se tratar da questão de garantir a segurança dos fornecimentos por meio de uma ajuda à produção comunitária, a conclusão de que só as medidas desta natureza podem entrar

12 — Acórdão de 2 de Junho de 1976 nos processos apensos 56 e 60/74, Kampffmeyer (Recueil, p. 711).

em linha de conta, no âmbito da alínea d) do n.° 1 do artigo 39.° É significativo, a este propósito, que o n.° 3 do artigo 40.° inclua mecanismos de estabilização das importações ou das exportações entre as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 39.°

35. Por outro lado, é importante que a medida impugnada, conforme resulta dos respectivos considerandos, tenha manifestamente por objectivo principal um abastecimento suficiente da indústria farmacêutica em matérias-primas, ao passo que nada revela que o seu objectivo final consista em garantir a protecção da saúde pública mediante um abastecimento suficiente de medicamentos. Com efeito, este abastecimento pode ser garantido por outros meios.

36. Nesta perspectiva, não me é difícil considerar que o disposto na Directiva 87/64 se destina a estabilizar o mercado, a garantir a segurança dos abastecimentos e a assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores. Consequentemente, há que dar razão à Comissão quando sustenta que esta regulamentação prossegue efectivamente objectivos da política agrícola, e, tendo em conta afirmações correspondentes contidas no acórdão proferido no processo 68/86, também há que reconhecer, com ela, que o artigo 43.° constitui para o efeito uma base jurídica suficiente, não sendo necessário invocar o artigo 100.°, mesmo que «exigências ... como a protecção ... da saúde e da vida das pessoas e dos animais» (n.° 12 dos fundamentos daquele acórdão) sejam igualmente, neste contexto, tomadas em consideração.

37. c) Há ainda que dar razão à Comissão quando sustenta que também não era necessário invocar o *artigo 113.° do Tratado,* ao contrário do que defendem o Conselho e os Estados-membros que intervieram a seu lado, segundo os quais se está em presença de uma medida que prossegue um objectivo comercial, pois tende a harmonizar a liberalização das importações provenientes de países terceiros.

38. A este respeito, já é significativo que a Directiva alterada 72/462/CEE tenha sempre tratado, nos seus capítulos II e III, de problemas relativos às importações, sem ter sido adoptada com base no artigo 113.°, como também o não foram os numerosos diplomas que a alteraram — o que leva a crer que havia razão para se proceder do mesmo modo no que respeita à directiva impugnada, que mais não visava senão limitar provisoriamente o âmbito de aplicação da directiva alterada.

39. É igualmente interessante notar que as organizações comuns de mercado (como as dos cereais, do leite e da carne de bovino) incluem frequentemente disposições relativas ao comércio com Estados terceiros (ou seja, tomam em conta os princípios enunciados no artigo 110.°), quando a sua base jurídica é apenas o artigo 43.° (sendo de lembrar novamente a este respeito o citado n.° 3 do artigo 40.°, em que são referidos os mecanismos de estabilização das importações ou das exportações).

40. Neste contexto, não é despiciendo referir novamente o acórdão proferido no processo 68/86. A disposição em causa nesse processo incidia também, entre outros aspectos, sobre a importação pela Comunidade de carnes e de animais domésticos (n.° 19 dos fundamentos do acórdão), e no

entanto também se considerou correcto que essa directiva do Conselho se baseasse apenas no artigo 43.°

41. Pelo contrário, as referências feitas pelo Conselho a uma série de medidas de política comercial baseadas no artigo 113.° do Tratado não trazem nada de novo, pois a Comissão demonstrou a esse respeito que se tratava de *acordos* internacionais e da respectiva execução, ao passo que aqui se trata de uma medida *autónoma* da Comunidade.

42. *d)* Se se considerar que a directiva impugnada só diz respeito a produtos agrícolas na acepção do anexo II, será forçoso reconhecer que a Comissão tem razão ao afirmar que foi aprovada de forma incorrecta, pois foi baseada nos artigos 100.° e 113.° do Tratado CEE, em lugar do artigo 43.°

43. Haveria então que ver se se justifica realmente *anular* a directiva, pelo facto de a escolha da sua base jurídica poder ter tido consequências sobre a determinação do conteúdo do diploma em causa (segundo a expressão utilizada no acórdão proferido no processo 45/86 [13]).

44. Não seria esse o caso no que respeita à participação do Parlamento (sob a forma de uma consulta nos termos do artigo 43.°, que não está prevista pelo artigo 113.°). Com efeito, o artigo 100.°, que foi aplicado, prevê igualmente uma participação do Parlamento, e ninguém disse que essa consulta não seria suficiente, mas apenas limitada à parte da directiva que tem a ver com as trocas comerciais intracomunitárias e com a sua harmonização.

45. O caso é diferente no que respeita às condições exigidas para a aprovação da directiva, que são diferentes: maioria qualificada, segundo o artigo 43.°, e unanimidade, segundo o artigo 100.° Julgo difícil admitir, no presente processo, o argumento segundo o qual o conteúdo da directiva (que a Comissão não pôs em causa) devia ter sido aprovado por unanimidade, dado que o Conselho não seguiu a proposta da Comissão (artigo 149.° do Tratado CEE). Com efeito, não é de excluir que, se se tivesse considerado desde o início que a base jurídica seria o artigo 43.°, se teria chegado a um resultado diferente; por outras palavras, é possível que a proposta da Comissão só tenha sido modificada porque o Conselho pensava que, de qualquer forma, teria de se pronunciar por unanimidade, ao passo que a aplicação do artigo 43.° e da regra da maioria qualificada talvez tivesse conduzido a uma regulamentação concebida de forma diferente.

46. Considero, pois, que não basta declarar que a directiva foi aprovada com base num fundamento jurídico errado, devendo antes ser anulada, em conformidade com o pedido da Comissão (a menos que se deva considerar que a directiva diz respeito exclusivamente a produtos agrícolas).

13 — Acórdão de 26 de Março de 1987 no processo 45/86, Comissão/Conselho (Colect., p. 1493).

C — Conclusão

47. No entanto, tendo em conta o resultado a que cheguei em primeiro lugar, devo propor o indeferimento do recurso da Comissão, por falta de fundamento. A Comissão deverá igualmente ser condenada nas despesas, incluindo as do Reino Unido, mas com excepção das despesas efectuadas pelo Reino dos Países Baixos (igualmente vencido) e pelo Reino da Dinamarca (que não formulou o respectivo pedido).