ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
23 de Fevereiro de 1988 *

No processo 131/86,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por H. R. L. Purse, Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistido por Richard Plender, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na embaixada do Reino Unido, 28, boulevard Royal,

recorrente,

contra

Conselho das Comunidades Europeias, representado por Antonio Sacchettini, director do Serviço Jurídico, e Moyra Sims, administradora, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Jörg Käser, director do Serviço Jurídico do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Kirchberg,

recorrido,

apoiado por

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico Dierk Booss e por D. Grant Lawrence, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georges Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

interveniente,

que tem por objecto a anulação da Directiva 86/113/CEE do Conselho, de 25 de Março de 1986, que estabelece as normas mínimas relativas à protecção das galinhas poedeiras em bateria,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. G. Bosco, presidente de secção, f. f. de presidente, G. C. Rodríguez Iglesias, presidente de secção, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet e T. F. O'Higgins, juízes,

advogado-geral: J. Mischo
secretário: B. Pastor, administradora

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 24 de Junho de 1987, na qual o recorrente foi representado por Sir Patrick Mayhew, QC, e R. Plender, barrister,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Outubro de 1987,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 29 de Maio de 1986, o Reino Unido interpôs, nos termos dos artigos 173.° e 174.° do Tratado CEE, um recurso de anulação da Directiva 86/113/CEE do Conselho, de 25 de Março de 1986, que estabelece as normas mínimas relativas à protecção das galinhas poedeiras em bateria (JO L 95, p. 45) (adiante designada como «a directiva»).

2 O objectivo principal da directiva é estabelecer normas mínimas a que devem obedecer, a partir de 1 de Janeiro de 1988, as gaiolas recentemente construídas para galinhas poedeiras e as gaiolas utilizadas pela primeira vez, e, a partir de 1 de Janeiro de 1995, todas as gaiolas em bateria, assim como estabelecer exigências mínimas para a criação de galinhas poedeiras. A directiva autoriza igualmente, até

ao termo do período transitório, a atribuição de ajudas nacionais que se destinem à ampliação funcional das instalações que dão abrigo às baterias necessárias à exploração de igual número de cabeças.

3 A proposta de directiva, baseada apenas no artigo 43.° do Tratado, foi aprovada por maioria pelo Conselho em 25 de Março de 1986; a Dinamarca e o recorrente votaram contra a sua adopção.

4 Em 15 de Abril de 1986, a versão final da directiva, correspondendo à versão que foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, foi notificada ao Reino Unido. O preâmbulo dessa versão, elaborada pelo Secretariado-Geral do Conselho, diverge em diversos pontos da versão que foi votada pelo Conselho.

5 Para mais ampla exposição dos factos, fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

Quanto à admissibilidade

6 Quanto às dúvidas que o Conselho manifestou em relação à admissibilidade do recurso, face ao interesse do Reino Unido em agir, basta constatar que o artigo 173.° do Tratado estabelece uma nítida distinção entre o direito de recurso das instituições comunitárias e dos Estados-membros, por um lado, e o das pessoas singulares ou colectivas, por outro. O primeiro parágrafo do artigo atribui aos Estados-membros, entre outros, o direito de interpor recurso de anulação, por ilegalidade, de qualquer directiva do Conselho, sem fazer depender o exercício desse direito da prévia justificaçãode um interesse em agir (ver o acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, 45/86, Colect., p. 1493). O recurso é, portanto, admissível.

Quanto ao mérito

7 O recurso de anulação do Reino Unido baseia-se em fundamentação insuficiente da directiva impugnada e em irregularidades processuais que ocorreram após a sua aprovação pelo Conselho.

Quanto ao primeiro fundamento

8 Em apoio do seu recurso, o Reino Unido invoca, em primeiro lugar, a violação do artigo 190.° do Tratado, alegando que a base jurídica da directiva é insuficiente, já que, nos termos do seu preâmbulo, ela se baseia apenas no artigo 43.° do Tratado. Uma vez que a directiva visa dois objectivos diferentes, um no domínio da política agrícola e outro no da aproximação das legislações em matéria da protecção dos animais, ele deveria basear-se igualmente no artigo 100.° do Tratado e satisfazer os requisitos processuais estabelecidos nesse artigo. Resultaria dos trabalhos preparatórios da directiva que o seu objectivo essencial é o bem-estar dos animais. Além disso, o Reino Unido sustenta que o procedimento do Conselho constitui uma alteração da sua política em casos semelhantes anterior a Dezembro de 1985, que consistia em basear as directivas simultaneamente no artigo 43.° e no artigo 100.° do Tratado.

9 O Conselho, apoiado pela Comissão, que interveio em apoio dos seus pedidos, alega que o artigo 100.° do Tratado é uma disposição residual e subsidiária inaplicável no presente caso, pois que o artigo 43.° do Tratado, constitui só por si base jurídica suficiente para a adopção da directiva em questão. Um acto que vise um objectivo em matéria de agricultura, ou que tenha esse objectivo como seu objecto principal, deve basear-se obrigatória e exclusivamente neste último artigo, ainda que esse acto se destine a realizar uma aproximação das legislações. Quanto à alegada alteração da sua política anterior, o Conselho sustenta que a prática da dupla base jurídica invocada pelo recorrente teve origem num compromisso político obtido no Conselho em 1964, que não vinculava, no entanto, a sua actuação futura.

10 O Conselho e a Comissão afirmam igualmente que a directiva em questão prossegue os objectivos estabelecidos no artigo 39.° do Tratado, em especial o de prevenir as distorções da concorrência no mercado dos ovos e das aves que poderiam advir de condições diferentes de criação consoante os diferentes Estados-membros.

11 Convém observar, antes do mais, que no presente caso a controvérsia respeitante à base jurídica correcta não tem alcance meramente formal, já que os artigos 43.° e 100.° do Tratado comportam regras diferentes para a formação da vontade do Conselho. A escolha da base jurídica era, pois, susceptível de afectar a determinação do conteúdo da directiva impugnada.

12 Por conseguinte, para se poder apreciar a procedência do fundamento de insuficiência da base jurídica da directiva, é necessário analisar se o Conselho tinha competência para a aprovar com base apenas no artigo 43.°

13 Para este efeito, há que salientar antes de mais que, por força do artigo 38.°, o âmbito de aplicação material dos artigos 39.° a 46.° do Tratado se alarga aos produtos enumerados na lista que consta do anexo II do Tratado.

14 Além disso, há que recordar que o artigo 43.° deve ser interpretado à luz do artigo 39.° que enuncia os objectivos da política agrícola comum, e do artigo 40.°, que rege a sua aplicação e que dispõe nomeadamente que, para se atingirem os objectivos estabelecidos no artigo 39.°, será estabelecida uma organização comum dos mercados agrícolas e que essa organização poderá incluir todas as medidas necessárias à prossecução desses objectivos (acórdão de 21 de Fevereiro de 1979, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 138/78, Recueil, p. 713).

15 Os objectivos da política agrícola enunciados no artigo 39.° do Tratado visam, nomeadamente, o aumento da produtividade da agricultura através do progresso técnico, garantindo-se o desenvolvimento racional da produção agrícola bem como uma utilização óptima dos factores de produção. Além disso, o artigo 39.°, n.° 2, alíneas b) e c), determina que, na elaboração da política agrícola comum, se deverá ter em consideração a necessidade de efectuar gradualmente as adaptações adequadas e o facto de a agricultura constituirum sector intimamente ligado ao conjunto da economia. Daí resulta que os objectivos da política agrícola devem ser concebidos de modo a permitir às instituições comunitárias cumprir a sua missão tendo em conta as evoluções ocorridas no domínio da agricultura e no conjunto da economia.

16 As medidas adoptadas com base no artigo 43.° do Tratado destinadas à prossecução desses objectivos no quadro de uma organização comum de mercado, por força do artigo 40.°, n.° 2, do Tratado, podem incluir a regulamentação das condições e métodos de produção, da qualidade e da comercialização dos produtos agrícolas. As organizações comuns de mercado contêm numerosas normas para esses efeitos.

17 A prossecução dos objectivos da política agrícola comum, especialmente no contexto das organizações comuns de mercado, não pode ignorar exigências de interesse geral, como a protecção dos consumidores ou a protecção da saúde e da vida das pessoas e dos animais, exigências que as instituições comunitárias devem ter em conta no exercício dos seus poderes.

18 Por fim, deve observar-se que, nos termos do artigo 42.° do Tratado, as regras de concorrência só são aplicáveis à produção e ao comércio dos produtos agrícolas na medida determinada pelo Conselho, no âmbito das disposições aprovadas por força do artigo 43.° do Tratado. Por conseguinte, ao adoptar essas disposições, o Conselho deve igualmente ter em conta as exigências da política de concorrência.

19 Resulta do conjunto das disposições acima analisadas que o artigo 43.° do Tratado constitui a base jurídica adequada para qualquer regulamentação relativa à produção e comercialização dos produtos agrícolas enumerados no anexo II do Tratado que contribua para a realização de um ou mais dos objectivos da política agrícola comum enunciados no artigo 39.° do Tratado. Essas regulamentações podem incluir a harmonização das disposições nacionais nesse domínio sem que se torne necessário recorrer ao artigo 100.° do Tratado.

20 Como o Tribunal recordou designadamente nos acórdãos de 29 de Novembro de 1978 (Pigs Marketing Board/Redmond, 83/78, Recueil, p. 2347) e de 26 de Junho de 1979 (Pigs and Bacon Commission/McCarren, 177/78, Recueil, p. 2161), o artigo 38.°, n.° 2, do Tratado assegura a prioridade das disposições específicas do domínio agrícola sobre as disposições gerais relativas ao estabelecimento do mercado comum.

21 Por conseguinte, mesmo quando as regulamentações em questão visem simultaneamente objectivos de política agrícola e outros objectivos que, na falta de disposições específicas, são prosseguidos com base no artigo 100.° do Tratado, não é possível invocar esta disposição, que permite de modogenérico a adopção de directivas para aproximação das legislações dos Estados-membros, para restringir o âmbito de aplicação do artigo 43.° do Tratado.

22 É com base nas considerações que antecedem que se deve determinar se a directiva impugnada se insere ou não no âmbito de aplicação do artigo 43.° do Tratado, tal como foi caracterizado.

23 Resulta dos autos que, na Comunidade, a criação de galinhas poedeiras em bateria constitui o modo mais difundido de produção de ovos, produtos agrícolas que constam do anexo II do Tratado. Essa produção é objecto da organização comum de mercado no sector dos ovos, cujas regras foram estabelecidas pelo Regulamento (CEE) n.° 2771/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975 (JO L 282, p. 49; EE 03 F9 p. 126). O artigo 2.° desse regulamento prevê, entre outras, medidas comunitárias para promover uma melhor organização da produção de ovos e melhorar a sua qualidade. Como o Tribunal já teve ocasião de salientar no seu acórdão de 30 de Novembro de 1978 (Bussone, 31/78, Recueil, p. 2429), a característica da organização de mercado no sector dos ovos reside no respeito das regras comuns de concorrência e na instituição de normas comuns de qualidade, com a finalidade de encorajar as iniciativas profissionais destinadas a melhorar a qualidade dos produtos e a aperfeiçoar a organização da produção.

24 A este respeito, deve notar-se que, ao estabelecer normas mínimas para a criação, a directiva insere-se no quadro dessa organização comum de mercado criada para arealização dos objectivos enunciados no artigo 39.° do Tratado. Não é contestado pelas partes que os Estados-membros regularam de maneira diferente as condições e métodos de criação de galinhas poedeiras em bateria. Resultam daí condições de produção desiguais nos vários Estados-membros, susceptíveis de provocar distorções na concorrência e que a organização comum de mercado visa eliminar.

Ao estabelecer normas mínimas comuns e ao autorizar simultaneamente ajudas nacionais para facilitar a aplicação dessas normas, a directiva prossegue, pois, os objectivos do artigo 39.° do Tratado.

25 Contra estas considerações, alega o Reino Unido que resulta claramente dos trabalhos preparatórios da directiva que o seu objectivo essencial é o bem-estar dos animais. A este propósito, invoca a Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação, que foi aprovada pelo Conselho, em nome da Comunidade, pela sua decisão de 19 de Junho de 1978 (JO L 323, p. 12; EE 03 F15 p. 47).

26 Todavia, resulta do conjunto dos actos preparatórios invocados pelas partes que a harmonização dos padrões aplicáveis aos animais nas explorações de criação foi decidida essencialmente para eliminar condições de concorrência desiguais nessa matéria. No preâmbulo da sua citada decisão de 19 de Junho de 1978, o Conselho declarou que «as legislações nacionais actualmente em vigor no domínio da protecção dos animais nas explorações de criação, apresentam disparidades que podem criar condições deconcorrência desiguais e ter, por esse facto, uma incidência directa no funcionamento do mercado comum» e que «a convenção cobre matérias que cabem no âmbito da política agrícola comum». O primeiro destes considerandos é retomado quase literalmente na resolução do Conselho de 22 de Julho de 1980 sobre a protecção das galinhas poedeiras em aviário (JO C 196, p. 1; EE 03 F18 p. 271). Ele surge igualmente na proposta da directiva impugnada, votada no Conselho em 25 de Março de 1986, em que se faz uma referência especial ao facto de ser afectado «o bom funcionamento da organização comum de mercado dos ovos e das aves», e, com algumas alterações de redacção, na versão da directiva que foi notificada aos Estados-membros.

27 É certo que os trabalhos preparatórios mostram que a directiva também foi concebida com a preocupação de assegurar um melhor tratamento das galinhas poedeiras, na linha da convenção mencionada. Todavia, deve salientar-se, como acima se explicou, que as diferentes regras nacionais respeitantes aos produtos agrícolas, que são susceptíveis de afectar o bom funcionamento da organização comum de mercado, como, no presente caso, as diferentes condições de criação das galinhas poedeiras, podem ser harmonizadas com base apenas no artigo 43.° do Tratado, sem ser necessário recorrer-se ao artigo 100.°

28 Por fim, o Reino Unido alega que o Conselho alterou a sua prática constante de fundar actos no domínio em causa simultaneamente nos artigos 43.° e 100.° do Tratado.

29 A este respeito, basta constatar que a determinação da base jurídica adequada para um acto não depende da apreciação do legislador comunitário, mas deve basear-se em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional (ver o citado acórdão de 26 de Março de 1987). Uma prática anterior do Conselho, que consista em adoptar actos legislativos num determinado domínio fundando-os numa dupla base jurídica, não pode derrogar as regras do Tratado. Uma tal prática não pode, portanto, criar um precedente que vincule as instituições da Comunidade quanto à determinação da base jurídica correcta.

30 O primeiro fundamento do recorrente deve, pois, ser rejeitado na sua totalidade.

Quanto ao segundo fundamento

31 Através do seu segundo fundamento, o Reino Unido alega que a directiva em causa é susceptível de ser anulada por divergir da proposta apreciada pelo Conselho. O Secretariado-Geral do Conselho não teria competência para alterar um texto votado pelo Conselho, a menos que se tratasse de simples correcções tipográficas ou sintácticas. O Reino Unido alega igualmente que as alterações em questão não poderiam ser admitidas pela simples razão de terem sido introduzidas no preâmbulo em vez de no próprio texto da directiva.

32 O Conselho afirma que as alterações na redacção dos considerandos da directiva são de natureza meramente formal e que visam exprimir de forma mais clara as intenções do legislador. Essa reformulação caberia na margem de apreciação de que dispõe o Secretariado-Geral do Conselho e seria admissível desde que não constituísse uma modificação de fundo do acto propriamente dito.

33 Não é contestado pelas partes que o texto da directiva em causa se afasta em vários aspectos da proposta apreciada e votada pelo Conselho em 25 de Março de 1986 e que as alterações em questão foram efectuadas pelo Secretariado-Geral do Conselho. Resulta nomeadamente dos autos que:

— a versão alterada e publicada no *Jornal Oficial* contém uma referência adicional ao artigo 42.° do Tratado;

— as referências à Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação e à decisão do Conselho que adoptou essa convenção foram substituídas por uma referência à organização comum de mercado e às normas que regem as condições de produção de ovos;

— a afirmação de que a directiva constituía a primeira etapa no estabelecimento de condições mínimas comuns aplicáveis a todos os sistemas intensivos de criação foi suprimida.

34 Recorde-se que, segundo o artigo 9.° do regulamento interno do Conselho, adoptado em 24 de Julho de 1979 (JO L 268, p. 1; EE 01 F3 p. 12), o texto dos actos adoptados pelo Conselho conterá a assinatura do presidente em exercício aquando da sua adopção, bem como a do secretário-geral. O presidente notificará as directivas, as decisões e as recomendações do Conselho, podendo confiar ao secretário-geral a tarefa de proceder, em seu nome, a essas notificações (ver artigo 15.°).

35 Todavia, o regulamento interno do Conselho não autoriza nem o secretário-geral nem o pessoal do Secretariado-Geral a introduzir modificações ou correcções nos textos aprovados pelo Conselho. Embora faça claramente parte das funções do Secretariado-Geral do Conselho efectuar rectificações de natureza ortográfica ou gramatical, essa faculdade não pode alargar-se ao próprio conteúdo do acto em questão.

36 No presente caso, as alterações introduzidas pelo Secretariado-Geral do Conselho dizem apenas respeito à fundamentação da directiva, sem afectar o corpo do acto. Todavia, a fundamentação foi elaborada em função do artigo 190.° do Tratado, que exige que os regulamentos, as directivas e as decisões do Conselho e da Co-

missão contenham uma exposição das razões que levaram a instituição a adoptá-las, de modo a permitir a sua fiscalização pelo Tribunal e para que tanto os Estados-membros como os nacionais interessados possam conhecer as condições em que asinstituições comunitárias aplicaram o Tratado (ver acórdão de 7 de Julho de 1981, Rewe/Hauptzollamt Kiel, 158/80, Recueil, p. 1805).

37 Daqui resulta que a fundamentação de um acto constitui parte essencial do mesmo. Por conseguinte, nem o secretário-geral do Conselho nem o pessoal do Secretariado têm competência para alterar a fundamentação dos actos aprovados pelo Conselho.

38 No presente caso é pacífico que as alterações introduzidas na versão da directiva que foi notificada e publicada são mais que simples rectificações ortográficas ou gramaticais.

39 Donde decorre que o segundo fundamento apresentado pelo Reino Unido é procedente. Deve, portanto, anular-se a Directiva 86/113 do Conselho, de 25 de Março de 1986, que estabelece as normas mínimas relativas à protecção das galinhas poedeiras em bateria.

Quanto às despesas

40 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. No entanto, de acordo com o primeiro parágrafo do n.° 3 do mesmo artigo, o Tribunal pode determinar que as partes suportem as respectivas despesas, no todo ou em parte, quando sejam desatendidos alguns dos seus fundamentos ou em circunstâncias excepcionais.

41 No presente caso, a essência do litígio reside no problema institucional da escolha da base jurídica da directiva impugnada, que é objecto do primeiro fundamento apresentado pelo Reino Unido. Tendo este último fundamento sido julgado improcedente e tendo o Reino Unido obtido vencimento quanto ao segundo fundamento, cada uma das partes, incluindo a interveniente, deverá suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **É anulada a Directiva 86/113 do Conselho, de 25 de Março de 1986, que estabelece as normas mínimas relativas à protecção das galinhas poedeiras em bateria.**

2) **Cada uma das partes, incluindo a interveniente, suportará as suas próprias despesas.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 23 de Fevereiro de 1988.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart