mum, aquele artigo não pode ser invocado para restringir o âmbito de aplicação do artigo 43.°

A Directiva 86/113, que estabelece as normas mínimas relativas à protecção das galinhas poedeiras em bateria, que visa essencialmente eliminar distorções de concorrência susceptíveis de perturbar o funcionamento da organização comum de mercado no sector do ovos, assegurando simultaneamente o bem-estar dos animais, podia ser adoptada pelo Conselho com base apenas no artigo 43.°

2. A determinação da base jurídica adequada para um acto não depende da aprovação do legislador comunitário, mas deve basear-se em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional. Uma prática do Conselho que consista em adoptar actos legislativos num determinado domínio fundando-os numa dupla base jurídica não pode derrogar as normas do Tratado. Uma tal prática não pode, portanto, criar um precedente que vincule as instituições da Comunidade quanto à determinação da base jurídica correcta.

3. A fundamentação dos actos das instituições, imposta pelo artigo 190.° do Tratado e que visa permitir ao Tribunal de Justiça fiscalizar a legalidade e aos Estados-membros e aos interessados conhecer as condições em que as instituições comunitárias aplicaram o Tratado, constitui um elemento essencial daqueles. Daqui resulta que nem o secretário-geral do Conselho nem o pessoal do Secretariado tem competência para alterar a fundamentação dos actos aprovadas pelo Conselho.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA

apresentado no processo 131/86 *

I — Matéria de facto

1. Por decisão de 19 de Junho de 1978, baseada nos artigos 43.° e 100.° do Tratado CEE, o Conselho aprovou, em nome da Comunidade Económica Europeia, a Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação, elaborada no seio do Conselho da Europa (JO L 323, p. 12; EE 03 F15 p. 47). Nos termos do quarto considerando dessa decisão,

«... a protecção dos animais não constitui, em si, um dos objectivos da Comunidade, ... e contudo, as legislações nacionais actualmente em vigor no domínio da protecção dos animais nas explorações de criação, apresentam disparidades que podem criar condições de concorrência desiguais e ter, por esse facto, uma incidência directa no funcionamento do mercado comum».

2. Em 22 de Julho de 1980, o Conselho adoptou uma resolução sobre a protecção

* Língua do processo: inglês.

das galinhas poedeiras em aviário, convidando a Comissão a apresentar-lhe propostas adequadas à consecução daquele objectivo, tendo em conta as respectivas incidências económicas (JO C 196, p. 1; EE 03 F18 p. 271).

3. Em 5 de Agosto de 1981, a Comissão submeteu ao Conselho uma proposta de directiva, baseada no artigo 43.°, que previa as normas mínimas para a protecção das galinhas poedeiras em bateria (JO C 208, p. 5).

Na sequência da adopção de um parecer do Comité Económico e Social sobre a proposta de directiva, bem como de uma resolução do Parlamento Europeu emitindo parecer sobre essa proposta, o Conselho decidiu em 1983 convidar a Comissão a submeter-lhe um novo relatório sobre as condições de vida das galinhas poedeiras.

Aquando da reunião do Comité dos Representantes Permanentes de 5 de Dezembro de 1985, em que foi analisada a proposta da Comissão, quatro delegações exprimiram a opinião de que a directiva deveria basear-se conjuntamente nos artigos 43.° e 100.° do Tratado CEE.

Em 18 de Dezembro de 1985, o Comité dos Representantes Permanentes aprovou o texto de uma directiva que estabelecia as normas mínimas relativas à protecção das galinhas poedeiras em bateria. Nessa ocasião, a delegação dinamarquesa manteve uma reserva geral quanto à totalidade do texto aprovado bem como uma reserva especial quanto à ausência de uma referência ao artigo 100.° no preâmbulo da directiva. Neste último ponto foi apoiada pela delegação do Reino Unido.

Em 25 de Março de 1986, o Conselho votou por maioria qualificada a aprovação do projecto dessa directiva baseada no artigo 43.°; a Dinamarca e o Reino Unido votaram contra a aprovação do projecto.

O artigo 3.° da directiva estabelece as exigências mínimas aplicáveis a todas as gaiolas em bateria para galinhas poedeiras, recentemente construídas ou utilizadas pela primeira vez. O artigo 10.° da directiva autoriza ajudas nacionais que se destinem à ampliação funcional das instalações que dão abrigo às baterias necessárias à exploração de igual número de cabeças.

Em 15 de Abril de 1986, a versão final da directiva, correspondendo à versão publicada no *Jornal Oficial*, foi notificada ao Reino Unido. Os considerandos desse texto, que foi elaborado pelo Secretariado-Geral do Conselho, divergem em diversos pontos da versão que foi votada pelo Conselho em 25 de Março de 1986.

Por um lado, a versão alterada contém uma referência adicional ao artigo 42.° do Tratado CEE. Por outro lado, os três primeiros considerandos foram alterados como se segue:

Versão submetida à votação do Conselho em 25 de Março de 1986:

«considerando que a maior parte dos Estados-membros ratificou a Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação; que a Comunidade também aprovou essa convenção através da Decisão 78/923/CEE; que a criação de galinhas poedeiras em bateria constitui o modo de produção de ovos mais difundido na Comunidade e que contribui em larga escala para a alta produtividade deste sector; que, todavia, este modo de criação pode causar, em certos casos, sofrimentos inúteis e excessivos aos animais;

considerando, no entanto, que as legislações nacionais actualmente em vigor no domínio

da protecção dos animais nas explorações de criação apresentam disparidades que podem criar condições de concorrência desiguais e afectar, por esse facto, o bom funcionamento da organização comum de mercado dos ovos e das aves;

considerando que, por consequência, é necessário estabelecer parâmetros prioritários e definir exigências comuns mínimas aplicáveis em todos os sistemas de criação intensiva, a fim de permitir um funcionamento satisfatório do mercado, face, nomeadamente, aos objectivos do artigo 39.° do Tratado, tendo simultaneamente em conta a necessidade de proteger os animais; que, para esse efeito, é necessário, numa primeira fase, estabelecer medidas comunitárias para as galinhas poedeiras em bateria.»

Versão notificada ao Reino Unido e publicada no *Jornal Oficial*:

«considerando que a organização comum de mercado abrange os ovos; que a regulamentação relativa às condições de produção de ovos e, nomeadamente, às condições de criação de galinhas, se reveste de uma importância especial para o bom funcionamento da organização comum; que, com efeito, as disparidades de regulamentação entre os Estados-membros podem provocar distorções de concorrência prejudiciais ao bom funcionamento da organização comum;

considerando que a criação de galinhas poedeiras em bateria constitui o modo de produção de ovos mais difundido na Comunidade e que contribui em larga escala para a alta produtividade deste sector; que, tendo em conta que este modo de criação pode causar, em certos casos, sofrimentos inúteis e excessivos aos animais, os Estados-membros decidiram regulamentar de forma diferente alguns aspectos dessa produção, nomeadamente a dimensão das gaiolas;

considerando que é, por consequência, necessário estabelecer parâmetros prioritários e definir exigências comuns mínimas na matéria, a fim de obviar às dificuldades existentes e permitir assim um funcionamento mais satisfatório da organização comum de mercado no que diz respeito, nomeadamente, aos objectivos do artigo 39.° do Tratado, tendo sempre em conta a necessidade de proteger os animais.»

II — Fase escrita do processo e pedidos das partes

1. O requerimento do Reino Unido deu entrada na Secretaria do Tribunal em 29 de Maio de 1986.

2. Por despacho de 15 de Outubro de 1986, o Tribunal admitiu a Comissão das Comunidades Europeias a intervir em apoio dos pedidos do recorrido.

3. O *Reino Unido* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a 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, e

— condenar o Conselho nas despesas.

4. O *Conselho* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar improcedente o recurso e

— condenar o recorrente nas despesas.

5. A *Comissão*, parte interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar improcedente o recurso e

— condenar o recorrente nas despesas da intervenção.

6. Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

III — Fundamentos e argumentos das partes

1. O *interesse em agir do recorrente*

a) O *Conselho* contesta o interesse em agir do recorrente quanto à anulação da directiva por vício de forma. O próprio Reino Unido admite no seu requerimento que apoia o objectivo da directiva e que não duvida de que o Conselho adoptaria uma nova directiva em caso de anulação. Refere, a este propósito, o acórdão de 6 de Julho de 1983 (Geist, 117/81, Recueil, p. 2191), no qual o Tribunal decidiu que um recorrente não tem qualquer interesse legítimo na anulação de um acto jurídico «quando essa anulação não possa senão dar lugar a uma nova decisão, idêntica, quanto ao fundo, à decisão anulada» (tradução provisória).

b) O *Reino Unido* entende que o artigo 173.° do Tratado CEE não exige que o acto impugnado prejudique o Estado recorrente, tendo este último, como tal, um interesse em garantir o respeito do direito por parte do Conselho.

No presente caso, o Reino Unido teria interesse em ver declarado pelo Tribunal que o Conselho violou o princípio que determina que, quando uma medida visa dois objectivos diferentes, regidos por dois artigos do Tratado, ela deve ser fundada nesses dois artigos. Acrescenta que os membros do Secretariado do Conselho não podem alterar o texto de uma medida após deliberação e votação do Conselho.

2. *A base jurídica da directiva*

a) O *Reino Unido* argumenta, em primeiro lugar, que a directiva impugnada, ao basear-se no artigo 43.° do Tratado CEE com exclusão do artigo 100.° do mesmo Tratado, está viciada por fundamentação insuficiente, na acepção do artigo 190.° do Tratado CEE.

A directiva visaria dois objectivos diferentes, um no domínio da política agrícola, outro no da aproximação das legislações nacionais em matéria de protecção dos animais. Por conseguinte, deveria basear-se conjuntamente nas duas disposições citadas do Tratado CEE. Este vício seria especialmente grave, na medida em que o artigo 100.° exige a unanimidade enquanto o artigo 43.° prevê a adopção de medidas por maioria qualificada.

O Reino Unido admite que uma medida adoptada com base num artigo do Tratado pode ter incidência numa política regulada num artigo diferente, mas rejeita a possibilidade de aplicar o critério da «finalidade principal» para estabelecer uma única base jurídica para um acto do Conselho. Esse critério seria impraticável, já que há muitas medidas com duas finalidades essenciais, dentre as quais não seria fácil identificar a «finalidade principal». Além disso, se esse critério fosse aplicado, seria fácil desrespeitar as garantias contidas no Tratado que prevêem um processo especial para a adopção de certas medidas.

Uma vez que a directiva impugnada foi manifestamente concebida com a finalidade de assegurar, entre outros aspectos, a aproximação das disposições legislativas dos Estados-membros, ela deveria ter-se fundado igualmente no artigo 100.° do Tratado CEE e satisfazer as exigências processuais estabelecidas nesse artigo. Resultaria claramente dos considerandos e do texto da directiva que ela tem por finalidade fixar as normas mínimas a que devem obedecer as gaiolas em bateria para proteger o bem-estar dos animais.

Uma medida não deve ser regulada pelo artigo 43.° pelo simples facto de dizer respeito a um produto agrícola, mas apenas caso se destine à elaboração ou implementação da política agrícola comum, cujos objectivos são estabelecidos no artigo 39.°, n.° 1, do Tratado CEE. A directiva impugnada não prosseguiria, todavia, os objectivos desse artigo.

O objectivo essencial visado pela directiva seria a aproximação das legislações dos Estados-membros relativas ao bem-estar dos animais. Isso resultaria claramente dos trabalhos preparatórios da directiva, que teria sido inspirada pela Convenção relativa à Protecção dos Animais nas Explorações de Criação, cujos objectivos seriam manifestamente diferentes dos do artigo 43.° do Tratado CEE. As modificações introduzidas na versão final da directiva pelo Secretariado-Geral do Conselho procurariam dissimular esse contexto.

Além disso, declara-se no preâmbulo da Decisão 78/923/CEE, já citada, que a protecção dos animais não é em si mesma um dos objectivos da Comunidade, mas que as disparidades entre as leis nacionais podem ter um efeito indirecto no bom funcionamento do mercado comum. Por conseguinte, essa decisão basear-se-ia tanto no artigo 43.° como no artigo 100.°; esta conclusão seria confirmada pelo acórdão do Tribunal nos processos apensos 141 a 143/81 (Holdijk, Recueil 1982, p. 1299), em que o Tribunal afirmou que a protecção dos animais nas explorações de criação não se insere no âmbito de aplicação do artigo 40.° do Tratado CEE.

A resolução do Conselho de 22 de Julho de 1980, o parecer do Comité Económico e Social e a resolução do Parlamento Europeu revelariam igualmente que o verdadeiro objectivo da directiva é a prevenção dos sofrimentos inúteis ou excessivos das aves de criação.

Por fim, o Reino Unido sustenta que o procedimento do Conselho no caso presente contitui uma alteração da sua prática anterior a Dezembro de 1985, que consistia em basear as directivas, em casos similares, simultaneamente no artigo 43.° e no artigo 100.° do Tratado CEE, mesmo nos casos em que a Comissão, na sua proposta, apenas tivesse feito referência ao artigo 43.° O Reino Unido refere, a este propósito, várias directivas em matéria fitossanitária, veterinária e alimentar que foram baseadas conjuntamente nos artigos 43.° e 100.°

b) O *Conselho*, apoiado pela *Comissão*, sustenta que o artigo 43.° do Tratado CEE é base jurídica adequada e suficiente para a directiva impugnada. Admite que a directiva é, em parte, uma medida de aproximação das legislações, mas argumenta que qualquer política comum conduz geralmente a uma aproximação.

O artigo 100.° do Tratado CEE, sendo uma disposição residual e subsidiária, apenas seria aplicável na falta de uma disposição específica que permitisse a adopção de directivas. No presente caso, o artigo 43.° permite a adopção de todas as medidas necessárias à implementação da política agrícola comum. Por conseguinte, um acto que vise um objectivo em matéria de agricultura, ou tenha

esse objectivo como seu objecto principal, deve basear-se obrigatória e exclusivamente no artigo 43.°, ainda que o meio utilizado seja o da aproximação das legislações.

No presente caso, o produto que é essencialmente visado insere-se no âmbito das disposições dos artigos 39.° a 46.° do Tratado CEE, na medida em que consta da lista do anexo II. Além disso, resulta claramente do preâmbulo e do texto da directiva que esta visa os diferentes objectivos enumerados no artigo 39.° do Tratado. A este propósito, o Conselho refere em particular o incremento da produtividade agrícola e a estabilização do mercado que resultariam do facto de as condições de abastecimento serem praticamente idênticas.

O Conselho sublinha igualmente a conexão existente entre a medida impugnada e a organização comum de mercado em questão. Resultaria do preâmbulo da directiva, quer na versão notificada quer na versão do documento 11489/85, que esta foi aprovada com vista a facilitar o funcionamento satisfatório da organização comum de mercado no sector dos ovos, criada pelo Regulamento n.° 2771/75, de 29 de Outubro de 1975 (JO L 282, p. 49; EE 03 F9 p. 126). Mais precisamente, fez-se referência às distorções dascondições de concorrência que podem prejudicar o bom funcionamento da organização de mercado.

O Conselho reconhece que o bem-estar dos animais não é um objectivo, nem do artigo 39.° nem do artigo 100.° do Tratado CEE. Todavia, esse aspecto deveria ser tido como um corolário dos objectivos principais da directiva, acima mencionados. Contrariamente ao que afirma o recorrente, resultaria do acórdão do Tribunal nos processos 141 a 143/81 (Holdijk) que é impossível considerar o bem-estar dos animais independentemente das regras gerais relativas à livre circulação de mercadorias ou à organização comum de mercado.

Resultaria igualmente dos trabalhos preparatórios que a directiva visa alcançar os objectivos estabelecidos pelo artigo 39.° O impulso político resultaria da resolução do Conselho de 22 de Julho de 1980, que sublinhou que as legislações nacionais podem «destruir as condições de concorrência».

A referência que no preâmbulo da proposta da Comissão e na versão do documento 11489/85 se faz à Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação seria de natureza puramente declaratória e não se poderia pretender que a directiva fora inspirada por essa convenção.

De qualquer modo, cada acto comunitário deveria ser considerado unicamente em si mesmo e em função dos objectivos que pretendesse atingir, sem referência a outros instrumentos legais. Quanto à alegada alteração da sua prática anterior, o Conselho argumenta que as directivas referidas pelo recorrente se basearam conjuntamente nos artigos 43.° e 100.°, na sequência de uma decisão unânime no sentido de modificar a base jurídica proposta pela Comissão, ou seja, unicamente o artigo 43.° Essa prática teve origem num compromisso político obtido em 1964 no seio do Conselho devido às diferentes concepções políticas quanto à base jurídica adequada para certas disposições. No entanto, resulta claramente da declaração pertinente (que é reproduzida no anexo II da tréplica) que isso não vinculava a actuação futura do Conselho.

Não houve igual compromisso político no caso presente, e o Conselho, por maioria

qualificada, decidiu adoptar a base jurídica proposta pela Comissão.

c) A *Comissão* apoia o Conselho no que se refere à base jurídica adequada e aduz argumentos essencialmente semelhantes. A directiva em questão prosseguiria os objectivos enunciados no artigo 39.° do Tratado CEE, em especial a prevenção de distorções da concorrência no mercado dos ovos e das aves. Essas distorções seriam consequência das condições de criação dos animais, diferentes de um Estado-membro para outro, originando custos de produção mais baixos para os produtores que utilizam gaiolas mais estreitas. Embora o bem-estar dos animais não seja em si mesmo um objectivo da Comunidade, as instituições comunitárias devem tê-lo em conta ao adoptarem medidas destinadas a completar a organização comum dos mercados agrícolas e a assegurar a livre circulação das mercadorias em condições de concorrência equitativas.

Além disso, o artigo 100.° do Tratado CEE não seria a única dessas disposições a prever a livre circulação de mercadorias. No domínio da agricultura, o artigo 43.° é a base jurídica adequada para qualquer medida relativa à organização do mercado comum. A este propósito, a Comissão cita vários exemplos de directivas fundadas apenas no artigo 43.° que dizem respeito a objectivos semelhantes aos que estão em causa.

3. *Irregularidades processuais*

a) O *Reino Unido* defende que a directiva em questão pode ser anulada por divergir do texto apreciado pelo Conselho.

O pessoal do Secretariado-Geral do Conselho não teria competência para alterar um texto votado pelo Conselho, exceptuando-se os casos de simples correcções tipográficas ou sintácticas. No presente caso, as diferenças entre o projecto discutido pelo Conselho e o texto notificado aos Estados-membros seriam demasiado profundas e significativas para poderem ser consideradas como simples rectificações desse tipo.

O Conselho teria admitido que o pessoal do seu Secretariado-Geral acrescentou uma referência ao artigo 42.° do Tratado, que não fora discutida pelo Conselho, bem como à organização comum de mercado dos ovos. Também teria admitido queo seu pessoal suprimiu a remissão para a Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais nas Explorações de Criação, bem como o considerando nos termos do qual a directiva constitui o primeiro passo para o estabelecimento de «exigências mínimas comuns aplicáveis a todos os sistemas de criação intensiva». Pareceria claro que essas alterações visavam dissimular o facto de que o Conselho aprovou a directiva impugnada como primeiro passo no estabelecimento de normas conformes à Convenção.

As alterações em questão não poderiam ser admitidas pelo simples facto de terem sido introduzidas no preâmbulo e não no próprio texto da directiva. O próprio Conselho teria sublinhado que o preâmbulo tem incidência na interpretação e na inteligibilidade da directiva e que a validade desta depende em parte do seu preâmbulo. Seria contraditório defender-se ao mesmo tempo que as alterações tinham apenas natureza formal.

b) O *Conselho* nega que a directiva esteja ferida de qualquer vício de forma no que se refere à redacção do seu preâmbulo. É certo que o texto notificado ao Reino Unido e que foi publicado no Jornal Oficial inclui uma referência adicional ao artigo 42.°, bem como pequenas modificações na redac-

ção de certos considerandos. Todavia, o pessoal do Secretariado-Geral do Conselho gozaria de uma certa margem de apreciação para assegurar o respeito das intenções do legislador, e os limites dessa margem de apreciação teriam sido respeitados no presente caso.

As alterações em questão não afectariam a substância da directiva, teriam natureza meramente formal e visariam exprimir de forma mais clara e precisa as intenções do legislador, de forma que o instrumento notificado fosse correcto e coerente do ponto de vista jurídico.

A adição da referência ao artigo 42.° justificar-se-ia à luz da inserção, por decisão unânime, do artigo 10.° da directiva, que autoriza os auxílios nacionais. A referência ao artigo 42.° teria natureza meramente declaratória e não afectaria, portanto, os requisitos de forma para a adopção da medida impugnada. O artigo 43.° continuaria a constituir a única base jurídica dessa medida.

No que se refere à alteração de certos considerandos, o Conselho menciona o acórdão de 30 de Setembro de 1982 (Tunnel Refineries, 114/81, Recueil, p. 3189), no qual o Tribunal declarou que a fundamentação «deve ser adaptada à natureza do acto em questão» e «deve fazer surgir de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição comunitária» (tradução provisória). Seria precisamente para ter em conta esses critérios que o texto de certos considerandos foi ligeiramente alterado.

Além disso, a impressão com que possa ter ficado o recorrente de que a directiva foi elaborada com vista à implementação da política agrícola comum, teria sido criada não pelo Secretariado-Geral do Conselho, mas pela reunião de ministros de 25 de Março de 1986, que entendeu adoptar a directiva com base apenas no artigo 43.° do Tratado. Essa seria a razão pela qual o próprio Conselho, no exercício da sua discricionariedade política, teria considerado que as disposições da directiva visavam primordialmente alcançar um objectivo no domínio da agricultura.

Acresce que não seria o primeiro, e sim o terceiro considerando, que seria fundamental para a compreensão da directiva no seu todo. Apenas correcções de pormenor teriam sido efectuadas nesse considerando. A supressão da referência ao facto de a directiva dever constituir o primeiro passo para o estabelecimento «de exigências mínimas comuns aplicáveis a todos os sistemas de criação intensiva» nada retiraria de essencial à directiva e constituiria uma mera declaração de intenções.

U. Everling
Juiz relator