RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 30/88 *

I — Matéria de facto

1. Em Maio de 1979 o Conselho aprovou, com o objectivo de relançar a associação CEE-Turquia, a posição da Comunidade para as negociações no âmbito das instâncias da associação. No domínio da cooperação financeira a Comunidade estava disposta a entabular a negociação de um quarto protocolo financeiro. Para o período de transição até à sua entrada em vigor, a Comunidade estava disposta a considerar uma acção específica a favor da Turquia — sob a forma de donativos num montante de 75 milhões de ecus em dois anos — destinada a financiar acções de cooperação.

A 19 de Setembro de 1980, o conselho de associação tomou conhecimento da oferta da Comunidade de conceder à Turquia uma ajuda excepcional de 75 milhões de ecus e determinou as condições para a concretização desta oferta. Decidiu a este propósito (Decisão n.° 2/80 do conselho de associação):

«1) Para a concretização da ajuda excepcional de 75 milhões de unidades de conta europeia postas à disposição da Turquia pela Comunidade, a Turquia e a Comunidade cooperarão no seio do comité de associação.

2) Para a apresentação de projectos específicos, a Turquia dirigir-se-á directamente à Comissão, que procederá ao seu exame à luz dos critérios indicados pela delegação da Comunidade no conselho de associação para utilização da ajuda excepcional.

3) A Comunidade informará a Turquia do seguimento dado aos seus pedidos.

4) O comité de associação acompanha a execução da ajuda. Reunir-se-á para esse efeito a pedido de uma das partes.

5) A presente decisão entra em vigor em 1 de Julho de 1980».

Uma «declaração do Conselho relativa à execução do plano interno da Decisão n.° 2/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia» que figura na acta da sessão do Conselho de 30 de Junho de 1980 está assim redigida:

«O Conselho acordou, relativamente ao procedimento de aprovação de projectos, em aplicar o que é seguido na execução dos protocolos financeiros celebrados com os países do Mediterrâneo».

Este procedimento prevê que só os projectos de financiamento transmitidos pela Comissão e pelo Banco Europeu de Investimento que foram objecto de unanimidade favorável no seio do grupo *ad hoc* poderão ser mantidos. Aplicável desde inícios de 1979, o *procedimento ad hoc* tinha carácter provisório, aguardando a entrada em vigor dos regulamentos financeiros respeitantes à aplica-

* Língua do processo: grego.

ção de protocolos financeiros com determinados países da bacia mediterrânica.

Os três primeiros projectos de ajuda especial foram assim instruídos pela Comissão e aprovados, em Julho de 1981, segundo o procedimento *ad hoc*.

2. Perante o desenvolvimento antidemocrático da política interna turca, a Comunidade decidiu, em fins de 1981, suspender as relações com este país, sobretudo no que respeita às ajudas financeiras. Por isso, o quarto protocolo, assinado em Junho de 1981, não foi concluído. A ajuda especial foi suspensa após terem sido gastos 46 milhões de ecus; ficaram, portanto, por utilizar 29 milhões.

Em inícios de 1986, a Comissão considerou que as alterações verificadas na Turquia permitiam o reatamento das relações. Na sessão do Conselho de 17 de Fevereiro de 1986, gerou-se um largo consenso quanto à proposta de normalizar, por etapas, as relações entre a Comunidade e a Turquia e, nomeadamente, de retomar a cooperação financeira, com o desbloqueamento da parte restante da ajuda especial.

Em carta de 17 de Abril de 1986, a Comissão propôs à autoridade orçamental uma transferência directa de 10 milhões de ecus do capítulo 100 (dotações provisionais), n.° 9631 (quarto protocolo financeiro com a Turquia) para o capítulo 96 (cooperação com os países da bacia mediterrânica), n.° 9632 (ajuda especial à Turquia), com base no n.° 2 do artigo 21.° do regulamento financeiro. Não tendo o Conselho tomado qualquer decisão formal, a proposta de transferência foi considerada aprovada, por força desta disposição, em 2 de Junho de 1986. Por acórdão de 27 de Setembro de 1988 (República Helénica/Conselho, 204/86, Colect., p. 5323), o Tribunal rejeitou um recurso de anulação da transferência.

3. Na sequência da transferência, a Comissão convidou a Turquia a apresentar-lhe projectos que pudessem ser financiados por novos créditos de autorização a título de ajuda especial. Quando a Turquia respondeu a este convite e apresentou alguns projectos adequados à Comissão, esta considerou, em primeiro lugar, que o poder de executar o orçamento lhe incumbia exclusivamente. Em segundo lugar, considerou que o procedimento *ad hoc* de aprovação de projectos apresentados para execução de protocolos financeiros com países mediterrânicos já não se aplicava, tendo sido substituído pelo Regulamento n.° 3973/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativo à aplicação dos protocolos relativos à cooperação financeira e técnica celebrados pela Comunidade com a Argélia, Marrocos, Tunísia, Egipto, Líbano, Jordânia, Síria, Malta e Chipre (JO L 370, p. 5). Aquando da adopção deste regulamento, o Conselho e a Comissão declararam que ele não poderia, em caso algum, constituir um precedente para a execução de outros protocolos financeiros para além dos previstos no regulamento e que o procedimento para execução dos outros protocolos seria aprovado em função dos méritos próprios de cada um.

Nessas condições, a Comissão considerou ser conveniente aproveitar a experiência dos Estados-membros no domínio dos projectos de ajuda à Turquia e que o modo mais cómodo de o fazer era consultá-los enquanto *membros* do «comité do artigo 6.°» do Regulamento n.° 3973/86, sem no entanto considerar que os procedimentos desse comité eram, de direito, aplicáveis na matéria. Em consequência, a Comissão inscreveu três

projectos a favor da Turquia na ordem do dia do comité do artigo 6.°, a saber, um projecto de Business-week CEE-Turquia, um programa de luta contra o paludismo na região costeira do Mediterrêneo oriental na Turquia e um projecto relativo à exploração de energia geotérmica na Anatólia ocidental. Apesar das objecções formuladas pela Grécia sobre a ilegalidade do procedimento seguido, os projectos receberam pareceres favoráveis dos membros do comité. Por decisões de 17 de Novembro e 10 de Dezembro de 1987, a Comissão aprovou o financiamento desses projectos a título da ajuda especial.

II — Fase escrita e pedidos das partes

Em requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 27 de Janeiro de 1988, a República Helénica interpôs o presente recurso de anulação contra a Comissão, nos termos do artigo 173.° do Tratado.

Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. Convidou contudo a Comissão e o Conselho a responderem por escrito a uma questão do Tribunal; este convite foi cumprido nos prazos estabelecidos.

A *República Helénica* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar o recurso admissível;

— anular as decisões da Comissão relativas à aprovação, em 17 de Novembro e 10 de Dezembro de 1987, de projectos financiados a título de ajuda especial à Turquia;

— condenar a Comissão das Comunidades Europeias nas despesas.

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

— negar provimento ao recurso de anulação da República Helénica;

— condenar a República Helénica nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A República Helénica invoca quatro fundamentos em apoio do seu recurso, a saber, 1) violação do direito comunitário, 2) violação de formalidades essenciais, 3) uso indevido de processo e 4) incompetência da Comissão para adoptar o acto impugnado.

1. *Violação do direito comunitário*

O *Governo grego* lembra que para que uma despesa possa ser efectuada no âmbito da competência da Comissão, nos termos do artigo 205.° do Tratado, é preciso que exista na base uma medida relativa à despesa em causa e que constitua o fundamento legal da operação de pagamento. Tal medida não existe quanto ao n.° 9632 do orçamento do exercício de 1986. Mesmo admitindo a hipótese de a Decisão n.° 2/80 ter criado, no plano internacional, obrigações para a Comunidade perante a Turquia, não foi adoptada qualquer medida na acepção do artigo 2.° do acordo intergovernamental «relativo às medidas a tomar e aos procedimentos a seguir na aplicação do acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia» (JO 217 de 29.12.1964, p. 3703; EE 11 F1 p. 36).

O n.° 1 desta disposição, nos termos da qual «as decisões e recomendações adoptadas pelo conselho de associação nos domínios que, nos termos do Tratado que institui a Comunidade, estão sujeitos à competência desta, serão objecto, tendo em vista a sua aplicação, de actos adoptados pelo Conselho, deliberando por unanimidade, após consulta da Comissão», é claro e preciso nos seus termos e não deixa aos órgãos comunitários competentes qualquer possibilidade de derrogação. O Conselho não dispunha, portanto, de qualquer poder discricionário no sentido de tomar ou não uma medida na matéria, com vista à transposição das decisões do conselho de associação para a ordem jurídica comunitária.

A *Comissão* considera, antes de mais, que a Decisão n.° 2/80 constitui o acto de base da rubrica orçamental 9632. Em relação à questão da transposição das decisões do conselho de associação para o direito comunitário, a Comissão observa que a interpretação do n.° 1 do artigo 2.° do acordo intergovernamental adiantada pelo Governo helénico não é conforme nem com o sentido da disposição nem com a prática seguida pelo Conselho na matéria.

O sentido do n.° 1 do artigo 2.° não é o de obrigar o Conselho a transpor cada decisão do conselho de associação que releve da competência comunitária. As expressões «tendo em vista a sua aplicação» são de interpretar no sentido de «se necessário para a sua aplicação na Comunidade», e não no sentido de «porque é necessário (ou indispensável) à sua aplicação na Comunidade».

Neste contexto, a Comissão argumenta que a sua interpretação do n.° 1 do artigo 2.° se encontra na mesma linha da tese avançada pelo Conselho no já citado processo 204/86, de «que a Decisão n.° 2/80 contém em si os elementos essenciais (montante da ajuda, modo de apresentação dos projectos pela Turquia) e constitui, por isso, base jurídica suficiente para a execução dos créditos correspondentes inscritos no orçamento das Comunidades».

A prática do Conselho nesta área é largamente conforme com esta interpretação. De facto, uma primeira investigação das decisões e regulamentos tomados pelo Conselho em execução das decisões do conselho de associação levou à descoberta de uma só decisão e de um só regulamento (de 8 de Dezembro de 1967, JO 301, p. 11 e 2) directamente baseados no artigo 2.° do acordo intergovernamental. Os outros regulamentos aprovados em execução de decisões do conselho de associação datam todos dos anos 70 e baseam-se no artigo 113.° do Tratado. Isto poderá ser uma indicação de que o Conselho entende que o acordo intergovernamental foi ultrapassado pelo desenvolvimento ulterior do direito comunitário.

A Comissão salienta, a este respeito, que todos esses regulamentos têm por objectivo executar decisões do conselho de associação relativas à cooperação administrativa no domínio aduaneiro ou quanto à noção de «produtos originários» da Turquia. Tais decisões têm evidentemente incidência na legislação comunitária e implicam a sua adaptação. Por conseguinte, serão necessários regulamentos para assegurar a sua aplicação na Comunidade. Pelo contrário, noutros casos, como no caso em apreço, tal incidência na legislação comunitária não existe e não se exige um regulamento de aplicação.

A Comissão acrescenta que as disposições do tipo do artigo 2.° do acordo intergovernamental sempre foram limitadas aos acordos de associações mistas, tais como os acordos com a República Helénica, com a Turquia e com os países africanos e Malgaxe (as duas convenções de *Iaundé* de 1964 e 1969). Em compensação, as três convenções de Lomé são, é certo, sempre acompanhadas por um acordo interno, mas não incluem qualquer disposição como o já citado n.° 1 do artigo 2.° Isso significa que a transposição para o direito comunitário do direito da associação deixou de ser regulamentada de forma expressa.

2. *Violação de formalidades essenciais*

A *República Helénica* sustenta que a Comissão deveria ter obtido o acordo unânime dos Estados-membros no âmbito do procedimento *ad hoc* de 1978, para ser autorizada a utilizar fundos nos termos da ajuda especial à Turquia. Foi com base neste procedimento que se efectuou a execução dos protocolos financeiros relativos aos países mediterrânicos até 1 de Janeiro de 1987. Após esta data, o Regulamento n.° 3973/86 do Conselho instituiu um procedimento especial, organizado de forma exaustiva, mas apenas para os países e matérias a que respeita.

Remetendo para a já citada declaração do Conselho e da Comissão de 22 de Dezembro de 1986, segundo a qual o Regulamento n.° 3973/86 «não pode em qualquer caso constituir um precedente para aplicação dos outros protocolos financeiros fora das matérias consideradas pelo presente regulamento», a República Helénica sublinha que uma aplicação por analogia do Regulamento n.° 3973/86, e especialmente dos procedimentos dele constantes, a países e financiamentos não enumerados nas suas disposições, vai contra a vontade do seu autor. Segundo a República Helénica, no caso em apreço a Comissão deveria ter continuado a seguir o procedimento *ad hoc* instituído em 1978.

Nesse contexto, a República Helénica refuta a argumentação da Comissão segundo a qual o recurso ao procedimento do artigo 6.° do Regulamento n.° 3973/86 podia ser qualificado como um «gesto político». A República Helénica considera que, na medida em que se trata de uma simples consulta, a Comissão não deveria ter procedido ao voto no âmbito do comité do artigo 6.°

Ainda segundo a República Helénica, a argumentação da Comissão é, além disso, contraditada por ela mesma, quando reconhece que o procedimento do artigo 6.° «contribuiu para fundamentar melhor as decisões de financiamento da Comissão».

A *Comissão* considera, em primeiro lugar, que lhe cabe executar o orçamento nos termos do artigo 205.° do Tratado. Em princípio, a Comissão, no exercício dos seus poderes de execução do orçamento, não pode estar vinculada por pareceres emitidos por Estados-membros. Já por essa razão a Comissão contesta ter cometido uma violação de formalidades essenciais.

A Comissão sublinha, em segundo lugar, ter consultado os *membros* do comité do artigo 6.° quer para poder aproveitar da sua experiência na área de projectos de desenvolvimento no Mediterrâneo, quer para praticar um gesto político perante os Estados-membros. Nestas circunstâncias, a Comissão considerou inoportuno não respeitar o pro-

cesso de voto normalmente seguido no seio do comité do artigo 6.° Para a Comissão tratou-se de um voto indicativo. Para a Comissão o parecer assim expresso não foi um parecer do comité, mas dos representantes dos Estados-membros (reunidos no seio do comité) sem os efeitos jurídicos que resultam do parecer nos termos do Regulamento n.° 3973/86.

Em terceiro lugar, a Comissão considera que podia recorrer a uma consulta dos membros do comité do artigo 6.°, sendo sabido que o procedimento *ad hoc* não era aplicável. Uma vez adoptado o novo regulamento relativo à aplicação dos protocolos financeiros mediterrânicos, a Comissão considerou que o processo «seguido para execução dos protocolos financeiros celebrados com os países do Mediterrâneo» (termos da declaração do Conselho feita aquando da adopção da já citada Decisão n.° 2/80 do conselho de associação) é, em princípio, o do novo Regulamento n.° 3973/86. Evidentemente, a Comissão estava consciente do facto de que não havia lugar a aplicar o Regulamento n.° 3973/86 enquanto tal, em razão da limitação estrita do seu âmbito de aplicação aos países indicados no seu título e no n.° 3 do artigo 12.° A Comissão optou portanto não por uma aplicação do Regulamento n.° 3973/86 enquanto tal, mas por uma consulta dos membros do comité do artigo 6.° «por analogia». Por esta expressão a Comissão entende que estava de acordo em seguir, de facto, as regras deste comité sem no entanto estar juridicamente obrigada a fazê-lo.

A Comissão conclui afirmando não ter violado formalidades essenciais ao seguir um processo de consulta dos membros do Comité do artigo 6.°, pois o artigo 205.° lhe dava plenos poderes de execução do orçamento, incluindo a linha de crédito 9632 — ajuda especial à Turquia —, e, por consequência, tinha a liberdade de consultar os Estados-membros segundo os processos que lhe parecessem mais adequados, tendo o procedimento *ad hoc* acordado anteriormente expirado em 1 de Janeiro de 1987. A Comissão considera que, caso o Tribunal entenda que ela não tinha a liberdade de escolher um processo de consulta, não violou formalidades essenciais, pois utilizou o processo mais adequado às circunstâncias e que respeitou o sentido da declaração emitida pelo Conselho aquando da adopção da Decisão n.° 2/80 do conselho de associação.

3. *Uso indevido do processo*

O *Governo helénico* sustenta que a Comissão, actuando deste modo, cometeu igualmente um abuso processual. É verdade que o procedimento *ad hoc* já não é aplicável aos países mediterrânicos que são objecto de um regulamento financeiro relativo à aplicação dos protocolos celebrados entre si. A este respeito o Regulamento n.° 3973/86 substituiu, para os países a que diz respeito (e unicamente para eles), o procedimento *ad hoc*. Em compensação, o procedimento *ad hoc* continua «provisoriamente» em vigor para qualquer outro país que, como a Turquia, não esteja incluído no seu âmbito de aplicação e não tenha sido objecto de outro regulamento financeiro específico.

O Governo Helénico considera que se a Comissão entendia que o procedimento *ad hoc* caducara, estando, por outro lado, consciente da impossibilidade de aplicar o Regulamento n.° 3973/86 à Turquia, devia ter apresentado uma proposta de regulamento específico por forma a resolver definitivamente a questão, e não recorrer a processos ilegais.

A *Comissão* observa que o Regulamento n.° 3973/86 se aplica aos «protocolos relativos à cooperação financeira e técnica celebrados pela Comunidade com a Argélia, Marrocos, Tunísia, Egipto, Líbano, Jordânia, Síria, Malta e Chipre» e que, como estes Estados eram os únicos com os quais a Comunidade tinha celebrado um protocolo prevendo ajudas não reembolsáveis ou empréstimos condicionais a cargo do orçamento comunitário, não há outros protocolos a que o procedimento *ad hoc* se possa aplicar. O procedimento *ad hoc* caducou a partir da entrada em vigor do Regulamento n.° 3973/86.

A Comissão salienta ainda que não se exigia um regulamento específico de execução da ajuda especial à Turquia. Todos os elementos necessários para indicar a utilização da ajuda estão já contidos na Decisão n.° 2/80 do conselho de associação e nomeadamente no seu n.° 2. Quanto ao restante, todas as regras técnicas para a utilização dos fundos se encontram no regulamento financeiro de 21 de Dezembro de 1977 (JO L 356, p. 1). É tudo o juridicamente exigido para uma execução correcta da ajuda especial. Para assegurar um fundamento económico e politicamente mais sólido para as suas decisões relativas a projectos a financiar, a Comissão obteve o parecer dos membros do comité do artigo 6.° Tinha a liberdade de o fazer, mas não estava juridicamente obrigada a fazê-lo.

4. *Incompetência da Comissão*

O *Governo Helénico* sustenta que a aprovação da ajuda especial releva da competência do Conselho, que, com base num «gentlemen's agreement» de 1980, se reservou o poder exclusivo de adoptar os actos jurídicos necessários à sua realização mediante procedimento *ad hoc*. Na medida em que julgasse oportuno modificar este procedimento, apenas o Conselho teria competência para o fazer e poderia sempre proceder à adopção de um regulamento por forma a resolver definitivamente o financiamento da ajuda à Turquia, a exemplo precisamente do que fez para os outros países mediterrânicos com o Regulamento n.° 3973/86.

O Governo Helénico salienta além disso que a posição da Comissão segundo a qual tem competência exclusiva para a execução do orçamento e, por conseguinte, para a aprovação de projectos nos termos da ajuda especial à Turquia, está em contradição com a prática até agora seguida. Cabe ao Conselho fixar as modalidades de aprovação dos projectos específicos que integram os diferentes protocolos financeiros.

Por fim, o Governo Helénico sublinha que, nos termos do artigo 205.° do Tratado, a Comissão exerce o poder de execução do orçamento que lhe é reconhecido no âmbito e em conformidade com a regulamentação «adoptada por força do artigo 209.°», isto é, do regulamento financeiro específico em cada caso particular.

Por conseguinte, na medida em que «as regras de gestão da cooperação financeira... o procedimento de orientação, de análise e de aprovação das ajudas e... as regras de controlo da utilização destas ajudas» integram elementos constitutivos do regulamento financeiro necessário para a aplicação dos protocolos relativos à cooperação financeira e técnica (terceiro considerando do Regulamento n.° 3973/86), qualquer tentativa da

Comissão com vista a regular sozinha essas questões constituiria uma intromissão na esfera de competência do Conselho.

A *Comissão* considera que a aprovação de projectos específicos em execução de uma rubrica orçamental releva do poder de execução do orçamento que, nos termos do artigo 205.° do Tratado, lhe pertence exclusivamente. O Conselho pode, no âmbito do seu poder legislativo, emitir directrizes ou critérios globais para aprovação de ajudas inscritas no orçamento (por exemplo, os «critérios indicados pela delegação da Comunidade no conselho de associação para a utilização da ajuda excepcional» mencionados na Decisão n.° 2/80), que devem ser seguidos pela Comissão, mas a aprovação de projectos individuais é uma tarefa de execução da competência exclusiva da Comissão.

Neste contexto, a Comissão remete para a sua posição sobre o artigo 205.°, tal como foi exposta *in extenso* no requerimento do processo 16/88 (Comissão/Conselho).

A Comissão argumenta além disso que o «regulamento adoptado por força do artigo 209.°» é muito específico, a saber, o já citado regulamento financeiro de 21 de Dezembro de 1977, que contém todas as regras técnicas necessárias à execução do orçamento.

O artigo 205.° significa, segundo a Comissão, que ela executa o orçamento sob a sua própria responsabilidade, respeitando as regras técnicas contidas no regulamento financeiro. No caso da ajuda especial à Turquia, a Comissão apenas tinha que respeitar a orientação da Decisão n.° 2/80 do conselho de associação bem como as regras técnicas do regulamento financeiro. A Comissão considera, por conseguinte, que não usurpou as competências do Conselho. Pelo contrário, segundo ela, se o Conselho tivesse exercido uma influência decisiva quanto ao financiamento de projectos individuais por meio de normas especiais de aprovação, teria usurpado a competência de execução da Comissão.

IV — Respostas à questão colocada pelo Tribunal

O Tribunal convidou a Comissão e o Conselho a precisarem quais os critérios que seguiram na interpretação do n.° 1 do artigo 2.° do acordo intergovernamental CEE-Turquia (JO L 217 de 29.12.1964, p. 3703) para decidir se se devia proceder em determinados casos a um acto de transformação em direito comunitário e noutros não.

1. A *Comissão* deu a seguinte resposta.

O Conselho, com a ajuda da Comissão, estabeleceu um quadro tão completo quanto possível de todas as decisões do conselho de associação CEE-Turquia desde o início do seu funcionamento e de todos os actos de transposição dessas decisões.

Esse quadro confirma a interpretação do n.° 1 do artigo 2.° do acordo interno relativo à associação CEE-Turquia, de que a transposição das decisões do conselho de associação só é feita pelo Conselho CEE quando é necessária à sua aplicação na Comunidade. Na maioria dos casos, a própria natureza da decisão do conselho de associação tornou indispensável a transposição para

o direito comunitário. Noutros, a natureza da decisão (exemplos: decisões 1/64, 2/64, 3/64, 1/65, 2/69 e 2/80) ou o facto de ser dirigida em primeiro lugar à Turquia (exemplos: 2/71, 3/71, 1/72, 2/72, 3/72) ou aos Estados-membros da Comunidade (exemplos: 1/64, 2/65, 1/66 e em parte 1/80), tornou a transposição supérflua.

No que respeita ao modo como a transposição foi feita na prática, verifica-se que o n.° 1 do artigo 2.° do acordo interno apenas foi utilizado até 31 de Dezembro de 1969, data da expiração do período transitório e da aplicação da política comercial comum. Desde então, a Comissão seguiu uma política constante que consiste em basear as suas propostas para a transposição das decisões do conselho de associação em artigos pertinentes do Tratado CEE (normalmente o artigo 113.°, e, em alguns casos, o artigo 43.°) e não no n.° 1 do artigo 2.° do acordo interno. A Comissão foi seguida pelo Conselho: a partir de 1971 todos os actos de transposição por ele adoptados foram baseados nos artigos 113.° ou 43.° ou nos dois conjuntamente. Estas duas instituições comunitárias partilharam evidentemente da opinião segundo a qual o acordo interno relativo à associação CEE-Turquia foi ultrapassado pela evolução do direito comunitário após a expiração do período transitório. Esta prática de transposição das decisões do Conselho de associação CEE-Turquia insere-se numa prática constante relativa igualmente a outros acordos com países terceiros, nomeadamente a Convenção de Lomé.

A Comissão considera resultar claramente do quadro acima referido que a Decisão n.° 2/80 é de natureza a não exigir uma transposição para o direito comunitário, posição que é implicitamente partilhada pelo Tribunal no acórdão de 27 de Setembro de 1988, República Helénica/Conselho, já citado. Além disso a Comissão acrescenta ser também claro que um processo eventual a instituir para analisar os projectos financiados pela ajuda especial à Turquia não poderia nunca constituir uma decisão na acepção do n.° 1 do artigo 2.° do acordo interno. Esse processo nada tem a ver com a transposição de uma decisão do Conselho de Associação CEE-Turquia para o direito comunitário.

2. O *Conselho* deu a seguinte resposta:

De entre os acordos hoje em vigor concluídos pela Comunidade e pelos seus Estados-membros com estados terceiros, nos termos do artigo 238.° do Tratado CEE, apenas o acordo de associação entre a CEE e a Turquia (assinado em Ancara em 12 de Setembro de 1963) e a terceira Convenção ACP-CEE de Lomé são acompanhados de um acordo interno relativo às medidas a tomar e aos procedimentos a seguir para sua aplicação. Tratando-se de acordos mistos, a execução das decisões tomadas pelos órgãos podem revestir a forma de medidas nacionais ou comunitárias. A resposta do Conselho apenas se refere a estas últimas.

A fórmula utilizada no acordo interno Turquia, no n.° 1 do artigo 2.°, foi tirada da utilizada no Acordo de Associação entre a CEE e a Grécia (assinado em Atenas a 9 de Julho de 1961). O acordo interno que acompanha as sucessivas convenções ACP-CEE de Lomé não contém disposições do mesmo tipo para matérias que relevam da competência da Comunidade. Apenas são considerados os actos a tomar pelos Estados-membros para aplicação de decisões do Conselho ACP-CEE em domínios que relevam da sua competência.

O Conselho nunca foi levado a determinar explicitamente os critérios de interpretação do n.° 1 do artigo 2.° do acordo interno CEE-Turquia para decidir em que casos se devia proceder a um acto de transposição para o direito comunitário.

Na realidade, a prática seguida pelo Conselho no âmbito do Acordo de Associação CEE-Turquia para aplicação, isto é, para transposição para o direito interno da Comunidade, de decisões adoptadas pelo conselho de associação demonstra que o Conselho sempre adoptou os actos internos para aplicação dessas decisões quando eles eram juridicamente necessários.

Para efeitos da resposta ao Tribunal, procedeu-se a uma investigação nos arquivos do Secretariado-Geral do Conselho. O resultado dessa investigação foi apresentado sob a forma de uma lista das decisões do conselho de associação e dos actos de transposição adoptados.

Resulta da análise dessa lista que em todos os casos em que uma decisão do Conselho de Associação CEE-Turquia necessitou, para a sua aplicação no plano interno, da adopção pelo Conselho de um acto jurídico (a maioria das vezes um regulamento) assim foi feito. Várias constatações podem ser feitas:

— em apenas cinco casos (anteriores a 1970) se utilizou como base jurídica dos actos de transposição adoptados o n.° 1 do artigo 2.° do acordo interno (unanimidade do Conselho após consulta da Comissão). Dois desses diplomas são a prorrogação de um regulamento anterior;

— em relação aos anos posteriores, os actos de transposição adoptados pelo Conselho sob proposta da Comissão tiveram a forma de regulamento, quase todos baseados no artigo 113.° do Tratado CEE, salvo recurso eventual ao artigo 43.°;

— quanto às decisões adoptadas pelo conselho de associação em 1980 (decisões n.ºs 1, 2 e 3/80), o Conselho salienta mais exactamente:

— A Decisão n.° 1/80 contém três capítulos, um sobre agricultura, outro relativo a disposições sociais e um capítulo 3 sobre cooperação económica e técnica. O capítulo agrícola foi objecto de uma aplicação interna no âmbito de uma série de regulamentos do Conselho adoptados com base no artigo 113.° e prevendo quatro desarmamentos pautais sucessivos.

As disposições sociais desta decisão prevêem apenas medidas a aplicar no plano nacional por cada um dos Estados-membros nos termos do n.° 2 do artigo 2.° do acordo interno.

As disposições em matéria de cooperação económica e técnica, que visam essencialmente o reforço de diferentes domínios de cooperação sob a égide do conselho de associação, não exigem, enquanto tais, a adopção de actos jurídicos internos de aplicação;

— a Decisão n.° 2/80, relativa à ajuda especial, teve aplicação no plano interno no âmbito do processo orça-

mental pela inscrição de um crédito no n.° 9632 (ajuda especial à Turquia);

— quanto à Decisão n.° 3/80, ela foi objecto de uma proposta da Comissão de um regulamento do Conselho para sua aplicação (JO C 110 de 25.4.1983, p. 1). Baseia-se no artigo 238.° do Tratado CEE e ainda não foi adoptada.

A análise da lista leva à confirmação de que o Conselho procedeu, quando era apropriado e necessário, à adopção de um «acto de transformação em direito comunitário». Os casos em que o não fez abrangem situações em que a adopção de um acto jurídico de transformação não se impunha [decisões do conselho de associação n.os 1/64, 2/64, 3/64, 1/65, 2/71, 3/71, 1/72, 2/72, 3/72, 2/75, 1/80 (capítulo III), e 2/80] ou quando se tratava de matérias da competência dos Estados-membros [decisões do conselho de associação n.os 4/64, 2/65, 1/66, 2/76 e 1/80 (capítulo II)]. Sobre este ponto, e de um modo mais geral, o Conselho é de opinião de que os termos que constam do n.° 1 do artigo 2.° do acordo interno, «tendo em vista a sua aplicação», devem ser interpretados como significando que esta aplicação é juridicamente necessária na Comunidade para dar um efeito interno à decisão do conselho de associação. De certa forma, o n.° 1 do artigo 2.° apenas obriga a transpor as decisões que não possam ser de outro modo aplicadas.

No que respeita à base jurídica dos «actos de transformação em direito comunitário», apenas se recorreu ao n.° 1 do artigo 2.° nos raros casos verificados nos anos de 1967-1968. A partir dos anos 70, e tendo em conta a evolução do direito comunitário sobretudo em matéria de política comercial comum, recorreu-se à adopção de actos do Conselho baseados principalmente no artigo 113.° do Tratado, que constitui a única base jurídica adequada quando se trata da aplicação no plano interno de medidas de natureza comercial nas relações entre a CEE e a Turquia.

O Conselho lembra por fim que já foi dito mais acima que as três convenções ACP-CEE de Lomé (que sucederam às convenções de *Iaundé*) são acompanhadas de um acordo interno que não contém qualquer disposição como a do n.° 1 do artigo 2.° do acordo interno CEE-Turquia. A transposição para o direito comunitário das decisões do Conselho de Associação ACP-CEE deixou de estar regulamentada de modo expresso. Na prática, elas são objecto de uma transposição sob a forma de actos das instituições adoptados com base nas disposições adequadas do Tratado CEE (principalmente o artigo 113.°). Idêntica situação jurídica se verifica com os outros acordos da Comunidade com países terceiros (acordos de cooperação com países mediterrânicos, acordos AECL), no sentido de que as decisões dos órgãos mistos podem ser objecto, quando tal for adequado, de actos internos de transposição.

M. Zuleeg
Juiz relator