CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 4 de Julho de 1996 *

Introdução

1. No presente processo, o Finanzgericht des Landes Brandenburg pediu ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse sobre diferentes questões que dizem respeito ao Regulamento (CEE) n.° 1932/93 da Comissão, de 16 de Julho de 1993, que estabelece medidas de protecção no que diz respeito às importações de ginjas [1] (a seguir «Regulamento n.° 1932»).

A regulamentação comunitária pertinente

2. A organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas é baseada no Regulamento (CEE) n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972 [2] (a seguir «regulamento de base»). O regulamento de base contém no seu título IV regras atinentes ao regime de trocas comerciais com países terceiros. É assim que é prevista a fixação — com vista a evitar perturbações devidas às ofertas de países terceiros feitas a preços anormais — de preços de referência fixados anualmente para o conjunto da Comunidade. Se o preço de entrada de produtos originários de países terceiros for inferior ao preço de referência pode ser cobrado um montante compensatório como adicional aos direitos aduaneiros.

O artigo 29.° do regulamento de base contempla medidas de protecção em caso de perturbações graves do mercado. O artigo 29.° está redigido como se segue:

«1. Podem ser aplicadas nas trocas comerciais com países terceiros certas medidas adequadas se:

— na Comunidade, o mercado de um ou de vários produtos referidos no artigo 1.° sofrer, ou correr o risco de sofrer, nas importações ou nas exportações, perturbações graves susceptíveis de pôr em perigo os objectivos do artigo 39.° do Tratado,

— ...

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO L 174, p. 35.

2 — JO L 118, p. 1; EE 03 F5 p. 258, tal como foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 2454/72 do Conselho, de 21 de Novembro de 1972 (JO L 266, p. 1; EE 03 F6 p. 131).

Estas medidas só poderão ser aplicadas até que a perturbação ou o risco de perturbação tenha desaparecido, ou que as quantidades retiradas ou compradas tenham sofrido uma diminuição sensível, conforme o caso.

2. Quando se verifique a situação referida no n.° 1, a Comissão, a pedido de um Estado-Membro ou por sua própria iniciativa, decidirá quanto às medidas necessárias, que serão comunicadas aos Estados-Membros e imediatamente aplicáveis. A Comissão decidirá sobre os pedidos que lhe forem apresentados por um Estado-Membro nas vinte e quatro horas seguintes à apresentação desse pedido.

3. Qualquer Estado-Membro pode sujeitar à apreciação do Conselho a medida tomada pela Comissão no prazo de três dias úteis seguintes ao dia da sua comunicação. O Conselho reunir-se-á sem demora, podendo, segundo o procedimento de voto previsto no n.° 2 do artigo 43.° do Tratado, modificar ou anular a medida em causa.»

O artigo 32.° do regulamento de base prevê a instituição de um comité de gestão das Frutas e Produtos Hortícolas, composto de representantes dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão.

3. O Regulamento (CEE) n.° 2707/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 [3], define as condições de aplicação das medidas de protecção no sector das frutas e dos produtos hortícolas (a seguir «regulamento de protecção»). O artigo 1.° estabelece os critérios que devem ser tomados em conta para apreciar o risco de perturbações no mercado (volume das importações ou exportações realizadas ou previsíveis, disponibilidade dos produtos no mercado comunitário, preços dos produtos indígenas verificados no mercado da Comunidade ou evolução previsível desses preços).

O artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do regulamento de protecção prevê as medidas que podem ser tomadas quando se estiver em presença da situação referida no artigo 29.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do regulamento de base. Trata-se da suspensão das importações ou das exportações, ou da cobrança de direitos na exportação.

4. O Regulamento (CEE) n.° 1234/93 da Comissão, de 19 de Maio de 1993 [4], fixou os preços de referência das cerejas para a campanha de 1993 (a seguir «regulamento que fixa preços de referência»).

5. Tendo verificado que as importações de cerejas estavam a aumentar, a Comissão, pelo

3 — JO L 291, p. 3; EE 03 F6 p. 153.
4 — JO L 124, p. 32.

Regulamento (CEE) n.º 1796/93 de 30 de Junho de 1993 [5], instituiu um regime de certificados de importação.

6. Pelo Regulamento (CEE) n.º 1931/93 de 16 de Julho de 1993 [6], a Comissão decidiu pôr termo à aplicação do preço de referência para as ginjas (a seguir «Regulamento n.º 1931»).

7. No mesmo dia, em 16 de Julho de 1993, a Comissão, pelo Regulamento n.º 1932, e remetendo para o artigo 29.º do regulamento de base, instituiu além disso um sistema de preço mínimo à importação e de montantes compensatórios para os produtos que não respeitem esse preço.

É assim que o artigo 1.º do Regulamento n.º 1932 dispõe que:

«1. Aquando da importação na Comunidade de ginjas dos códigos NC 0809 20 20 e 0809 20 60, o preço mínimo a cumprir será fixado em 47,63 ecus por 100 quilogramas líquidos.

2. Sempre que o preço de importação seja inferior ao preço mínimo no n.º 1, será cobrado um montante compensatório igual à diferença entre estes dois preços.»

O Regulamento n.º 1932 entrou em vigor em 18 de Julho de 1993, isto é, no dia que se seguiu à sua publicação em 17 de Julho de 1993 no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. A versão alemã (e unicamente essa versão) utilizou no título, nos considerandos bem como nas próprias disposições, o termo «Süßkirschen» («cerejas») em vez do termo correcto «Sauerkirschen» («ginjas»). A versão alemã indicava no entanto, de maneira correcta, o código «KN 0809 20 60», que diz respeito às ginjas. Foi publicada na versão alemã do Jornal Oficial L 176, de 20 de Julho de 1993, uma rectificação à versão alemã do Regulamento n.º 1932, segundo a qual o sistema de preços mínimos dizia respeito unicamente às ginjas.

Os factos da causa

8. A Konservenfabrik Lubella Friedrich Büker GmbH & Co. KG (a seguir «Lubella») fabrica produtos de conserva. Em 19 e 20 de Julho de 1993, a Lubella introduziu em livre prática na Comunidade, por intermédio de um transitário, três carregamentos em camiões comportando num total 42 868 kg de ginjas frescas (código NC 0809 20 60) provenientes da Polónia, no Zollamt Forts-

5 — Que estabelece a aplicação de certificados de importação para as cerejas importadas dos países terceiros (JO L 163, p. 28).

6 — JO L 174, p. 34.

tautobahn. Por duas decisões datadas de 19 e 20 de Julho de 1993, a alfândega cobrou direitos aduaneiros comunitários no montante de 1 798,19 DM e 1 476,22 DM a título de imposto sobre o volume de negócios à importação. O valor aduaneiro elevava-se no total a 14 655,60 DM.

Por decisão de 18 de Outubro de 1993, o Hauptzollamt Cottbus fixou imposições adicionais do montante total de 33 412,28 DM. Essa cobrança era baseada no Regulamento n.° 1932, segundo o qual, em caso de importação de produtos abrangidos no código NC 0809 20 60 (ginjas), o preço mínimo elevava-se a 112,13 DM/100 kg.

9. Após ter em vão deduzido oposição à cobrança dessa imposição adicional, a Lubella interpôs recurso para o Finanzgericht des Landes Brandenburg, invocando erros materiais e vícios formais que afectam o Regulamento n.° 1932.

As questões prejudiciais

10. Por despacho de 21 de Fevereiro de 1995, o órgão jurisdicional nacional suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) O Regulamento (CEE) n.° 1932/93 da Comissão, na versão rectificada publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 20 de Julho de 1993, L 176, p. 29, foi validamente aprovado?

2) Caso a resposta à primeira questão seja afirmativa:

O disposto no Regulamento (CEE) n.° 1932/93 é também aplicável à importação de ginjas até 20 de Julho de 1993, inclusive?

3) Caso a resposta à segunda questão seja afirmativa:

a) Em 1993 encontravam-se reunidos os pressupostos de adopção de uma medida de organização do mercado de ginjas?

b) O regime do preço mínimo constitui uma medida admissível e adequada para afastar perturbações de mercado?

c) O regime de preço mínimo é compatível com os acordos provisórios entre a Comunidade Europeia e a República da Polónia, a República

das Hungria e a República Federativa Checa e Eslovaca de 25 de Fevereiro de 1992?»

A primeira questão

11. Nas primeira e terceira questões, o órgão jurisdicional nacional levantou problemas quanto à legalidade do Regulamento n.º 1932, remetendo, por um lado, para as circunstâncias que presidiram a adopção do regulamento (questão 1), por outro, para o conteúdo do regulamento (questão 3). Entendo que convém tratar destas duas questões uma a seguir à outra, antes de examinar a segunda questão.

12. Como se referiu, o órgão jurisdicional nacional pretende, através da primeira questão, que o Tribunal tome posição quanto à questão de saber se o Regulamento n.º 1932 foi adoptado em condições regulares, dado que o parecer do comité de gestão não foi recolhido, que não foi concedido qualquer prazo aos Estados-Membros para pedir a intervenção do Conselho e que o regulamento é impreciso quanto ao seu conteúdo; a questão da pretensa imprecisão do regulamento quanto ao seu conteúdo relaciona-se, em minha opinião, com a terceira questão, que diz respeito igualmente à validade do regulamento, razão pela qual tratarei desta problemática no quadro da resposta a esta questão.

13. A Comissão e o Governo espanhol, que são os únicos a ter apresentado observações no caso em apreço, consideram que não há nenhuma razão para supor que o Regulamento n.º 1932 não tenha sido adoptado com bases juridicamente válidas. A Comissão sustentou assim que o processo de fixação das medidas de protecção foi estabelecido no artigo 29.º, n.ºs 2 e 3, do regulamento de base, e que esse processo não prevê a convocação do comité de gestão. Além disso, o Regulamento n.º 1932 não fixa qualquer prazo para o pedido de intervenção do Conselho por parte dos Estados-Membros. Tal obrigação não resulta nem do artigo 29.º do regulamento de base, nem da Decisão 87/373/CEE do Conselho, de 13 de Julho de 1987, que fixa as modalidades de exercício da competência de execução atribuída à Comissão [7].

14. Há que sublinhar o facto de o regulamento em litígio respeitante ao preço mínimo ter sido adoptado na base do artigo 29.º do regulamento de base, que contém nos seus n.ºs 2 e 3 disposições relativas ao processo de fixação das medidas de protecção. O procedimento que deve ser seguido pela Comissão é descrito no artigo 29.º, n.º 2, e não prevê obrigação de convocar o comité de gestão. Segundo o artigo 33.º do regulamento de base, um projecto de medidas a tomar é submetido ao comité de gestão apenas quando as disposições em causa «(fizerem) referência ao procedimento definido no presente artigo». No artigo 29.º, n.º 2, não se faz referência ao artigo 33.º A Comissão não era portanto obrigada a solicitar o parecer do comité de gestão antes de adoptar o Regulamento n.º 1932.

7 — JO L 197, p. 33.

15. O artigo 3.° da Decisão 87/373/CEE está redigido como se segue:

«Quando o Conselho atribuir à Comissão o poder de decidir sobre medidas de salvaguarda, pode recorrer-se ao procedimento seguinte:

— Comissão notificará o Conselho e os Estados-Membros de qualquer decisão relativa à medida de protecção.

Pode estipular-se que a Comissão, antes de tomar a sua decisão, consulte os Estados-Membros segundo as regras a definir em cada caso,

— qualquer Estado-Membro pode submeter a decisão da Comissão à apreciação do Conselho num prazo a estabelecer no acto em questão.

...»

Em conformidade com esta disposição, foi introduzida uma regra no artigo 29.°, n.° 3, do regulamento de base — de que o Regulamento n.° 1932 constitui regras de aplicação — segundo a qual «qualquer Estado-Membro pode sujeitar à apreciação do Conselho a medida tomada pela Comissão no prazo de três dias úteis seguintes ao dia da sua comunicação». Este prazo aplica-se a todas as medidas de salvaguarda adoptadas em aplicação do artigo 29.° e não há portanto que *reiterar esse prazo nos actos jurídicos* — tal como o Regulamento n.° 1932 — que aplicam em concreto as medidas de protecção. Os Estados-Membros tinham portanto a faculdade, nos três dias úteis a seguir ao dia da publicação das medidas de protecção adoptadas pela Comissão no que respeita às importações de ginjas, de submeter essas medidas ao Conselho.

16. Sou por isso de opinião que as circunstâncias que presidiram à adopção do Regulamento n.° 1932 não afectam a validade deste regulamento. Antes de sugerir uma resposta à primeira questão, proponho-me examinar a terceira questão, que diz respeito também à validade do regulamento.

A terceira questão

17. Através da terceira questão, o órgão jurisdicional nacional pretende que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre a questão da validade do Regulamento n.° 1932 tendo

em conta uma série de argumentos invocados pela Lubella no processo principal. Tratarei a seguir cada uma das questões levantadas pela Lubella.

O erro contido na versão alemã do Regulamento n.º 1932

18. O órgão jurisdicional nacional tem uma dúvida quanto à validade do Regulamento n.º 1932, sendo essa dúvida baseada no carácter impreciso deste último, pois que o texto (alemão) deste regulamento (na sua versão anterior à rectificação) referia-se unicamente às cerejas ao passo que o código NC citado engloba à evidência apenas as ginjas.

19. A Comissão sustenta que a validade do Regulamento n.º 1932 não é afectada pelo erro contido na versão alemã, dado que o regulamento é claro quanto ao conteúdo. Assim, o regulamento diz respeito, em todas as versões linguísticas à excepção da versão alemã, às ginjas. A versão alemã continha um erro que foi imediatamente rectificado em 20 de Julho de 1993.

20. Como sublinha o órgão jurisdicional nacional, há uma contradição na versão alemã do Regulamento n.º 1932 entre a redacção — que refere cerejas — e o código NC indicado, o qual engloba as ginjas. Tal acontece todavia apenas na versão alemã inicial do Regulamento n.º 1932, pois em todas as outras versões linguísticas são referidas correctamente as ginjas e o erro na versão alemã foi rectificado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 20 de Julho de 1993.

21. Num acórdão de 7 de Julho de 1988 [8], o Tribunal de Justiça declarou que:

«... a necessidade de uma aplicação e, por conseguinte, de uma interpretação uniforme exclui que um texto seja considerado isoladamente numa das suas versões, e exige que seja interpretado em função tanto da vontade real do seu autor como do objectivo prosseguido por ele à luz, nomeadamente, das versões em todas línguas».

Além disso, num acórdão de 2 de Junho de 1994 [9], o Tribunal de Justiça declarou que:

«Segundo jurisprudência constante, para a interpretação duma disposição do direito comunitário, deve ter-se em conta não apenas os termos da mesma, mas também o seu

8 — Moksel (55/87, Colect., p. 3845, n.º 15).

9 — AC-ATEL Electronics Vertriebs (C-30/93, Colect., p. I-2305, n.º 21).

contexto e os objectivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte.»

22. Assim, só nos casos em que um texto ambíguo não pode ser interpretado a partir desses métodos é que a validade da norma comunitária em causa pode eventualmente ser afectada.

23. Uma comparação entre a versão alemã do Regulamento n.° 1932 e outras versões linguísticas do regulamento dá imediatamente a entender que a versão alemã é afectada por um erro relativo à menção «cerejas» e que deveria ter sido indicado, na realidade, «ginjas», correspondendo ao código NC mencionado de forma correcta igualmente na versão alemã.

24. Foi, além disso, esclarecido que os únicos problemas diziam respeito sempre às importações de ginjas, enquanto que as importações de cerejas não deram lugar a problemas. O Regulamento n.° 1931, que foi adoptado ao mesmo tempo que o Regulamento n.° 1932, incidia aliás igualmente sobre problemas de importação de ginjas. Nem o contexto nem a finalidade do complexo de regras em que se insere o Regulamento n.° 1932 podiam assim fazer duvidar que este contemplava unicamente as ginjas. A incerteza que paira na versão alemã inicial do regulamento, à qual se refere o órgão jurisdicional nacional, podia assim ser eliminada por via de simples interpretação e não há portanto motivo para considerar que o regulamento seria inválido por essa razão.

A introdução de um sistema de preço mínimo

25. A Lubella alega que a condição de existência de uma perturbação do mercado ou de um risco de perturbação do mercado não estava preenchida, dada a descida das importações de ginjas provenientes de países terceiros na Comunidade, e que não havia motivo para contar com uma queda anormal dos preços sobre os produtos indígenas. Além disso, a Lubella sustentou que a instauração de um sistema de preço mínimo era ilícita por força do regulamento de protecção, e que ademais não constituía um meio adequado para pôr termo a uma distorção do mercado uma vez que não tinha possibilidades de contribuir para uma estabilização do preço do mercado.

26. O Governo espanhol sustenta que a Comissão dispõe, em matérias desse tipo, de um largo poder de apreciação e resulta dos considerandos do Regulamento n.° 1932 em conjugação com os considerandos do Regulamento n.° 1931 que a Comissão verificou

na verdade que os critérios de instauração das medidas de protecção, mencionados no artigo 1.° do regulamento de protecção, estavam preenchidos.

27. A Comissão é de opinião que, no momento em que as medidas de protecção foram adoptadas, o risco de uma perturbação séria do mercado das ginjas estava bem presente, dado que o volume das importações de ginjas tinha fortemente aumentado em 1990 e em 1991 e tinha-se mantido desde então ao mesmo nível elevado. Esta situação tinha provocado uma queda dos preços em 1992, tornando necessária a adopção de medidas de protecção a fim de evitar uma situação análoga em 1993. Apesar de o artigo 3.° do regulamento de protecção apenas mencionar expressamente a possibilidade de uma suspensão das importações, era possível, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, instaurar um sistema de preço mínimo. Tal regime permitia estabilizar o preço do mercado e só foi aplicado após o primeiro sistema de protecção, que previa a emissão de certificados de importação, se ter revelado insuficiente.

28. Permitam-me sublinhar, à guisa de introdução, que, segundo o artigo 1.° do regulamento de protecção, os critérios aplicáveis em matéria de medidas de protecção no mercado das frutas e produtos hortícolas residem no volume das importações ou das exportações realizadas ou previsíveis, nas disponibilidades de produtos no mercado da Comunidade e nos preços dos produtos indígenas verificados no mercado comunitário, ou na evolução previsível desses preços.

29. Num acórdão de 21 de Fevereiro de 1990 [10], o Tribunal de Justiça declarou que:

«... o legislador comunitário dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um amplo poder de apreciação correspondente às responsabilidades políticas que os artigos 40.° e 43.° do Tratado lhe atribuem... Quando, para adoptar uma regulamentação, o legislador comunitário é levado a apreciar os efeitos futuros dessa regulamentação e quando esses efeitos não podem ser previstos com exactidão, a sua apreciação só pode ser censurada se se afigurar manifestamente errada à luz dos elementos de que dispunha no momento da adopção da regulamentação».

Além disso, no acórdão de 29 de Fevereiro de 1996 [11], o Tribunal de Justiça declarou que:

«... Na avaliação de uma situação económica complexa, a Comissão... [goza] de um amplo poder de apreciação. Assim, ao controlar a legalidade do exercício dessa competência, o Tribunal deve limitar-se a analisar se a mesma não está afectada por erro manifesto ou desvio de poder ou se essa instituição não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação».

10 — Wuidart e o. (C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435).

11 — França e Irlanda/Comissão (C-296/93 e C-307/93, Colect., p. I-795).

À luz destas considerações, há que examinar se a apreciação, pela Comissão, do mercado das ginjas era manifestamente errónea, e se a medida escolhida pela Comissão era manifestamente inadequada em relação aos objectivos prosseguidos.

30. Resulta das informações fornecidas pela Comissão que as importações, na Comunidade, de ginjas provenientes de países terceiros e os preços correspondentes para o período de 1990 a 1993 apresentavam-se como se segue [12]:

	Importações	Preço
1990	24 934 t	0,77 ecu
1991	54 425 t	0,86 ecu
1992	53 521 t	0,59 ecu
1993	31 989 t	0,72 ecu

A Comissão assinalou, além disso, que o aumento brutal do volume das importações de ginjas de 1990 a 1991 (mais do dobro) era devido à muito má colheita de ginjas na Comunidade em 1991, que provocou uma grande penúria de ginjas e um preço relativamente elevado destes frutos em relação aos anos precedentes. Em 1992, a colheita de ginjas na Comunidade tinha-se normalizado, mas a despeito dessa boa colheita, as importações de ginjas provenientes de países terceiros (Polónia) continuaram ao mesmo nível que em 1991. Daí derivou, tal como resulta dos números que precedem, uma baixa do preço desses frutos de cerca de 32% em 1992.

Na opinião da Comissão, devia contar-se com uma nova descida dos preços ou com uma manutenção do nível dos preços das ginjas indígenas, o qual era já inferior ao normal em 1992, se não se aplicassem medidas de protecção destinadas a remediar a perturbação do mercado. Devia, da mesma forma, contar-se com o facto de o preço das ginjas provenientes da Polónia continuar a baixar, o que, a seguir, foi confirmado pelo facto de o preço médio para o conjunto do ano de 1993 — em que tinham sido instauradas medidas de protecção a meio do ano — era, a despeito dessas medidas, inferior aos anos representativos precedentes, por exemplo 1990 (0,72 ecu em 1993 contra 0,77 ecu em 1990).

31. Resulta assim das informações da Comissão que esta apreciou os critérios destinados, segundo o regulamento de protecção, a ser utilizados no quadro da aplicação das medidas de protecção na organização do mercado das frutas e dos produtos hortícolas. Tendo em conta as informações de que dispunha no que toca à situação do mercado das ginjas em 1993, a Comissão tinha, em minha opinião, boas razões para considerar que o mercado estava exposto a riscos de perturbações sérias e estava por isso no direito de tomar as medidas necessárias para remediar essas perturbações.

12 — *Fonte:* Eurostat — Comext.

32. Segundo o artigo 29.°, n.° 1, do regulamento de base, podem ser aplicadas medidas adequadas nas trocas com países terceiros quando o mercado comunitário sofra ou corra o risco de sofrer perturbações graves. Segundo o artigo 29.°, n.° 2, a Comissão decidirá nesse caso quanto às medidas necessárias.

33. O artigo 3.°, n.° 1, do regulamento de protecção dispõe que podem ser adoptadas medidas sob a forma de suspensão das importações ou das exportações ou de cobrança de direitos na exportação, desde que se apresente a situação já referida.

O artigo 3.°, n.° 1, do regulamento de protecção menciona como medida de protecção face às importações de países terceiros a possibilidade de suspender essas importações. Resulta todavia do quinto considerando do regulamento de protecção que «as medidas acima referidas devem poder ser adequadas às circunstâncias para evitar que tenham efeitos diferentes dos desejados».

Estas formulações do regulamento de protecção, aparentemente contraditórias, devem, em minha opinião, ser interpretadas no sentido de que a suspensão completa das importações provenientes de países terceiros, tal como referida no artigo 3.°, n.° 1, do regulamento de protecção, deve considerar-se como a medida extrema susceptível de ser adoptada pela Comissão, mas que, por força do princípio «quem pode o mais, pode o menos», a Comissão pode igualmente adoptar outras medidas, com menor alcance, destinadas a limitar as importações susceptíveis de ameaçar a organização comum do mercado nesse sector. Pode igualmente haver casos de perturbações de mercado de tal forma sérias que uma interrupção total das trocas comerciais constitua uma medida necessária e proporcionada. Incumbe à Comissão apreciar a situação concreta e, em conformidade com o princípio de proporcionalidade, aplicar apenas as medidas menos radicais susceptíveis, em função das circunstâncias, de remediar a perturbação do mercado considerada.

A instauração de um sistema de preço mínimo constitui uma sanção menos radical que a suspensão completa das importações de mercadorias provenientes de um país terceiro, de forma que nada se opõe à partida a que a Comissão escolha essa medida para remediar as perturbações do mercado. O sistema de preço mínimo deve todavia, no caso concreto, ser adaptado e necessário para proteger o mercado considerado.

34. Resulta das informações fornecidas pela Comissão que era necessário em 1993 reduzir o volume considerável das importações de ginjas provenientes da Polónia para proteger a produção comunitária destes frutos. Na opinião da Comissão, não era no entanto

necessário suspender na totalidade as importações da Polónia, dado que tal poderia ter acarretado uma penúria na indústria de transformação.

A Comissão tentou, em primeiro lugar, regular o mercado pela introdução de um regime de licenças de importação, mas tendo em conta informações correntes de que dispunha quanto à situação do mercado, essa medida revelou-se insuficiente para remediar as perturbações do referido mercado, de forma que introduziu o sistema do preço mínimo.

Resulta, além disso, das informações fornecidas que o volume das importações de ginjas provenientes da Polónia só regrediu após a aplicação do sistema de preço mínimo em 1993, o que teve por efeito estabilizar o preço dos frutos indígenas. As medidas adoptadas pela Comissão atingiram com isso mesmo o seu objectivo, que era proteger o mercado contra as perturbações.

35. A introdução de um sistema de preço mínimo deve portanto ser considerada como tendo constituído uma medida adaptada, dado que tinha por objecto neutralizar o preço mais baixo das ginjas provenientes da Polónia, que era a causa da perturbação do mercado, e que, de facto, teve mesmo o efeito pretendido.

36. Em tais circunstâncias, em minha opinião, deve concluir-se que nenhum elemento surgiu em apoio da tese segundo a qual a Comissão teria tomado uma decisão errada ou teria excedido os limites do seu poder de apreciação.

O princípio da confiança legítima

37. A Lubella entende que o sistema de preço mínimo foi instaurado com inobservância do princípio da confiança legítima, dado que, no momento da instauração do regime, a campanha estaria largamente avançada e que no ano precedente a Comissão não tinha tomado medidas de protecção não obstante o grande volume das importações de ginjas. Mesmo um observador atento do mercado não podia contar com o estabelecimento de tal regime.

38. Em oposição, a Comissão e o Governo espanhol sustentam que o sistema de preço mínimo tal como foi instaurado não pode ser considerado como tendo afastado o princípio da confiança legítima, pois qualquer empresa prudente e avisada devia contar com que as regras fossem adaptadas à situação do mercado.

39. O Tribunal de Justiça teve já ocasião, no seu acórdão França e Irlanda/Comissão, já

referido, de se exprimir sobre o princípio da confiança legítima em relação aos agentes económicos que operam no sector agrícola. O Tribunal de Justiça declarou assim que [13]:

«... embora o respeito da confiança legítima se inscreva entre os princípios fundamentais da Comunidade, os operadores económicos não têm razão em depositar a sua confiança legítima na manutenção duma situação existente que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias, e isto especialmente num domínio como o das organizações comuns de mercado, cujo objectivo implica uma constante adaptação em função das variações da situação económica... Assim, os operadores económicos não podem invocar um direito adquirido à manutenção dum benefício, que para eles resulta da instituição da organização comum de mercado, e da qual beneficiaram num determinado momento...»

40. No caso em apreço, resulta do artigo 29.° do regulamento de base que podem ser aplicadas medidas adequadas nas trocas com os países terceiros se o mercado comunitário sofrer ou correr o risco de sofrer perturbações graves. Se tal situação se apresentar, a Comissão decidirá as medidas necessárias, que são comunicadas aos Estados-Membros e que são imediatamente aplicáveis. A Comissão tem assim precisamente por missão vigiar de perto a situação do mercado, por exemplo, das ginjas e adaptar, em função da sua apreciação da situação, as organizações comuns de mercado à situação económica. Os poderes da Comissão devem, além disso, ser considerados conhecidos dos agentes económicos que operam no sector, de forma que qualquer empresa prudente e avisada deve permanentemente contar com que as regras sejam adaptadas à situação do mercado.

41. Nestas circunstâncias, o argumento da Lubella segundo o qual o princípio de protecção da confiança legítima terá sido afastado na adopção do Regulamento n.° 1932, em minha opinião, não merece acolhimento.

A fundamentação

42. Na opinião da Lubella, o Regulamento n.° 1932 está insuficientemente fundamentado dado que não menciona todos os elementos essenciais em que se baseia.

43. A Comissão e o Governo espanhol entendem no entanto que esse regime deve ser considerado como suficientemente fundamentado, dado que os considerandos do Regulamento n.° 1932, vistos em conjugação com os do Regulamento n.° 1931 da mesma data, deixam transparecer claramente as razões pelas quais era necessário adoptar as medidas de protecção controvertidas.

13 — N.° 59.

44. O artigo 190.° do Tratado prevê uma obrigação de fundamentação no que toca aos actos comunitários. Num acórdão de 14 de Fevereiro de 1990 [14], o Tribunal de Justiça, relativamente às exigências ligadas à obrigação de fundamentação, declarou que:

«... em conformidade com a jurisprudência do Tribunal, a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado CEE deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio seguido pela autoridade comunitária, autora do acto impugnado, por forma a permitir que os interessados conheçam as razões da medida adoptada, a fim de poderem defender os seus direitos, e que o Tribunal exerça o seu controlo...

Todavia, *não é exigido que a fundamentação* especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes. Com efeito, é de jurisprudência *constante que a questão de saber* se a fundamentação de uma decisão satisfaz as exigências do artigo 190.° do Tratado deve *ser apreciada à luz não somente do seu teor* literal, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a *matéria em causa*... Ademais, o grau de precisão da fundamentação de um decisão deve ser proporcionado às possibilidades materiais e às condições técnicas ou de prazo em que deve ser adoptada...».

14 — Delacre e o./Comissão (C-350/88, Colect., p. I-395).

45. O primeiro considerando do Regulamento n.° 1932 remete para o regulamento de protecção, que define as condições de aplicação das medidas de protecção no sector das frutas e dos produtos hortícolas. No segundo considerando do Regulamento n.° 1932 remete-se, em primeiro lugar, para o Regulamento n.° 1931, da mesma data, que exclui a aplicação do preço de referência para as ginjas em 1993. Refere-se, além disso, que, pelo facto desta supressão, a comercialização da produção comunitária poderia ser afectada pela concorrência dos países terceiros que oferecem preços sensivelmente inferiores aos preços a que os produtos comunitários podem ser comercializados. O terceiro considerando introduz um sistema de preço mínimo à importação e de montantes compensatórios como sendo os meios mais adequados para remediar a perturbação do mercado comunitário.

Resulta dos considerandos do Regulamento n.° 1931 que a situação do mercado das ginjas é caracterizada por um sobreabastecimento, de forma que a aplicação dos preços de referência poderia conduzir a distorções.

46. Sou de opinião que estes considerandos do Regulamento n.° 1931 e do Regulamento n.° 1932 constituem uma fundamentação suficiente da decisão de instaurar medidas de protecção no mercado das ginjas, dado que aí se encontram elementos de informação suficientes quanto à base jurídica e às circunstâncias factuais sobre as quais assenta o acto jurídico.

Os acordos provisórios

imposições no limite dos contingentes da Comunidade ou a redução dos direitos aduaneiros, consoante as condições fixadas nos anexos ao acordo VIIIa e VIIIb.

47. Finalmente, a Lubella alega que a instauração do sistema de preço mínimo não é compatível com os artigos 14.° e 15.° dos acordos provisórios entre a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, por um lado, e a República da Polónia, a República da Hungria e a República Federativa Checa e Eslovaca, por outro [15], sobre comércio e matérias conexas (a seguir «acordos provisórios»), dado que não foram promovidas consultas com os Estados partes no acordo posteriormente à instauração do sistema.

O artigo 15.° dos acordos dispõe como se segue:

«Sem prejuízo de outras disposições do presente acordo e, nomeadamente, do disposto no seu artigo 24.°, se, dada a sensibilidade especial dos mercados agrícolas, as importações de produtos originários de uma das partes, que são objecto de concessões efectuadas por força do artigo 14.°, provocarem uma grave perturbação nos mercados da outra parte as duas partes, procederão imediatamente a consultas, a fim de encontrarem uma solução adequada. Na pendência dessa solução, a parte interessada pode tomar as medidas que considerar necessárias.»

48. A Comissão sustenta que as disposições do acordo provisório celebrado com a República da Polónia, que é o acordo pertinente no caso vertente, foram respeitadas.

49. Resulta do artigo 14.° dos acordos provisórios que a Comunidade suprime as restrições quantitativas à importação de produtos agrícolas originários dos três países terceiros e concede, para certos produtos agrícolas — entre outros, as ginjas —, uma redução das

50. A Comissão refere que em 19 de Julho de 1993, isto é, no dia seguinte à entrada em vigor do sistema de preço mínimo, informou a Missão da República da Polónia da adopção da medida de protecção e transmitiu-lhe um exemplar do texto oficial do regulamento correspondente. No mesmo dia, a Missão da Polónia reagiu por uma nota verbal solicitando a abertura de negociações quanto ao regime instaurado. A Comissão deu satisfação imediata a esse pedido e as negociações conduziram à fixação de um novo preço mínimo para as ginjas.

15 — Estes acordos foram aprovados pelas Decisões 92/228/CEE, 92/229/CEE e 92/230/CEE de 25 de Fevereiro de 1992 (JO L 114, p. 1; JO L 115, p. 1, e JO L 116, p. 1) e entraram em vigor na sequência das notificações trocadas entre as partes contratantes.

51. Resulta assim do artigo 15.° dos acordos provisórios que a parte interessada tem a faculdade, em caso de perturbações graves do mercado, de tomar as medidas que julgue necessárias e resulta, além disso, das informações que foram fornecidas que a Comissão respeitou a obrigação de promover imediatamente consultas a fim de encontrar uma solução para o problema. Entendo, nestas circunstâncias, que a instauração do sistema de preço mínimo pode ser considerada compatível com o artigo 15.° do acordo provisório celebrado com a República da Polónia.

52. Em resumo, devo concluir que nenhuma das problemáticas suscitadas afecta, em minha opinião, a validade do Regulamento n.° 1932.

53. A primeira e a terceira questão requerem portanto uma resposta no sentido de que o exame das questões submetidas, encarado à luz do despacho de reenvio e dos elementos surgidos ao longo do processo, não revelou elementos susceptíveis de afectar a validade do Regulamento n.° 1932.

A segunda questão

54. Segundo o despacho de reenvio, o presente processo diz respeito às importações de ginjas que tiveram lugar em 19 e 20 de Julho de 1993. O órgão jurisdicional nacional manifesta dúvidas quanto à aplicação a estas importações de um regulamento que foi rectificado apenas em 20 de Julho de 1993.

55. A Comissão e o Governo espanhol alegam que o Regulamento n.° 1932 não pode ser interpretado unicamente à luz da versão alemã e, portanto, que se aplica igualmente às importações que tiveram lugar em 19 e 20 de Julho de 1993. Não se verifica aqui um caso de aplicação com efeito retroactivo.

56. Nos termos do artigo 191.° do Tratado, os actos comunitários entram em vigor na data por eles fixada ou, na falta desta, no vigésimo dia subsequente ao da publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. O Regulamento n.° 1932 foi publicado em 17 de Julho de 1993 e entrou em vigor, em conformidade com as suas disposições, em 18 de Julho de 1993, ou seja, no dia seguinte ao da publicação. A existência de um erro na versão alemã pelo facto de se haver mencionado nele cerejas em vez de ginjas não afecta o momento da sua entrada em vigor, dado que era possível, como foi indicado precedentemente no ponto 23, determinar, por via de simples interpretação à luz das outras versões linguísticas bem como do contexto e do objectivo em que se insere o regulamento, o teor deste último antes mesmo da rectificação de 20 de Julho de 1993.

57. A rectificação do texto alemão incorrecto não teve consequentemente por efeito conferir um alcance retroactivo às disposições comunitárias em causa, dado que o Regulamento n.° 1932 na sua versão inicial não podia, como anteriormente foi referido, ser

interpretado unicamente na base de uma só versão linguística, devendo ser interpretado à luz do conjunto das versões linguísticas bem como do contexto e do objectivo em que se inseria.

58. A segunda questão exige portanto uma resposta no sentido de que as disposições do Regulamento n.º 1932 se aplicam igualmente às importações de ginjas que ocorreram em 19 e 20 de Julho de 1993.

Conclusão

59. Tendo em conta o conjunto das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões que lhe foram submetidas da seguinte forma:

«1) O exame das questões submetidas, encarado à luz do despacho de reenvio e dos elementos surgidos ao longo do processo, não revelou elementos susceptíveis de afectar a validade do Regulamento (CEE) n.º 1932/93 da Comissão, de 10 de Junho de 1993, que estabelece medidas de protecção no que diz respeito às importações de ginjas.

2) As disposições do regulamento já referido aplicam-se igualmente às importações de ginjas efectuadas em 19 e 20 de Julho de 1993.»