CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 30 de Abril de 1996 *

1. No presente processo é solicitado ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a validade de dois regulamentos que impõem um preço mínimo à importação de morangos congelados provenientes da Polónia entre Julho de 1990 e Setembro de 1991. O Hauptzollamt (Direcção Central das Alfândegas) de Stuttgart-West cobrou direitos compensatórios sobre as importações levadas a cabo pela Binder GmbH & Co. International, recorrente no processo principal, que não observou o preço mínimo à importação. No processo que correu no Finanzgericht (tribunal fiscal) de Baden-Württemberg, a Binder impugnou o direito compensatório e contestou a validade dos regulamentos proteccionistas. O Finanzgericht solicita ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a validade desses regulamentos.

A legislação comunitária relevante

2. Nos anos que precederam a aplicação das medidas de protecção em causa, a Comunidade celebrou uma série de acordos anuais com a Polónia, nos quais o Governo polaco concordou em garantir a observância de um preço médio para os morangos congelados importados da Polónia pela Comunidade. O último destes acordos respeitava ao ano de comercialização que terminou em 31 de Maio de 1990. Contudo, conforme a Comissão explica nas suas observações escritas, esse acordo foi afectado pelo colapso do sistema político nos países da Europa Central e de Leste em 1989. A liberalização do sistema económico polaco teve como resultado que as autoridades polacas não puderam controlar as exportações nem garantir que fosse respeitado o preço médio à importação acordado com a Comunidade.

3. Em resultado das referidas alterações políticas, o preço dos morangos congelados importados da Polónia diminuiu nos primeiros cinco meses de 1990, aumentando simultaneamente o volume das importações. A pedido do Governo do Reino Unido, a Comissão decidiu adoptar medidas de protecção contra estas importações.

4. As disposições ao abrigo das quais a Comissão adoptou as medidas de protecção constam do Regulamento (CEE) n.° 426/86 do Conselho, de 24 de Fevereiro de 1986, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas (a seguir «regulamento de base») [1]. O artigo 1.° do regulamento de base dispõe que o mesmo será aplicado, *inter alia*, aos morangos congelados. O artigo 15.° sujeita os morangos congelados a uma licença de importação.

* Língua original: inglês.

1 — JO L 49, p. 1.

Nos termos do artigo 18.°, podem ser adoptadas medidas de protecção. Dispõe o seguinte:

«1. Se, na Comunidade, o mercado de um ou vários produtos referidos no artigo 1.° sofrer ou correr o risco de sofrer, devido às importações ou às exportações, perturbações graves susceptíveis de porem em perigo os objectivos do artigo 39.° do Tratado, podem ser aplicadas medidas adequadas nas trocas com países terceiros até que a perturbação ou a ameaça de perturbação tenha desaparecido.

O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, adopta as modalidades de aplicação do presente número e define os casos e os limites em que os Estados-Membros podem tomar medidas cautelares.

2. Se se verificar a situação referida no n.° 1, a Comissão, a pedido de um Estado-Membro ou por iniciativa própria, decidirá sobre as medidas a tomar que serão comunicadas aos Estados-Membros e imediatamente aplicáveis.

Se um Estado-Membro submeter um pedido à Comissão, a Comissão tomará uma decisão no prazo de 24 horas seguintes à recepção do pedido.

3. Qualquer Estado-Membro pode submeter à apreciação do Conselho a medida tomada pela Comissão no prazo de três dias seguintes ao da sua comunicação. O Conselho reúne-se sem demora. O Conselho pode, por maioria qualificada, alterar ou anular a medida em questão.»

5. A segunda frase do artigo 18.°, primeiro parágrafo, foi dada aplicação através do Regulamento (CEE) n.° 521/77 do Conselho, de 14 de Março de 1977, que define as regras de aplicação das medidas de protecção no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas (a seguir «regulamento de execução») [2]. Este regulamento foi inicialmente adoptado para dar aplicação ao artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 516/77 do Conselho [3], de 14 de Março de 1977, que tinha idêntica redacção. Quando este regulamento foi substituído pelo regulamento de base, foi mantido o regulamento de execução. As disposições relevantes para o presente processo constam dos artigos 1.° e 2.° do regulamento de execução e têm a seguinte redacção:

«Artigo 1.°

2 — JO L 73, p. 28; EE 03 F12 p. 71. O regulamento foi revogado, a contar de 1 de Julho de 1995, pelo Regulamento (CE) n.° 3290/94 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativo às adaptações e medidas transitórias necessárias no sector da agricultura para a execução dos acordos incluídos no âmbito das negociações comerciais multilaterais do «Uruguay Round» (JO L 349, p. 105); v. artigo 6.° e Anexo XIV.

3 — JO L 73, p. 1; EE 03 F12 p. 46.

Na Comunidade, para apreciar se um ou vários produtos referidos no artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 516/77 sofrem ou estão ameaçados de sofrer, pelo facto das importações ou das exportações, perturbações graves susceptíveis de pôr em perigo os objectivos do artigo 39.° do Tratado, será tido particularmente em conta:

a) o volume das importações ou das exportações realizadas ou previsíveis;

b) as disponibilidades de produtos no mercado da Comunidade;

c) os preços praticados no mercado da Comunidade para os produtos comunitários ou a evolução previsível destes preços, e nomeadamente a sua tendência para um abaixamento ou uma subida excessiva em relação aos preços dos últimos anos;

d) os preços praticados no mercado da Comunidade, reduzidos a um estádio comparável, relativamente aos produtos que provenham de países terceiros, e nomeadamente a sua tendência a um abaixamento excessivo, se a situação referida *in limine* se apresenta pelo facto das importações.

Artigo 2.°

1. Quando a situação referida no n.° 1 do artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 516/77 se apresentar, as medidas que poderão ser tomadas em aplicação dos n.^{os} 2 e 3 deste artigo são:

a) para os produtos submetidos ao regime dos certificados de importação:

— a cessação total ou parcial da emissão dos certificados, que leva à inaceitabilidade dos novos pedidos,

— a rejeição total ou parcial dos pedidos de emissão dos certificados que estão em apreciação;

b) ...

c) para todos os produtos:

— um sistema de preços mínimos abaixo dos quais as importações podem ser submetidas à condição que tenham um preço pelo menos igual ao preço mínimo fixado para o produto em questão,

— ...

2. As medidas referidas no n.° 1 só podem ser tomadas na medida e para a duração estritamente necessárias. Terão em conta a situação especial dos produtos em vias de encaminhamento para a Comunidade. Só poderão incidir sobre os produtos em proveniência ou com destino a países terceiros. Podem ser limitadas a certas proveniências, origens, destinos, qualidades ou apresentações. Podem ser limitadas às importações com destino a certas regiões da Comunidade ou às exportações com proveniência de tais regiões.

...»

6. A partir de 31 de Julho de 1990 foram aplicados preços mínimos à importação de morangos congelados provenientes da Polónia, nos termos do regulamento de base e do regulamento de execução, através do Regulamento (CEE) n.° 2198/90 da Comissão, de 27 de Julho de 1990, relativo às medidas de protecção aplicáveis às importações de morangos congelados, framboesas congeladas, morangos conservados provisoriamente e framboesas conservadas provisoriamente, originários da Polónia (a seguir «primeiro regulamento de protecção») [4].

7. O preâmbulo refere a concorrência de países terceiros a preços significativamente mais baixos do que os preços a que os produtos da Comunidade podem ser comercializados. Salienta que as importações em 1989 e nos primeiros seis meses de 1990 foram significativamente mais elevadas do que a média dos últimos três anos. O preâmbulo conclui que «nestas condições, o mercado da Comunidade é ameaçado de graves perturbações susceptíveis de pôr em perigo os objectivos definidos no artigo 39.° do Tratado...», e que é necessário aplicar medidas de protecção. O objectivo dessas medidas é «impedir o escoamento de produtos importados a preços anormalmente baixos». Este objectivo pode ser alcançado através da adopção de um preço mínimo de importação a respeitar na Comunidade. O nível desse preço deve ser fixado tendo em conta os preços anteriormente acordados com o país em questão e a qualidade e apresentação dos produtos em causa.

4 — JO L 198, p. 53.

8. Na parte relevante para o presente processo, o primeiro regulamento de protecção dispõe:

«Artigo 1.°

1. Aquando da importação pela Comunidade de morangos congelados... originárias da Polónia, o preço mínimo de importação a respeitar é fixado do seguinte modo:

(em ecus/100 kg peso líquido)

Código NC	Designação da mercadoria	Preço mínimo de importação
0811 10 90	Morangos congelados sem adição de açúcar	88
...		

2. Quando o preço mínimo de importação for inferior ao preço mínimo acima referido, é cobrado um direito de compensação igual à diferença entre esses dois preços.

Artigo 2.°

1. O preço mínimo de importação é respeitado quando o preço de importação expresso na moeda do Estado-Membro importador não é inferior ao preço mínimo de importação aplicável na data em que a declaração de colocação em livre prática for aceite.

...

Artigo 6.°

O presente regulamento entra em vigor no terceiro dia da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias.*

É aplicável até 31 de Dezembro de 1990.»

9. O primeiro regulamento de protecção nada diz sobre a taxa de câmbio que deve ser usada para converter o preço mínimo à importação na moeda do Estado-Membro de importação a fim de efectuar a comparação imposta pelo artigo 1.°, n.° 2. Contudo, nos termos dos artigos 1.° e 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1676/85 do Conselho, de 11 de Junho de 1985, relativo ao valor da unidade de conta e às taxas de conversão a aplicar no âmbito da política agrícola comum [5], eram automaticamente aplicáveis ao primeiro regulamento de protecção as taxas de câmbio da política agrícola comum, sendo o preço mínimo à importação fixado em 88 ecus «verdes»/100 kg. As taxas de câmbio da política agrícola comum diferem significativamente das taxas de conversão do ecu no mercado livre.

10. As taxas de conversão aplicáveis no sector agrícola foram fixadas pelo Regulamento (CEE) n.° 1678/85 do Conselho, de 11 de Junho de 1985 [6]. A Comissão alterou de tempos em tempos essas taxas tendo em conta os reajustamentos do Sistema Monetário Europeu. As taxas aplicáveis ao primeiro regulamento de protecção constam do Regulamento (CEE) n.° 2929/90 da Comissão, de 10 de Outubro de 1990 [7]:

Produtos	Taxas de conversão agrícolas			
	1 ecu = DM	Aplicável até	1 ecu = DM	Aplicável a partir de
....				
Frutas e produtos hortícolas transformados:				
...				
— outras frutas e produtos hortícolas transformados	2,34113	10.10.1990	2,35418	11.10.1990

11. Com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1991, o primeiro regulamento de protecção foi substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 3797/90 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1990, relativo às medidas de protecção aplicáveis às importações de certas frutas vermelhas semitransformadas originárias da Polónia e da Jugoslávia (a seguir «segundo regulamento de protecção») [8].

12. O preâmbulo deste regulamento refere as circunstâncias em que foi adoptado o primeiro regulamento de protecção. Refere que «... na Polónia e na Jugoslávia se regista actualmente uma importante disponibilidade em relação aos produtos em causa...», e que

5 — JO L 164, p. 1; EE 03 F35 p. 146.
6 — JO L 164, p. 11; EE 03 F35 p. 156.
7 — JO L 279, p. 42; v. Anexo III.
8 — JO L 365, p. 22.

«na ausência de um acordo com os países exportadores quanto ao respeito de um preço franco-fronteira para o período restante da campanha em curso, os produtos seriam importados na Comunidade em quantidades muito importantes e a preços muito baixos».

Assim, foi considerado necessário manter o regime de preço mínimo à importação. O preâmbulo refere também a necessidade de fixar preços mínimos à importação tendo em conta as diferenças de qualidade entre os diversos produtos, e a necessidade de determinar explicitamente a taxa de conversão a utilizar para converter o preço mínimo de importação em moeda nacional.

13. O segundo regulamento de protecção dispõe na parte relevante:

«Artigo 1.°

1. Aquando da importação na Comunidade:

— de morangos congelados e framboesas congeladas... originários da Polónia,

...

o preço mínimo a respeitar é fixado do seguinte modo:

(em ecus/100 kg peso líquido)

Código NC (a)	Designação da mercadoria	Preço mínimo de importação
0811 10 90	Morangos congelados sem adição de açúcar	
ex 0811 10 90	Frutos inteiros	92
ex 0811 10 90	Outros	65
...		

2. Quando o preço de importação for inferior ao preço mínimo referido no n.° 1, é cobrado um direito de compensação igual à diferença entre esses dois preços.

3. O preço mínimo de importação é convertido em moeda nacional do Estado-Membro de introdução em livre prática utilizando a taxa de conversão referida no artigo 3.°-A do Regulamento (CEE) n.° 3152/85 da Comissão [9], válida na data de aceitação da declaração de introdução em livre prática.

4. O preço fixado para os produtos acima designados por 'outros' aplica-se aos produtos que não frutas inteiras congeladas 'IQF' da classe I ou Extra (morangos) ou da classe Extra (framboesas), certificados por um organismo polaco ou jugoslavo de controlo de qualidade e acompanhados, aquando da introdução em livre prática na Comunidade, de um certificado que indique a categoria de qualidade.

Os produtos que não satisfaçam as condições acima mencionadas são introduzidos em livre prática respeitando o preço mínimo para a categoria 'frutas inteiras'.

Artigo 2.°

1. O preço mínimo de importação é respeitado quando o preço de importação expresso na moeda do Estado-Membro de introdução em livre prática não for inferior ao preço mínimo de importação aplicável na data de aceitação da declaração de introdução em livre prática.

...

Artigo 5.°

O presente regulamento entra em vigor em 1 de Janeiro de 1991.

É aplicável até 31 de Março de 1991.»

14. O segundo regulamento de protecção foi prorrogado até 31 de Julho de 1991 através do Regulamento (CEE) n.° 810/91 da Comissão, de 27 de Março de 1991 [10], e até

9 — JO L 310, p. 1; EE 03 F38 p. 230.

10 — JO L 82, p. 49.

25 de Setembro de 1991 através do Regulamento (CEE) n.° 2152/91 da Comissão, de 22 de Julho de 1991 [11]. Ambos os regulamentos referem a continuada disponibilidade de grandes quantidades dos produtos em questão na Polónia e na Jugoslávia.

15. A base de conversão do preço mínimo de importação na moeda do Estado-Membro de importação foi explicitada no artigo 1.°, n.° 3, do segundo regulamento de protecção, de modo a harmonizá-la de acordo com a prática usada para os preços mínimos de importação de outros produtos agrícolas. A taxa de conversão aplicada é a taxa agrícola representativa usada para calcular os montantes compensatórios monetários. A taxa de conversão relevante era de 2,35418 DM = 1 ecu em 1 de Janeiro de 1991 [12]. A taxa de conversão em 1 de Agosto de 1991 era a mesma [13].

16. O efeito conjugado do preço mínimo de importação e das taxas de conversão agrícolas é ilustrado pelo seguinte quadro, que refere os preços mínimos e médios de importação em marcos alemães em diversas ocasiões:

Morangos congelados importados da Polónia	ecus/100 kg	DM/100 kg
Preço médio acordado 1989/1990 (à taxa aplicável em 1.8.1990)	88 ecus (taxa do mercado livre)	181,95
Preço mínimo de importação até 10.10.1990	88 ecus verdes	206,02
Preço mínimo de importação de 11.10.1990 a 31.12.1990	88 ecus verdes	207,17
Preço mínimo de importação em 1.1.1991		
— frutas inteiras	92 ecus verdes	216,58
— outros	65 ecus verdes	153,02
Preço mínimo de importação em 1.8.1991		
— frutas inteiras	92 ecus verdes	216,58
— outros	65 ecus verdes	153,02

17. A Comissão observa que o regime de preços mínimos de importação continua actualmente a ser aplicado no âmbito dos acordos que a Comunidade celebrou com a Polónia [14].

11 — JO L 200, p. 16.

12 — Regulamento (CEE) n.° 3830/90 da Comissão, de 28 de Dezembro de 1990 (JO L 369, p. 51).

13 — Regulamento (CEE) n.° 2197/91 da Comissão, de 25 de Julho de 1991 (JO L 207, p. 42).

14 — V. Decisão do Conselho 92/228/CEE, de 25 de Fevereiro de 1992, *relativa à conclusão pela Comunidade Económica Europeia* do acordo provisório entre a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, por um lado, e a República da Polónia, por outro, sobre comércio e matérias conexas (JO L 114, p. 1; v. anexos aos Anexos VIIIb e Xc ao acordo); Decisão do Conselho e da Comissão 93/743/Euratom, CECA, CE, de 13 de Dezembro de 1993, relativa à celebração do acordo europeu entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Polónia, por outro (JO L 348, p. 1; v. também anexos aos Anexos VIIIb e Xc ao acordo).

A matéria de facto e as questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional

18. De Novembro de 1990 a Setembro de 1991 a Binder importou morangos congelados da Polónia. O Hauptzollamt Stuttgart-West, recorrido no processo que corre no Finanzgericht, efectuou uma fiscalização e concluiu que os preços mínimos de importação fixados não eram respeitados pela Binder. Considerou que os preços contratuais efectivamente acordados eram inferiores aos preços facturados (que correspondiam aos preços mínimos de importação) e que a diferença era recuperada pela Binder através de subfacturação ao importar frutas não sujeitas a preços mínimos. O Hauptzollamt impôs, assim, à Binder o pagamento de direitos compensatórios, com base nos regulamentos de protecção, no valor total de 2 024 043,10 DM.

19. A Binder deduziu oposição em processo administrativo contra a aplicação dos direitos compensatórios, negando ter infringido os preços mínimos de importação. Este processo ainda não foi decidido. O Hauptzollamt indeferiu um pedido de suspensão de execução da decisão.

20. A Binder solicitou então ao Finanzgericht a suspensão da execução através de uma medida provisória nos termos do artigo 69.°, terceiro parágrafo, do Finanzgerichtsordnung alemão (Código de Processo nos tribunais fiscais). Neste processo, a Binder alega que os regulamentos de protecção são inválidos.

21. Em 6 de Julho de 1994, o Finanzgericht solicitou ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse sobre a questão da validade dos regulamentos de protecção. O Finanzgericht suspendeu a execução da decisão do Hauptzollamt até que o Tribunal de Justiça se pronuncie, mediante a prestação de caução pela Binder.

22. São as seguintes as questões submetidas pelo Finanzgericht:

«1) O Regulamento (CEE) n.° 2198/90 da Comissão, de 27 de Julho de 1990, relativo às medidas de protecção aplicáveis às importações de morangos congelados, framboesas congeladas, morangos conservados provisoriamente e framboesas conservadas provisoriamente, originários da Polónia (JO L 198 de 28 de Julho de 1990, p. 53), é inválido em todo o período de vigência (até 31 de Dezembro de 1990)?

2) O Regulamento (CEE) n.° 3797/90 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1990, relativo às medidas de protecção aplicáveis às importações de certas frutas vermelhas semitransformadas originárias da Polónia e da Jugoslávia (JO L 365 de 28 de Dezembro de 1990, p. 22), é inválido

no período original de vigência (até 31 de Março de 1991) e *nos períodos* de prorrogação de vigência [primeiro até 31 de Julho de 1991 e de seguida até 25 de Setembro de 1991 (Regulamentos (CEE) n.os 810/91 e 2152/91 da Comissão, respectivamente de 27 de Março de 1991 e de 22 de Julho de 1991, que alteram o Regulamento (CEE) n.° 3797/90, JO L 82 de 28 de Março de 1991, p. 49, e L 200 de 23 de Julho de 1991, p. 16)]?»

As questões

23. A Binder não apresentou observações escritas ao Tribunal. Apenas o Governo espanhol e a Comissão o fizeram. Resulta do despacho de reenvio que a Binder impugna a validade dos regulamentos de protecção com base em três fundamentos, dos quais o terceiro se divide em três partes:

a) A Comissão não tem competência para adoptar medidas de protecção nos termos do regulamento de base dado que, tendo em conta os factores que o regulamento de aplicação impõe que sejam examinados, o mercado comum não estava e provavelmente não estará exposto a perturbações graves.

b) Os regulamentos de protecção não referem *suficientemente as razões em que se* baseiam, contra o que dispõe o artigo 190.° do Tratado.

c) Os regulamentos de protecção violam o princípio da proporcionalidade previsto no direito comunitário na medida em que:

i) o primeiro regulamento de protecção, ao contrário do segundo, não faz distinção entre os diversos tipos de qualidade dos morangos congelados importados;

ii) ao ligar os preços ao ecu «verde», o primeiro regulamento de protecção contém um aumento encoberto do preço mínimo de importação;

iii) os regulamentos de protecção tiveram uma duração maior do que a necessária, uma vez que o valor dos produtos importados da Polónia ultrapassaram o preço mínimo antes do fim do período de aplicação dos regulamentos.

24. A Binder apresentou também um relatório de peritos que aborda questões de facto relativas ao estado do mercado comunitário

de morangos [15]. O relatório defende o ponto de vista de que o mercado comunitário não foi exposto a perturbações graves.

As perturbações do mercado

25. O primeiro argumento que a Binder adianta é que a Comissão não tinha competência para adoptar medidas de protecção nos termos do regulamento de base dado que, tendo em conta os factores que o regulamento de execução impõe que sejam analisados, o mercado comunitário não foi e não seria exposto a perturbações graves. Esta condição prévia à adopção de medidas consta do artigo 18.°, n.° 1, do regulamento de base. O artigo 1.° do regulamento de execução refere quatro factores que devem ser tidos especialmente em conta para avaliar as perturbações do mercado: a) o volume das importações ou das exportações realizadas ou previsíveis; b) as disponibilidades de produtos no mercado da Comunidade; c) os preços praticados para os produtos comunitários e d) os preços praticados relativamente a produtos importados.

26. O relatório dos peritos aborda cada um destes factores separadamente. No que se refere à alínea a), o relatório admite o aumento de importações da Polónia mas afirma que isso se deveu à crescente procura na Comunidade de morangos congelados de alta qualidade para transformação (para produtos especializados tais como compotas e iogurtes de qualidade) que não podia ser satisfeita pelos produtores da Comunidade, exigindo morangos da espécie Senga Sengana. Era possível obter morangos da espécie Senga Sengana na Polónia, enquanto na Comunidade eram cultivados apenas em pequenas quantidades. Os morangos comunitários da espécie Senga Sengana são transformados frescos, sem serem congelados, e, por esse motivo, não são abrangidos pelos regulamentos de protecção. No que respeita à alínea b), o relatório afirma que o aumento das importações da Polónia também se deveu à procura comunitária de morangos congelados que não era satisfeita. O relatório afirma que, na sequência de grandes colheitas em 1987 e 1989, nas quais os excedentes de morangos frescos foram congelados e vendidos à indústria transformadora comunitária em expansão, menos morangos foram cultivados na Comunidade, originando que a procura por parte da indústria transformadora não pudesse ser satisfeita através da produção comunitária. No que se refere à alínea c), o relatório afirma que os preços previamente acordados dos morangos comunitários para transformação se mantiveram largamente estáveis nos anos de 1989 a 1993. Quanto à alínea d), o relatório afirma que o preço médio dos morangos congelados importados da Polónia em 1990 e 1991 era mais elevado do que em 1989. Por último, o relatório sustenta que, dado (em 1992) que apenas 7% dos morangos produzidos na Comunidade que foram destinados a transformação, as importações de morangos congelados para transformação nunca poderiam constituir uma ameaça de perturbação grave para o mercado da Comunidade.

27. No essencial, o relatório dos peritos afirma que os morangos congelados importa-

15 — Relatório de H. C. Behr e W. Ellinger do Zentrale Markt- -und Preisberichtstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- -und Ernährungswirtschaft GmbH, de Fevereiro de 1994, anexo ao despacho de reenvio.

dos da Polónia eram exclusivamente da espécie Senga Sengana, destinados a transformação industrial de elevado valor acrescentado, que a produção comunitária de morangos da espécie Senga Sengana é irrisória e que a indústria transformadora comunitária não podia utilizar outras espécies de morangos, estando, por isso, totalmente dependente das importações de morangos da espécie Senga Sengana.

28. A Comissão e o Governo espanhol procuram contrariar a argumentação contida no relatório dos peritos.

29. A Comissão, em especial, salienta que, nos primeiros cinco meses de 1990, o Governo polaco não pôde garantir que o preço médio de importação de morangos congelados fosse observado. As importações naqueles cinco meses, de 23 499 toneladas, já excediam o volume total de importações de 1989, que foi de 21 985 toneladas [16]. Esse aumento foi acompanhado por uma queda do preço médio dos morangos congelados polacos do nível acordado de 88 ecus/100 kg para 64 ecus/100 kg em Maio de 1990 e 60 ecus/100 kg em Junho de 1990. Os preços dos morangos congelados produzidos e vendidos na Comunidade também baixaram, tal como o preço médio de todas as importações de países terceiros. Face a esta situação, a Comissão tomou medidas de protecção adoptando o primeiro regulamento. A Comissão salienta também que nem todos os morangos congelados importados da Polónia eram da espécie Senga Sengana. Havia que ter em conta a situação do mercado de morangos congelados no seu conjunto e não apenas de determinadas variedades, para as quais não há estatísticas específicas. Além disso, a Comissão é de opinião que a indústria transformadora comunitária não depende exclusivamente de uma espécie de morangos em particular (a Senga Sengana, como o relatório sugere), mas somente de determinada qualidade de morangos. Outras espécies, incluindo as cultivadas na Comunidade, podem ter a mesma qualidade.

30. A Comissão afirma também que, em matéria de política agrícola, enquanto autoridade competente num caso como o presente, goza de um amplo poder de apreciação para determinar as bases das medidas que adopta, o que implica que o Tribunal de Justiça só pode exercer um controlo limitado relativamente às mesmas.

31. Não pensamos que esta abordagem seja totalmente correcta. É claro que é correcto dizer que, quando as autoridades comunitárias têm de optar entre diversas medidas que podem envolver objectivos de política opostos, devem poder dispor de um amplo poder de apreciação. Nesses casos, o Tribunal de Justiça não poderá, certamente, sobrepor a sua própria apreciação à das autoridades comunitárias. Contudo, quando a adopção da medida comunitária impugnada depender da verificação de determinados factos, o Tribunal de Justiça, em nossa opinião, deve analisar cuidadosamente essa verificação, mesmo

16 — V. os números Eurostat no Anexo 1 às observações da Comissão.

que, normalmente, só considere essa medida ilegal se existir um erro manifesto na apreciação dos factos.

32. Ambas as situações podem acontecer no mesmo processo, mas podem e devem ser distinguidas. Assim, no processo Wuidart e o., o Tribunal decidiu [17]:

«Tratando-se da fiscalização judicial das condições de aplicação desta proibição, há todavia que esclarecer 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 (v. acórdão de 11 de Julho de 1989, Schräder, 265/87, Colect., p. 2237, n.° 22). Mais especificamente, 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.»

33. Além disso, o Tribunal de Justiça decidiu recentemente [18]:

«... na avaliação de uma situação económica complexa, (as autoridades competentes) gozam 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».

34. No presente processo, a questão não é de saber se a Comissão excedeu os limites dos seus poderes de apreciação, mas sim se cometeu um erro manifesto. É relevante, para esta questão, à luz do decidido pelo Tribunal de Justiça, acima referido, que a Comissão tivesse de actuar com base na informação de que dispunha na altura, e tivesse de apreciar a existência ou não de uma perturbação grave do mercado, bem como o aspecto mais especulativo de saber se o mercado comunitário estaria no futuro exposto a uma perturbação grave. No momento da adopção dos regulamentos de protecção, a Comissão não dispunha nem podia dispor das informações detalhadas contidas no relatório dos peritos de 1994.

17 — Acórdão de 21 de Fevereiro de 1990 (C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.° 14).

18 — Acórdão de 29 de Fevereiro de 1996 (C-296/93 e C-307/93, França e Irlanda/Comissão, Colect., p. I-795, n.° 31).

35. Além disso, a Comissão tinha de ter em conta se as importações de morangos congelados polacos perturbariam seriamente não apenas o mercado dos morangos congelados, mas todo o mercado de morangos na Comunidade, na medida em que exista concorrência entre esses produtos [19]. A Comissão deveria, por isso, analisar as perturbações, e a possibilidade de perturbações, do mercado dos morangos congelados, dos morangos destinados a transformação, e do mercado dos morangos em geral.

36. Em meados de 1990, a Comissão foi confrontada com o colapso do acordo celebrado entre a Comunidade e a Polónia, bem como com um substancial aumento das importações de morangos congelados da Polónia, acompanhado de uma queda do preço dos morangos congelados tanto da Comunidade como importados da Polónia. Os argumentos da Binder relativos à procura comunitária não satisfeita não são convincentes e não explicam a baixa dos preços. Numa situação de procura não satisfeita, é de esperar um aumento dos preços.

37. Os números Eurostat apresentados pela Comissão mostram uma acentuada deterioração, durante os primeiros seis meses de 1990, relativamente a três dos quatro factores que a Comissão tinha de ter em consideração. Apenas as quantidades produzidas na Comunidade se mantiveram estáveis; isso era de esperar, dado que decorreu um período de tempo significativo entre a plantação e a colheita. Em nossa opinião, a Comissão podia concluir que o mercado comunitário de morangos congelados estava ou iria estar exposto a perturbações graves. O objectivo de proteger a indústria comunitária de morangos era, em princípio, compatível com o artigo 39.° do Tratado. Assim, a Comissão podia adoptar medidas de protecção adequadas. A imposição de um preço mínimo de importação constituía, em princípio, um meio adequado para alcançar esse objectivo, dado que teria por efeito anular a vantagem de preço dos morangos importados da Polónia, atacando, assim, a causa da perturbação.

38. Acresce que algumas das afirmações contidas no relatório dos peritos se afiguram incorrectas à luz das informações de que o Tribunal de Justiça dispõe. Por exemplo, o argumento de que o aumento das importações foi causado por uma redução da oferta de morangos congelados comunitários é contrariado pelos números Eurostat apresentados pela Comissão. Estes números mostram um ligeiro aumento do comércio de morangos congelados no interior da Comunidade nos primeiros seis meses de 1990 relativamente aos primeiros seis meses de 1989, embora à custa de uma redução do preço (a fim de contrariar as importações mais baratas). O próprio relatório admite que a um preço adequado, a produção comunitária de morangos frescos pode ser vendida para transformação. Por isso, considerando o mercado dos morangos como um todo, as importações de morangos congelados baratos da Polónia poderiam afectar o mercado de morangos comunitários frescos e congelados, e levar a uma redução do cultivo (o que pode

19 — Acórdão de 3 de Fevereiro de 1981, Dervieu-Delahais e o. (95/80, Recueil, p. 317, n.° 11).

explicar o declínio da produção de morangos congelados na Comunidade em 1991, enquanto as medidas de protecção estavam ainda em vigor).

39. Do mesmo modo, o facto de o preço dos morangos comunitários se ter mantido estável nos anos de 1989 a 1993 deve ser apreciado à luz das medidas de protecção adoptadas pela Comissão: isso sugere que as medidas alcançaram o objectivo de proteger o mercado comunitário de perturbações.

40. A afirmação de que o preço médio dos morangos importados da Polónia em 1990 e 1991 era mais alto do que em 1989 também se afigura incorrecta. De acordo com os números Eurostat, o preço médio dos morangos congelados polacos era mais baixo em 1990 e 1991 do que em 1989, apesar das medidas de protecção.

41. Alguns dos argumentos do relatório dos peritos constavam já de uma carta de 3 de Agosto de 1990 da Waren-Verein der Hamburger Börse e. V. (associação das matérias-primas da Bolsa de Hamburgo) ao Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Ministério Federal da Alimentação, Agricultura e Florestas), solicitando a intervenção do Governo alemão para suspensão do primeiro regulamento de protecção. A carta não contém qualquer matéria de facto que se não ache mais em detalhe no relatório dos peritos. Acrescenta ainda que a indústria de transformação comunitária tinha já contratos para importação a preços que estavam comprometidos pelo preço mínimo de importação. Embora esse argumento não seja referido no despacho de reenvio, vale a pena salientar que o Tribunal de Justiça já abordou a questão da legítima expectativa dos operadores económicos de produtos agrícolas. No acórdão França e Irlanda/Comissão, o Tribunal de Justiça lembrou que [20]:

«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 de um benefício, que para eles resulta da instituição da organização comum de mercado, e da qual beneficiaram num determinado momento...»

42. Assim, concluímos que não foi demonstrado que a Comissão cometeu quaisquer erros manifestos de apreciação. Pelo contrá-

20 — Já referido na nota 18.

rio, afigura-se que existia uma verdadeira ameaça de perturbação do mercado comunitário, e não pode dizer-se que a adopção dos regulamentos de protecção constituísse uma medida menos razoável para combater essa perturbação, à luz da informação disponível nessa altura.

Insuficiência de fundamentação

43. A Binder alega que os regulamentos de protecção são inválidos na medida em que não referem os fundamentos em que se baseiam, conforme impõe o artigo 190.° do Tratado. Afirma que a Comissão não teve em consideração a situação do mercado dos morangos no seu conjunto e não tornou claro se foram tidos em conta cada um dos critérios referidos no artigo 1.° do regulamento de execução.

44. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado deve deixar transparecer o raciocínio seguido por forma a permitir que os interessados defendam os seus direitos e o Tribunal exerça o seu controlo. Todavia, não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes e há que ter em conta as possibilidades materiais e o prazo em que a decisão deve ser adoptada. Por outro lado, a exigência de fundamentação deve ser apreciada não apenas à luz do teor literal da medida em causa, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa [21].

45. No presente processo, os considerandos do primeiro regulamento de protecção referem o fracasso do acordo sobre o nível de preços e o aumento do volume e diminuição do preço das importações de morangos congelados polacos. O preâmbulo refere que os morangos congelados eram importados a preços significativamente abaixo dos preços a que podiam ser comercializados os produzidos na Comunidade, e que, nessas circunstâncias, o mercado comunitário estava exposto a perturbações graves capazes de pôr em perigo os objectivos referidos no artigo 39.° do Tratado. O segundo regulamento de protecção tem idêntica fundamentação.

46. Em nossa opinião, a decisão de adoptar medidas de protecção está suficientemente fundamentada em ambos os regulamentos. Como acima foi demonstrado, a fundamentação identifica correctamente os factores que justificaram a decisão. Além disso, como o presente processo demonstra, a fundamentação permite de facto que os interessados defendam os seus direitos e o Tribunal de Justiça exerça o seu controlo.

21 — Acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350/88, Colect., p. I-395, n.os 15 e 16).

Proporcionalidade

49. Analisaremos agora os três argumentos específicos adiantados pela Binder no âmbito do fundamento assente na proporcionalidade.

47. Os regulamentos de protecção estão sujeitos não apenas ao princípio geral da proporcionalidade, mas também ao critério particularmente severo de proporcionalidade previsto no artigo 2.°, n.° 2, do regulamento de execução. Nos termos desta disposição, as medidas só podem ser tomadas «na medida e para a duração estritamente necessárias» [22]. A Binder alega que as medidas adoptadas pela Comissão não obedecem a esses requisitos.

i) *Diferença de qualidade*

50. A Binder afirma que a Comissão, no primeiro regulamento de protecção, deveria ter fixado preços mínimos de importação diferentes para as diferentes qualidades de morangos congelados. Na verdade, a Comissão fez essa distinção no segundo regulamento de protecção. O relatório dos peritos diz que a maioria das importações polacas respeitou a morangos da classe II, que são 20% a 30% mais baratos do que os morangos da classe I.

48. Antes de analisar a argumentação específica da Binder, salientaremos que, de um modo geral, o efeito que as medidas de protecção tiveram nas importações da Polónia não sugere que essas medidas sejam desproporcionadas. Os números Eurostat apresentados pela Comissão mostram que em 1990 e 1991 as importações de morangos congelados continuaram a aumentar sensivelmente, apesar do regime do preço mínimo de importação [23]. Além disso, em média, este regime não implicou um aumento do preço dessas importações em comparação com os preços facturados em 1989.

51. Contudo, a Comissão afirma que o acordo celebrado com a Polónia tinha fixado um preço médio e que, por isso, não tinha sido exigido um certificado de qualidade (dado que as importações de alta qualidade compensavam as de baixa qualidade para atingir o preço médio), e que em Julho de 1990 não havia um sistema seguro de certificação de qualidade dos morangos polacos. A partir de 1 de Janeiro de 1991 passou a existir um sistema de certificados oficiais de qualidade, e a Comissão substitui o primeiro regulamento de protecção pelo segundo, que fixou preços mínimos à importação diferentes para duas qualidades diferentes. Na audiência, a Binder contestou que não existisse

22 — V. ponto 36 das nossas conclusões nos acórdãos de 16 de Outubro de 1991, Werner Faust (C-24/90, Colect., p. I-4905), e Wunsche (C-26/90, Colect., p. I-4961).

23 — Em 1989 as importações atingiram 21 985 toneladas; em 1990, 41 540 toneladas; em 1991, 62 934 toneladas.

um sistema de certificação de qualidade em Julho de 1990. A Comissão respondeu que, naquela ocasião, não lhe era possível depositar confiança em qualquer sistema de certificação então disponível.

52. Aceitamos a argumentação da Comissão de que não era obrigada a fixar preços mínimos de importação diferentes para as diferentes qualidades de morangos congelados se isso se mostrasse impraticável. O artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 521/77 autorizava a Comissão, sem a obrigar, a efectuar essa distinção [24]. A Comissão podia fixar um preço mínimo único à importação no primeiro regulamento de protecção a um nível suficientemente elevado de modo a evitar importações significativas de morangos de baixa qualidade.

ii) *A utilização da taxa de conversão «verde»*

53. O primeiro regulamento de protecção nada referia quanto à taxa a que o preço mínimo de importação deveria ser convertido na moeda do Estado-Membro de importação de modo a permitir a comparação com o preço real de importação. Nos termos do Regulamento n.° 1676/85 [25], as taxas de conversão para o sector agrícola tornaram-se automaticamente aplicáveis.

54. A Comissão fixou o preço mínimo de importação em nível idêntico ao previamente acordado como preço médio com a Polónia. Esse preço era de 88 ecus/100 kg, o que à taxa de mercado em 1 de Agosto de 1990 equivalia a 181,90 DM/100 kg. Contudo, o preço mínimo à importação foi fixado em 88 ecus «verdes»/100 kg, equivalente a 206,02 DM/100 kg. Assim, ao ser aplicado à Alemanha, o primeiro regulamento de protecção fixou o preço mínimo de importação em 13,3% acima do anterior preço médio (embora o aumento se afigure ser muito menor em outros Estados-Membros), enquanto durante os quatro anos antecedentes, o preço médio tinha aumentado apenas 1,4% por ano. O objectivo do primeiro regulamento de protecção era «... impedir o escoamento de produtos importados a preços anormalmente baixos» [26].

55. A Binder, apoiada no relatório dos peritos, afirma que os «produtos importados a preços anormalmente baixos» seriam previsivelmente mais baratos do que os preços médios anteriormente acordados, o que

24 — V. as conclusões que apresentámos em 14 de Março de 1996 nos processos Hüpeden, C-295/94, e Pietsch, C-296/94, ponto 56 (ainda não publicadas na Colectânea).

25 — Referido na nota 5.

26 — V. terceiro considerando do primeiro regulamento de protecção.

permitia importações tanto a preços inferiores como superiores.

56. A Comissão salienta que o aumento de preço foi intencional: não houve aumentos de preço nos termos dos anteriores acordos com a Polónia desde 1988, com o objectivo de incentivar importações de qualidade mais elevada, e os preços reais anteriores eram superiores aos preços médios acordados com a Polónia.

57. Que o preço mínimo de importação não foi fixado a um nível demasiado elevado é demonstrado, em nossa opinião, pela circunstância de as importações da Polónia terem continuado a crescer de 1990 a 1993, conforme evidenciam os números Eurostat anexos às observações da Comissão. A Comissão de modo algum era obrigada a manter o nível médio de preços nos termos dos acordos anteriores. A Comissão podia fixar o preço mínimo a um nível adequado para proteger o mercado comunitário, e a posterior evolução das importações da Polónia mostra que o nível escolhido foi, na verdade, o adequado.

iii) *A duração*

58. Por último, a Binder afirma que os regulamentos de protecção se prolongaram por tempo demais, uma vez que o valor dos produtos importados da Polónia ultrapassou 100 ecus/100 kg logo a partir do quarto trimestre de 1990.

59. A Comissão afirma que o aumento de preços apenas mostra que a medida de protecção produziu o efeito pretendido. A Comissão alega que, na ausência de um acordo com a Polónia sobre preços de importação, a suspensão da medida levaria a uma nova perturbação do mercado comunitário. Quando terminou o segundo regulamento de protecção, o mesmo foi substituído por um acordo com a Polónia relativo aos preços mínimos de importação de morangos destinados a transformação, que ainda se mantém em vigor.

60. Em nosso entender, atendendo a que o preço de importação dos morangos congelados polacos não aumentou em média durante o período de aplicação dos regulamentos relativamente ao período anterior à imposição de medidas de protecção [27] e, à falta de um acordo com a Polónia, os regulamentos de protecção não tiveram uma duração desproporcionada.

27 — V. Anexo I às observações da Comissão.
1989— média mensal 86,1 ecus, média ponderada (por volume) 86,1 ecus,
1990— média mensal 80,0 ecus, média ponderada (por volume) 76,4 ecus,
1991— média mensal 76,5 ecus, média ponderada (por volume) 76,3 ecus.

Conclusão

61. Consequentemente, consideramos que as questões submetidas pelo Finanzgericht devem ser respondidas da forma seguinte:

«1) O exame das questões prejudiciais não revelou nenhum elemento que afecte a validade do Regulamento (CEE) n.° 2198/90 da Comissão, de 27 de Julho de 1990, relativo às medidas de protecção aplicáveis às importações de morangos congelados, framboesas congeladas, morangos conservados provisoriamente e framboesas conservadas provisoriamente, originários da Polónia, durante o período total da respectiva aplicação, até 31 de Dezembro de 1990.

2) O exame das questões prejudiciais não revelou nenhum elemento que afecte a validade do Regulamento (CEE) n.° 3797/90 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1990, relativo às medidas de protecção aplicáveis às importações de certas frutas vermelhas semitransformadas originárias da Polónia e da Jugoslávia, nem do Regulamento (CEE) n.° 810/91 da Comissão, de 27 de Março de 1991, ou do Regulamento (CEE) n.° 2152/91 da Comissão, de 22 de Julho de 1991, que prorrogaram a aplicação do Regulamento n.° 3797/90 respectivamente até 31 de Julho de 1991 e 25 de Setembro de 1991.»