ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
20 de Outubro de 1987 *

No processo 128/86,

Reino de Espanha, representado por Luis Javier Casanova Fernandez, secretário-geral para as Comunidades Europeias, na qualidade de agente, assistido por Fernando Mansito Caballero, director-geral da coordenação jurídica e institucional comunitária, Jaime Folguera Crespo, subdirector-geral da coordenação comunitária para os assuntos jurídicos, Rosario Silva Lapuerta, membro do Serviço Jurídico do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Fuertes Suarez, conselheito técnico da Secretaria de Estado para as Comunidades Europeias e Michel Waelbroeck, advogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo na sede da embaixada de Espanha, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico, Jean Claude Séché, na qualidade de agente, assistido por Carlos Palacio, membro do seu Serviço Jurídico, com domicílio escolhido no Luxemburgo junto de Georges Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação do Regulamento n.° 648/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que fixa os montantes reguladores para a campanha de 1985/1986 aplicáveis à importação na Comunidade, na sua composição em 31 de Dezembro de 1985, de determinados produtos do sector vitivinícola, provenientes de Espanha (JO L 60, p. 54), na versão que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 969/86 da Comissão, de 3 de Abril de 1986 (JO L 89, p. 22),

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL,

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

advogado-geral: M. Darmon
secretário: B. Pastor, administradora

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 9 de Abril de 1987,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Junho de 1987,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 26 de Maio de 1986, o Reino de Espanha interpôs, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, um recurso de anulação do Regulamento n.° 648/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que fixa os montantes reguladores para a campanha de 1985/1986 aplicáveis à importação na Comunidade, na sua composição em 31 de Dezembro de 1985, de determinados produtos do sector vitivinícola, provenientes de Espanha (JO L 60, p. 54), bem como do Regulamento n.° 969/86 da Comissão, de 3 de Abril de 1986, que altera o Regulamento n.° 648/86 (JO L 89, p. 22).

2 O mecanismo de montantes reguladores para a importação na Comunidade, na sua composição em 31 de Dezembro de 1985, de produtos provenientes de Espanha foi instituído pelo artigo 123.° do acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos tratados (JO L 302, p. 23, edição especial em português de 15.11.1985; adiante designado «acto de adesão»). Esta disposição integra-se na subsecção 18, «Vinho», da secção II, «Disposições relativas a certas organizações comuns de mercado», do capítulo do acto de adesão relativo à agricultura. Nos termos do n.° 2 do artigo 123.°,

«será cobrado» um montante regulador para os vinhos de mesa, ao passo que, para certos vinhos com denominação de origem e para os outros produtos susceptíveis de criar perturbações no mercado, «pode ser fixado» um montante regulador.

3 No que respeita ao nível dos montantes reguladores, o artigo 123.° estabelece que para os vinhos de mesa esse montante será igual à diferença entre os preços de orientação em Espanha e na Comunidade dos Dez, podendo o nível deste montante ser adaptado para ter em conta a situação dos preços de mercado, avaliada «segundo as diferentes categorias de vinhos e em função da sua qualidade». O montante regulador aplicável aos vinhos com denominação de origem e aos outros produtos do sector resulta do aplicável aos vinhos de mesa «de acordo com regras a determinar». Contudo, nos termos do n.° 3 do artigo 123.°, o montante regulador será fixado a um nível máximo que garanta condições de tratamento não menos favoráveis que as vigentes sob o regime anterior à adesão.

4 Os critérios aplicáveis ao cálculo dos montantes reguladores foram fixados pelo Regulamento n.° 480/86 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1986, que determina as regras gerais de aplicação do mecanismo dos montantes reguladores aplicáveis às trocas comerciais de certos produtos do sector vitivinícola entre a Comunidade, na sua composição em 31 de Dezembro de 1985, e Espanha (JO L 54, p. 2). Este regulamento não foi objecto de recurso. Com base neste diploma, a Comissão fixou, pelos regulamentos impugnados, os montantes reguladores aplicáveis tanto aos vinhos de mesa como aos vinhos com denominação de origem, vinhos licorosos, vinhos novos, sumos de uvas, mostos de uvas e vinhos aguardentados.

5 O recorrente invoca dois fundamentos, o primeiro baseado na violação de formalidades essenciais e na falta de fundamentação, o segundo na violação do artigo 123.° do acto de adesão. Examinemos, antes de mais, o segundo fundamento.

6 Quanto à violação do artigo 123.° do acto de adesão, o recorrente formula três acusações diferentes. Ao fixar os montantes reguladores, a Comissão teria:

— violado a regra do limite máximo,

— ignorado a regra de adaptação do montante regulador relativamente a determinados vinhos de mesa,

— fixado os montantes reguladores para os vinhos com denominação de origem e outros produtos do sector sem proceder à verificação da existência de um risco de perturbação no mercado.

7 O recorrente alega que os montantes reguladores foram fixados para certos vinhos, particularmente para os vinhos de mesa brancos, a um nível tal que a condição do tratamento não menos favorável do que o vigente antes da adesão não teria sido respeitada. Esta condição, imposta pela primeira parte do n.° 3 do artigo 123.°, teria, com efeito, por consequência que o nível dos montantes reguladores não poderia ser superior à redução do nível dos direitos aduaneiros prevista no acto de adesão.

8 Quanto a este ponto, deve recordar-se, antes de mais, que o n.° 3 do artigo 123.° do acto de adesão não prevê apenas, na sua primeira parte, uma regra de limite máximo, como regula também, na segunda parte, as consequências resultantes dessa regra para efeitos de cálculo do nível dos montantes reguladores. Com efeito, o n.° 3, após ter determinado que o montante regulador seja limitado a um nível máximo que garanta condições de tratamento não menos favoráveis que as vigentes sob o regime anterior à adesão, prossegue determinando que, «para este efeito», esse montante será calculado de modo que o montante obtido ao majorar o preço de orientação em Espanha com o montante regulador e com os direitos aduaneiros não exceda o preço de referência comunitário para o produto em causa.

9 Daqui decorre que, para se poder verificar se a regra do limite máximo estabelecida no n.° 3 do artigo 123.° foi respeitada, é necessário comparar o nível do preço de referência do produto em causa, por um lado, com a soma do seu preço de orientação espanhol, do montante regulador e dos direitos aduaneiros, por outro.

10 A pedido do Tribunal, a Comissão apresentou, relativamente aos vinhos de mesa mais correntes, um quadro com exemplos numéricos do cálculo dos montantes reguladores em função dos níveis dos preços de referência comunitários, dos preços de orientação espanhóis e dos direitos aduaneiros. Estes dados númericos, não contestados pelo recorrente, tornam patente que o nível do preço de referência, que constitui o limite máximo a respeitar, não foi atingido, antes pelo contrário, a soma do preço de orientação espanhol, do montante regulador e dos direitos aduaneiros é significativamente inferior a esse limite máximo.

11 Não tendo o recorrente fornecido qualquer elemento concreto em apoio da sua acusação relativamente a outros produtos do sector, esta acusação não pode ser considerada procedente.

12 O recorrente sustenta também que a Comissão apenas fixou o montante regulador para as categorias tradicionais de vinhos de mesa, não tendo tomado em consideração os vinhos de mesa de qualidade superior nem prevendo um montante específico para esta categoria. Ao agir assim, a Comissão teria violado não apenas a regra de adaptação prevista no n.° 2 do artigo 123.° do acto de adesão, como também a disposição do n.° 3 do artigo 2.° do Regulamento n.° 480/86 do Conselho, nos termos da qual o montante regulador é fixado, para certos vinhos de mesa, a um nível inferior ao montante regulador mais elevado fixado para cada um dos tipos de vinho de mesa.

13 A pedido do Tribunal, a Comissão afirmou, por um lado, que certos vinhos de mesa engarrafados na região de produção apresentam características qualitativas elevadas que seriam consequência dos cuidados particulares e das condições de produção que lhes são específicas, e, por outro, que o custo de engarrafamento e de transporte dos vinhos em garrafa representa uma parte importante do valor final do produto. Por estas razões, a Comissão teria associado, quanto a estes vinhos de mesa, o engarrafamento na região de produção e a noção de qualidade; aplicou-lhes, assim, um montante regulador diferenciado, reduzido, no caso presente, em 50 % relativamente aos correspondentes vinhos a granel.

14 Decorre do anexo ao Regulamento n.° 654/86 que foram previstos montantes reguladores especiais para os vinhos de mesa brancos e para os vinhos de mesa tintos ou rosés «apresentados em recipientes que contenham 0,75 l, pelo menos»; o nível destes montantes é inferior em metade ao do montante regulador mais baixo estabelecido para os mesmos vinhos contidos em outros recipientes, e, designadamente, para os fornecidos a granel. O recorrente não demonstrou por que razão a Comissão agiu de forma ilegal ao basear-se nesta diferenciação para adaptar os montantes reguladores «segundo as diferentes categorias de vinhos e em função da sua qualidade», na acepção do n.° 2 do artigo 123.° do acto de adesão.

15 Não pode, pois, ser aceite a acusação baseada no desrespeito da regra de adaptação.

16 O recorrente invoca ainda que a fixação de montantes reguladores para vinhos com denominação de origem e para os outros produtos do sector vitivinícola, que não os vinhos de mesa, teria sido efectuada sem que se encontrassem reunidas as condições exigidas para o efeito. Com efeito, o n.° 2 do artigo 123.° do acto de adesão determinaria expressamente, relativamente aos produtos vitivinícolas em causa, que a aplicação do mecanismo dos montantes reguladores está subordinada à existência de um risco de perturbação no mercado, condição essa que consta também do artigo 3.° do Regulamento n.° 480/86 do Conselho. Ora, esse risco apenas poderia ser comprovado através de uma análise da evolução das trocas comerciais e de cálculo dos preços praticados no mercado, análise e cálculos esses a que a Comissão não teria procedido.

17 Na contestação, a Comissão limitou-se a referir que o nível dos montantes reguladores «foi fixado em função do risco de perturbações existente em relação aos vinhos considerados» e que, quando foi fixado um montante superior a zero, «é porque existia risco de perturbação». Tendo o Tribunal pedido à Comissão que precisasse quais os elementos susceptíveis de criar perturbações no mercado que tomou em consideração para a fixação e cálculo do montante regulador aplicável aos vinhos com denominação de origem, a Comissão limitou-se a responder que, em sua opinião, os elementos susceptíveis de criar perturbações no mercado dos vinhos são o preço e a possibilidade de substituição comercial que, ambos, traduzem o grau de concorrência e, consequentemente, de perturbação. A Comissão acrescentou ter fixado o montante regulador em zero relativamente a determinados vinhos licorosos com denominação de origem do tipo seco, tais como os vinhos sherry, em virtude de estes não serem susceptíveis de criar perturbações no mercado da Comunidade dos Dez, que produz exclusivamente vinhos licorosos do tipo doce.

18 Decorre destas explicações que a Comissão se baseou, para fixar os montantes reguladores para os vinhos com denominação de origem e os outros produtos do sector vitivinícola, na tese de que existe risco de perturbação a partir do momento em que se verifique a existência de uma possibilidade de substituição entre os vinhos espanhóis e os vinhos produzidos na Comunidade dos Dez.

19 Esta tese da Comissão funda-se numa errada concepção da noção de perturbação no mercado; ela conduziria, com efeito, a negar a diferença entre o regime aplicável aos vinhos de mesa e o previsto para os outros produtos do sector. O acto de

adesão, ao mesmo tempo que impõe a aplicação do mecanismo dos montantes reguladores à importação dos vinhos de mesa espanhóis na Comunidade dos Dez, prevê, relativamente aos outros produtos do sector abrangidos por esse mecanismo, que a respectiva aplicação se encontra condicionada à existência do risco de que a importação desses produtos provoque perturbações no mercado. Ao subordinar todo e qualquer alargamento da aplicação do mecanismo dos montantes reguladores a produtos vitivinícolas, que não os vinhos de mesa, à condição específica do risco de perturbação, o n.° 2 do artigo 123.° do acto de adesão visa a situação de a importação desses produtos na Comunidade dos Dez dar lugar, ou poder dar lugar, a desenvolvimentos que ameacem efectivamente o equilíbro do mercado. Seja qual for a margem de apreciação de que disponha relativamente à avaliação desse risco, nunca a Comissão se poderá basear apenas, de forma abstracta, na possibilidade de substituição, sem dispôr de qualquer indicação concreta de riscos efectivos de desequilíbrio ou perturbação.

20 Deve, portanto, declarar-se que não foi preenchida a condição exigida pela alínea b) do n.° 2 do artigo 123.° Assim sendo, carece de base legal a fixação dos montantes reguladores na medida em que tem por objecto outros produtos que não os vinhos de mesa. O anexo ao Regulamento n.° 648/86, bem como o Regulamento n.° 969/86, que altera determinados montantes fixados por esse anexo, devem, consequentemente, ser parcialmente anulados.

21 Tendo o segundo fundamento do recorrente sido aceite apenas no que se refere a outros produtos que não os vinhos de mesa, passemos ao exame do primeiro fundamento baseado na violação de formalidades essenciais e na falta de fundamentação. Contudo, a acusação relativa à ausência de fundamentação refere-se exclusivamente à fundamentação da fixação dos montantes reguladores aplicáveis aos vinhos com denominação de origem; não é, pois, necessário proceder à sua análise.

22 Quanto à violação de formalidades essenciais, o recorrente sustenta que os dois regulamentos impugnados referem, no seu último considerando, que as medidas adoptadas estariam em conformidade com o parecer do comité de gestão, sendo que o comité de gestão não teria emitido qualquer parecer sobre esta matéria. Com efeito, o referido comité ter-se-ia abstido de formular um parecer em virtude de não ter sido possível obter a necessária maioria. Este vício de forma seria tanto mais grave quanto, nos termos do artigo 12.° do Regulamento n.° 480/86 do Conselho, o procedimento do comité de gestão teria, no caso presente, carácter obrigatório.

23 A Comissão reconhece que o comité de gestão não formulou qualquer parecer e que é errada a afirmação contida nos considerandos dos dois regulamentos de que o comité teria emitido um parecer positivo. Sustenta, contudo, não ser esta circunstância susceptível de viciar de ilegalidade os regulamentos, visto que, a Comissão tinha de qualquer forma a faculdade de adoptar o projecto submetido ao comité de gestão mesmo em caso de ausência de um seu parecer positivo, como decorre do artigo 67.° do Regulamento n.° 337/79 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1979, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 226, p. 11; EE 03, F15 p. 160) para que remete o artigo 11.° do Regulamento n.° 480/86 do Conselho.

24 Esclareça-se, antes de mais, que a acusação do recorrente se baseia num vício de forma, por considerandos em causa afirmarem uma contraverdade. Ora, decorre da defesa da Comissão que é justificada essa acusação.

25 O vício de forma existente não pode, contudo, conduzir à anulação dos dois regulamentos impugnados. Nos termos do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado, apenas a violação de formalidades «essenciais» permite que seja declarada a ilegalidade do acto em causa. No caso vertente, a incorrecta referência a um parecer do comité de gestão não pode ser entendida como violação de uma formalidade essencial. Com efeito, resulta do processo que o comité de gestão foi regularmente consultado, sem que, porém, tenha conseguido emitir um parecer, sendo que, de acordo com o artigo 67.° do regulamento de base, apenas os pareceres do comité de gestão que não sejam conformes com os projectos de medidas proposts pela Comissão pode ter consequências jurídicas, que se traduzem, em especial, no facto de as medidas em causa serem submetidas ao Conselho. Na hipótese de, como sucedeu no caso presente, o comité de gestão não formular qualquer parecer, a Comissão tem plena liberdade de adoptar essas medidas sob sua exclusiva responsabilidade. A ausência de parecer do comité de gestão não é, pois, susceptível de produzir efeitos quanto à legalidade das medidas assim adoptadas.

26 Não pode, pois, ser aceite a acusação baseada na violação de formalidades essenciais.

27 Resulta do que precede que os regulamentos n.^{os} 648 e 969/86 da Comissão devem ser anulados na medida em que fixam os montantes reguladores para os produtos do sector vitivinícola que não sejam vinhos de mesa, e que deve ser negado provimento aos outros pedidos.

Quanto às despesas

28 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. No entanto, de acordo com o primeiro parágrafo do n.° 3 do mesmo artigo, o Tribunal pode determinar que as partes suportem as respectivas despesas, no todo ou em parte, se vencidas em um ou mais dos seus fundamentos.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **Os regulamentos n.os 648/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que fixa os montantes reguladores para a campanha de 1985/1986 aplicáveis à importação na Comunidade, na sua composição em 31 de Dezembro de 1985, de determinados produtos do sector vitivinícola, provenientes de Espanha (JO L 60, p. 54), e 969/86 da Comissão, de 3 de Abril de 1986, que altera o Regulamento n.° 648/86 (JO L 89, p. 22), são anulados na medida em que fixam os montantes reguladores para outros produtos do sector vitivinícola que não os vinhos de mesa.**

2) **É negado provimento ao recurso quanto aos outros pedidos.**

3) **Cada uma as partes suportará as suas próprias despesas no processo.**

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 20 de Outubro de 1987.

O secretário

P. Heim

O presidente f. f.

G. Bosco

Presidente de secção