RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 181/85 *

I — Factos e tramitação processual

O artigo 46.° do Tratado CEE estabelece que quando, em qualquer Estado-membro, um produto for submetido a uma organização nacional de mercado ou a outra regulamentação interna de efeito equivalente que afecte a concorrência de produção similar noutro Estado-membro, será aplicado pelos Estados-membros um direito de compensação à entrada desse produto proveniente do Estado-membro em que tal organização ou regulamentação exista, a menos que esse Estado aplique um direito de compensação à saída do referido produto. A Comissão fixará o montante desses direitos na medida em que tal for necessário para restabelecer o equilíbrio.

No mês de Setembro de 1984, entendendo que, relativamente às exportações de álcoois etílicos de origem agrícola não desnaturados, de França para os outros Estados-membros, estavam reunidas as condições de aplicação do artigo 46.°, a Comissão, através do seu Regulamento n.° 2541/84, fixou para as importações deste produto para os outros Estados-membros um direito compensatório cujo montante era determinado de modo a cobrir a diferença verificada entre, por um lado, o mais baixo dos preços franco fronteira a que eram oferecidas quantidades representativas de álcoois não desnaturados franceses no mercado dos outros Estados-membros e, por outro, o preço desse álcool que poderia ser considerado normal nos mercados da Comunidade se as condições de concorrência não tivessem sido falseadas (preço de equilíbrio).

O n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 2541/84 estabelece que a Comissão ajustará o direito de compensação no caso de alteração sensível dos elementos tomados em consideração aquando da sua fixação.

Na Primavera de 1985, tendo considerado, com base nas informações fornecidas pelos Estados-membros, que os preços franco fronteira dos álcoois não desnaturados franceses apenas tinham aumentado ligeiramente, ao passo que o preço de equilíbrio sofrera um aumento significativo, a Comissão efectuou, por intermédio do seu Regulamento n.° 644/85, um ajustamento do direito de compensação, cujo montante foi elevado de 0,04 ecus por % volume e por hectolitro para 0,075 ecus por % volume e por hectolitro.

Em 4 de Junho de 1985, o Governo da República Francesa interpôs um recurso de anulação do Regulamento n.° 644/85 que, em sua opinião, viola o artigo 46.° do Tratado CEE, tal como foi interpretado pelo Tribunal de Justiça.

Por despacho de 23 de Outubro de 1985, o Tribunal deferiu a pretensão do Reino Unido de intervir em apoio das conclusões da recorrida.

Com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem diligências de instrução prévias. Convidou, todavia, o Governo francês e a Comissão a fornecerem-lhe determinadas informações e dados estatísticos até 1 de Julho de 1986.

* Língua do processo: francês.

II — Pedidos das partes

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

«declarar nulo e de nenhum efeito o Regulamento n.° 644/85, da Comissão, de 12 de Março de 1985, que altera o Regulamento CEE n.° 2541/84, que estabelece a fixação de um direito de compensação sobre a importação, nos outros Estados-membros, de álcoois etílicos de origem agrícolas obtidos em França.»

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

«— declarar inadmissíveis os fundamentos que, na realidade, pretendem pôr em causa a legalidade do Regulamento n.° 2541/84, na sua versão de 4 de Setembro de 1984;

— negar provimento ao recurso por improcedente;

— condenar o recorrente nas despesas.»

O *Reino Unido*, parte interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

«— negar provimento ao recurso por improcedente;

— indeferir o recurso por falta de fundamento;

— condenar a recorrente nas despesas.»

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — *Quanto à admissibilidade de certos fundamentos do recurso*

A *Comissão* contesta a admissibilidade de todos os fundamentos aduzidos pela recorrente, excepto o primeiro, por serem, na realidade, dirigidos contra o Regulamento n.° 2541/84, relativamente ao qual os prazos de recurso já expiraram. Estes fundamentos diriam respeito, com efeito, à legalidade dos elementos de cálculo do direito de compensação, que já teriam sido estabelecidos pelo Regulamento n.° 2541/84 e que teriam sido simplesmente retomados pelo Regulamento n.° 644/85.

Ora, a admissibilidade de um fundamento invocado contra um regulamento que altera um regulamento anterior que fixou os critérios gerais de cálculo de um direito compensatório só poderia ser aceite se o regulamento que introduz a alteração tivesse modificado os critérios gerais estabelecidos no regulamento alterado ou deles tivesse feito uma aplicação incorrecta. Não seria essa, manifestamente, a situação no caso em apreço.

Não se poderia também invocar a possibilidade, prevista no artigo 184.° do Tratado CEE, de um Estado-membro deduzir uma excepção de ilegalidade contra um regulamento por ocasião de um recurso interposto contra outro regulamento.

Depois de ter observado que este argumento apenas foi utilizado pelo Governo francês na réplica, e portanto tardiamente, a Comissão sublinha que o artigo 184.° constitui uma arma para os particulares, não para os Estados-membros que, por força do artigo 173.°, podem impugnar qualquer regulamento sem necessidade de justificar um qualquer interesse. O Governo francês teria, aliás, menos razão ainda para invocar o benefício deste artigo por ter estado estreitamente associado à elaboração dos critérios gerais fixados pelo Regulamento n.° 2541/85, que não podia assim ignorar.

O *Governo da República Francesa* responde que é sem razão que a Comissão sustenta que elementos comuns a dois regulamentos (no caso em apreço os regulamentos n.os 2541/84 e 664/85) deixariam de poder ser contestados num recurso de impugnação de um regulamento modificativo, já que não foram contestados no âmbito de um recurso interposto contra o regulamento inicial. Uma tal tese levaria, com efeito, a excluir do controlo do juiz comunitário qualquer norma de um regulamento que «retomasse» disposições anteriores, não contestadas anteriormente, e conduziria a uma verdadeira

«fossilização» jurídica, que permitiria, por um lado, a reprodução *ad infinitum* de disposições ilegais impedindo, por outro, o juiz comunitário de exercer plenamente o seu controlo.

De qualquer modo, o Governo francês afirma-se expressamente disposto a utilizar, se necessário, a excepção de ilegalidade prevista no referido artigo 184.° Nada impediria, com efeito, que uma tal excepção fosse deduzida não só por um recorrente sem legitimidade para interpor um recurso de anulação do regulamento em questão, mas também por um recorrente, este Estado-membro, que tivesse legitimidade para interpor um tal recurso, mas que se absteve de o fazer ou não o fez dentro dos prazos. Esta possibilidade, que não é excluída pela letra do artigo 184.°, teria sido, além disso, implicitamente admitida pelo Tribunal de Justiça que, no processo 32/65, julgou improcedente uma excepção de ilegalidade pela simples razão de não existir uma conexão jurídica suficiente entre os regulamentos impugnados por via de excepção e o regulamento contra o qual o recurso foi interposto.

No presente processo, pelo contrário, essa conexão existiria independentemente do facto de se utilizar uma ou outra das três fórmulas que o Tribunal utilizou alternativamente nos seus acórdãos para lhe definir a natureza: não restariam dúvidas de que o Regulamento n.° 2541/84 constitui a base jurídica do Regulamento n.° 644/85, nem que este último foi adoptado em aplicação do primeiro, nem, finalmente, que existe entre os dois regulamentos um nexo jurídico directo e necessário.

Segundo o *Governo do Reino Unido*, o facto de os considerandos dos regulamentos n.os 2541/84 e 644/85 se referirem aos mesmos critérios não impede que os dois regulamentos não se confundam um com o outro. O Regulamento n.° 644/85, com efeito, basear-se-ia directamente no artigo 46.° do Tratado e não no Regulamento n.° 2541/84, e a adopção de uma mesma argumentação em apoio dos dois regulamentos não atentaria contra o seu carácter juridicamente distinto.

É certo que seria exacto que, se são estabelecidos critérios gerais de forma genérica e previamente num regulamento, eles não poderiam ser impugnados, depois de expirado o prazo em vigor para esse regulamento, de cada vez que fossem aplicados em regulamentos posteriores. Todavia, não seria assim se os critérios adoptados fossem renovados de cada vez que surgisse um caso de aplicação de um direito. Neste caso, cada regulamento poderia ser impugnado no prazo que lhe é aplicável, tanto no que respeita aos critérios adoptados como à aplicação que deles faz.

Ora, o Regulamento n.° 2541/84 apenas teria adoptado os critérios gerais em causa para estabelecer o direito que impôs, critérios esses que não se teriam tornado obrigatórios para o futuro. Qualquer outra solução arriscar-se-ia, aliás, a tornar-se uma medida inoportuna, atento o carácter essencialmente provisório das medidas adoptadas em execução do artigo 46.°

Não seria normal considerar os critérios adoptados em regulamentos sucessivos como se tivessem sido originariamente adoptados de forma genérica e prévia, simplesmente porque poderia ter sucedido assim se as circunstâncias tivessem levado a Comissão a proceder de forma diferente.

No que respeita à excepção de ilegalidade prevista no artigo 184.°, os termos deste ar-

tigo não deveriam ser entendidos como se o seu significado estivesse limitado por uma derrogação implícita de alcance duvidoso, como a que decorreria da exigência de um Estado-membro ter sido «surpreendido» pela aplicação da medida em causa. Diversamente do que se passa no caso de procedimentos iniciados pela Comissão contra um Estado-membro com base no n.° 2 do artigo 93.° do Tratado, não existiria nenhum fundamento para a derrogação do artigo 184.° que a Comissão alega no presente processo. Por outro lado, uma tal exigência introduziria no exercício das competências do Tribunal um factor de imprevisibilidade incompatível com o princípio da segurança jurídica.

B — *Quanto ao mérito*

Primeiro fundamento

O *Governo da República Francesa* contesta que o aumento da taxa do direito se tenha tornado necessário pelo facto de a sua taxa inicial de 0,04 ecus por % em volume e por hectolitro não ter produzido efeitos nas exportações francesas. A decisão tomada pela Comissão assentaria num erro material, sendo certo que todas as estatísticas evidenciavam uma diminuição considerável das exportações francesas no período posterior ao mês de Setembro de 1984.

A *Comissão* responde que não é correcto comparar, como faz o Governo francês, o período Setembro de 1984 — Fevereiro de 1985 com o período correspondente de 1983-1984. Com base nos próprios números fornecidos pela França, verificar-se-ia que, no período imediatamente a seguir à introdução do direito — período que deveria ser considerado como determinante para apreciar os efeitos do direito — as exportações a partir daquele país não diminuíram.

Ao observar, no terceiro considerando do Regulamento n.° 644/85, que o volume das exportações de França para os outros Estados-membros «não revela a existência de uma tendência para a diminuição», a Comissão teria mostrado a sua preocupação em encontrar um equilíbrio nas correntes de trocas comerciais, no sentido de que o direito deveria evitar não só que os álcoois franceses perturbassem o mercado dos outros Estados-membros, mas também que a sua exportação para esses mercados diminuísse sensivelmente apenas por força do seu efeito proibitivo.

O *Governo do Reino Unido* observa que uma justaposição do período Setembro de 1983 — Fevereiro de 1984 ao período Setembro de 1984 — Fevereiro de 1985 pode ser infirmada por demasiadas variáveis e não é, assim, um indicador adequado dos efeitos do direito adoptado em Setembro de 1984. Uma comparação correcta seria, pelo contrário, a dos números do mês de Setembro de 1984 — provavelmente muito pouco afectados pelo direito introduzido em meados do mês — com os dos meses seguintes. Ora, a evolução das exportações de álcool francês entre Setembro de 1984 e Fevereiro de 1985 não teria revelado uma tendência para a diminuição.

Segundo fundamento

O *Governo da República Francesa* sustenta que a Comissão, ao considerar, contrariamente à realidade técnica e económica, que o mercado dos álcoois é constituído por um produto único ou no mínimo homogéneo, acabou por fixar, com base num critério arbitrário, o preço mais baixo a que eram oferecidas quantidades representativas de álcool não desnaturado.

De facto, existiriam pelo menos quatro categorias de álcoois que se distinguiriam entre si através dos processos industriais utilizados no seu fabrico e pelo seu valor de utilização, que teriam mercados diferentes e que seriam negociados a preços diferentes.

Os preços inferiores a 300 FF/hl diriam respeito fundamentalmente às categorias de álcoois menos procuradas e que não seriam representativas do valor médio das exportações francesas, cuja quase totalidade seria, aliás, efectuada a um preço igual ou superior ao resultante do preço de equilíbrio menos o montante do direito.

A *Comissão* observa que, durante o período considerado para a nova fixação do direito, e com excepção de algumas entregas, correspondentes a álcoois neutros de qualidade superior à qualidade-padrão, os preços de importação dos álcoois franceses se situaram sempre a um nível inferior ao preço de mercado dos Estados-membros.

Assim, teria sido perfeitamente racional não se basear nas excepções, e sim tomar em consideração o mais baixo dos preços de oferta, desde que se tratasse de quantidades representativas.

Não seria, aliás, possível apreciar a representatividade das quantidades vendidas em função das diferentes categorias de álcool, dos seus mercados respectivos e dos diferentes preços que daí resultariam:

os Estados-membros não estariam, com efeito, em condições de o fazer no seu próprio mercado, enquanto a Comissão também não poderia fazê-lo para o conjunto da Comunidade, dado que em alguns Estados-membros os preços dos álcoois seriam função das utilizações, e noutros dependeriam das qualidades intrínsecas.

Segundo o *Governo do Reino Unido*, embora sendo certo que as diferentes categorias de álcoois são vendidas a preços diferentes, haveria relações de preços, não só entre álcoois de uma mesma categoria, mas também entre álcoois de categorias diferentes, e isto pelo facto de constituírem qualidades diferentes de um único produto de base.

O direito fixado pela Comissão pretenderia quantificar o efeito de distorção da organização nacional de mercado francesa no extremo inferior da escala de preços dos álcoois. Este montante seria igualmente adequado, tendo em conta as relações de preços entre as diversas categorias, para compensar esse efeito aos outros níveis de preços.

A proposta da recorrente de fixar diversos direitos diferentes em função do tipo de álcool bem como do Estado-membro para o qual ele é exportado, e combinar este sistema com um conjunto de sobretaxas e descontos relativo ao comércio de álcool francês entre os outros Estados-membros, seria incompatível com o poder discricionário que é necessário reconhecer à Comissão bem como com as considerações práticas imperiosas que levaram a Comissão a agir como agiu.

Mas, ainda que os objectivos do artigo 46.° pudessem ser mais facilmente alcançados através de um tal sistema, não decorreria daí, automaticamente, que a fixação de um direito único fosse ilegal, já que a Comissão devia ter em conta a possibilidade prática de aplicar o sistema adoptado, tanto do seu próprio ponto de vista como do das administrações nacionais das alfândegas.

Terceiro fundamento

Segundo o *Governo francês*, a Comissão fixou o preço de equilíbrio considerando er-

radamente que a Comunidade constitui, para os álcoois não desnaturados, um mercado homogéneo que seria governado pelo jogo das condições naturais de concorrência se essas condições não fossem falseadas por distorções criadas por um Estado-membro. Na realidade, o mercado dos álcoois não desnaturados na Comunidade apresentaria características muito diferentes nos diversos Estados-membros (por exemplo: uma organização nacional de mercado na República Federal da Alemanha e em Itália, a existência de um único produtor no Reino Unido e nos Países Baixos). Nestas condições, seria economicamente impossível determinar, para o conjunto do mercado comum, um preço de referência único correspondente a um preço normal do mercado sem falsear o jogo da concorrência.

Uma solução prática teria antes consistido em tomar em consideração um preço de referência por Estado-membro ou grupo de Estados e fixar, em conformidade, o direito a níveis diferentes conforme os estados.

A *Comissão* reconhece que as condições de produção dos álcoois são muito diferentes, consoante os Estados-membros, e por múltiplas razões de natureza tanto histórica ou social como económica ou agrícola.

Se em 1976, aquando da primeira fixação de um direito de compensação sobre os álcoois franceses, ainda teria sido possível tomar como base para o seu cálculo os preços de mercado dos outros Estados-membros, sensivelmente idênticos entre si, em 1984, pelo contrário, e dada a grande diferença existente entre os preços de mercado, isso só teria podido fazer-se através de um sistema muito complicado de direitos fixados a um nível diferente para cada Estado-membro importador, com complemento ou restituição do excesso recebido para as trocas comerciais de álcool francês entre dois Estados-membros que não a França. Uma solução que assentasse num preço de equilíbrio que, nas condições de um mercado livre, deveria ser o preço normal nos mercados da Comunidade, teria assim sido preferida pela Comissão como sendo a única praticável.

Quarto fundamento

O *Governo francês* acusa a Comissão de ter determinado o preço de equilíbrio no mercado comum com uma base de referência não representativa, a evolução do preço do melaço de cana importado durante o último trimestre de 1984, quando os álcoois agrícolas produzidos na Comunidade, e especialmente em França, são produzidos essencialmente a partir de melaço de beterraba de origem comunitária.

Além disso, mesmo que uma tal referência fosse pertinente, seria ainda necessário ter em conta que o preço CIF Roterdão, tomado em consideração pela Comissão, é apenas um preço nominal de valor meramente indicativo e que as suas variações durante o último trimestre de 1984 não influenciaram o preço dos álcoois produzidos no mesmo período. Com efeito, os fabricantes de álcool abastecer-se-iam em matérias-primas através de contratos anuais que, em França, seriam celebrados na Primavera.

Se a análise da Comissão fosse correcta, ter-se-ia constatado, a um direito constante, um crescimento das exportações de álcool francês, o que não se verificou. Finalmente, desvios de preços entre o melaço de beterraba comunitário e o melaço de cana importado não se repercutiriam, de forma significativa, nos preços dos produtos elaborados a partir desses melaços, de forma que as flutuações do preço do melaço de cana em Roterdão não autorizariam a Comissão a elevar o nível do direito compensatório.

A *Comissão* responde:

— que as quantidades de melaço de cana utilizadas na produção de álcool na Comunidade excedem as percentagens indicadas pelo Governo francês;

— que existe na Comunidade uma relação razoavelmente constante entre o preço do melaço de beterraba nacional e o do melaço de cana importado;

— que as únicas cotações que existem são as do mercado de Roterdão;

— que, se é certo que os fabricantes de álcool de melaço fazem contratos de compra anuais, nada os impede de se abastecerem, para uma produção complementar, no mercado de Roterdão.

O *Governo do Reino Unido* entende que a Comissão procedeu correctamente. Melaço de cana e melaço de beterraba seriam, com efeito, matérias-primas intermutáveis. Por outro lado, o melaço de beterraba, que contém azoto, seria normalmente até 15 % mais caro que o melaço de cana, ao qual o azoto deveria ser acrescentado. Nestas condições, existiria uma relação automática entre o preço dos melaços importados e o dos melaços de beterraba. Seria este preço que, em condições normais de mercado, determinaria o custo da matéria-prima na produção de álcool.

O preço CIF Roterdão seria, sem dúvida, um indicador válido do nível e da evolução do custo de produção do álcool de melaço na Comunidade, e as forças do mercado garantiriam a sua correspondência com os preços do melaço de cana em outras praças que não Roterdão e com os preços do melaço de beterraba.

As oscilações de preços verificadas noutras praças que não Roterdão poderiam perfeitamente ser explicadas pela influência de factores como o teor de açúcar e a importância do lote considerado.

Ao argumento da recorrente segundo o qual as flutuações do preço do melaço entre Setembro e Dezembro não podiam influenciar os preços do álcool, já que os produtores se abastecem através de contratos anuais, o Governo britânico responde que não é esse o caso no Reino Unido. Além disso, seria normal que um produtor aumentasse os preços do seu produto na sequência de um aumento de custo da matéria-prima. O facto de isso não se fazer em França provaria que a organização nacional de mercado isola os produtores franceses dos efeitos do jogo das forças do mercado.

Quinto fundamento

O *Governo francês* considera anormal e ilógico que o Regulamento n.° 644/85 apenas isente do direito os álcoois «desnaturados em conformidade com as disposições aplicáveis em França nessa matéria», quando as exportações de álcoois franceses destinados a serem desnaturados noutros Estados-membros também não poderiam perturbar os mercados desses países.

A *Comissão* responde que sujeitou ao direito os álcoois agrícolas desnaturados noutro Estado-membro após terem sido exportados de França para evitar desvios de tráfego que poderiam verificar-se em violação das normas aduaneiras comunitárias.

Este ponto de vista é inteiramente partilhado pelo *Governo do Reino Unido*, segundo o qual, se for considerado como matéria-prima para a produção de álcool desnaturado, o álcool francês de origem agrícola está em concorrência directa com o álcool de origem agrícola produzido nos outros Estados-membros e deveria assim suportar a carga fiscal estabelecida de acordo com o artigo 46.° do Tratado.

Sexto fundamento

O *Governo francês* observa que o direito é aplicado uniformemente a todas as exportações francesas de álcool, incluindo as que se fazem a um preço superior ao preço de equilíbrio, que a Comissão considera representativo do mercado sem falseamento das condições de concorrência.

Uma tal aplicação indiferenciada seria contrária ao artigo 46.°, já que não se compreende como exportações efectuadas a preços superiores ao do mercado poderiam perturbar esse mercado. Essa aplicação não se justificaria também pela necessidade de compensar vantagens resultantes da organização nacional de mercado, que, na realidade, não beneficiariam os álcoois de que se trata no presente fundamento.

Com efeito, após a campanha de 1982/83, o serviço francês dos álcoois teria em consideração as quantidades produzidas por cada empresa, por forma a repartir as despesas fixas pela totalidade da produção e não apenas pelas quantidades adquiridas pelo «Service des alcools».

A *Comissão* justifica com as seguintes considerações a sua recusa de isentar determinados álcoois de qualidade e preço superior:

— esses álcoois beneficiariam indirectamente das vantagens inerentes à organização nacional de mercado;

— o regime francês dos álcoois incitaria à exportação dos álcoois ditos isentos, já que sobre eles incidiria uma compensação no caso de comercialização em França;

— a referência a um preço teórico e não ao preço efectivamente pago pelo importador seria a única técnica praticável.

O *Governo do Reino Unido* recorda os argumentos já desenvolvidos em favor de um único direito e contra a adopção de direitos diferenciados. O cálculo de um direito único basear-se-ia na premissa de que o direito especial será imposto a todas as importações de álcool francês, independentemente do preço convencionado num contrato particular. O facto de mesmo as exportações efectuadas a um preço superior ao preço de equilíbrio serem tributáveis não bastaria, só por si, para fazer duvidar da justeza da base utilizada para o cálculo do direito e sua aplicação.

A recorrente não teria provado que, ao fixar um direito único baseado na diferença entre um preço representativo e um preço teórico, a Comissão excedeu os limites do seu poder discricionário. Daí resultaria que a fixação de um direito sobre os álcoois franceses exportados a um preço superior ao preço de equilíbrio não poderia ser posta em causa.

IV — Resposta das partes às perguntas formuladas pelo Tribunal

Ao responder, por carta de 26 de Junho de 1986, às perguntas que lhe foram dirigidas, a Comissão esclareceu que não lhe era possível contestar a exactidão dos dados fornecidos pelo Governo francês quanto à evolução das exportações francesas de álcool não desnaturado de origem agrícola e aos preços dos álcoois exportados, já que as únicas informações de que os seus serviços dispunham e continuam a dispor são as fornecidas pelos Estados-membros importadores. O conjunto dessas informações, anexadas à carta da Comissão, demonstrariam, se necessário, que os preços de importação dos álcoois franceses se situaram sempre a um nível inferior aos preços de mercado dos Estados-membros importadores. A Comissão apresentou igualmente um quadro com a evolução dos preços do melaço de cana importado e do melaço de beterraba comunitário.

O Governo da República Francesa não respondeu às perguntas que lhe foram dirigidas.

G. Bosco
Juiz relator