CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON

apresentadas em 16 de Junho de 1987 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

I — Enquadramento e objecto do recurso de anulação

1. Os produtos do sector vitivinícola não se encontram apenas submetidos ao «mecanismo complementar das trocas», objecto da acção intentada pela Espanha no processo 119/86, em que acabámos de apresentar as nossas conclusões. O artigo 123.° do acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos tratados (adiante designado «acto de adesão» [1]) sujeita-os também a um outro mecanismo, o dos «montantes reguladores» (adiante designado «MR»). Os n.os 1 a 3 daquele artigo definem os princípios deste mecanismo e descrevem o seu funcionamento para os vinhos de mesa, para os vinhos com denominação de origem e para certos outros produtos do sector vitivinícola importados de Espanha para a Comunidade, na sua composição anterior à adesão (adiante designada «Comunidade dos Dez»). O objectivo dos MR encontra-se definido no quarto considerando do Regulamento n.° 480/86 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1986, que determina as respectivas regras gerais de aplicação [2]. Esse sistema

«é destinado a evitar perturbações no mercado da Comunidade, na sua composição em 31 de Dezembro de 1985, não afectando a corrente tradicional de trocas comerciais dos produtos acima referidos»,

pelo que a sua aplicação aos vinhos espanhóis

«não se justifica nos casos em que tais perturbações não são de recear»

convindo igualmente prever a

«modulação... relativamente aos produtos em causa, em função da situação do seu mercado».

Trata-se, portanto, de um mecanismo flexível que tem por finalidade prevenir os riscos de perturbação que podem decorrer de importações de vinhos espanhóis a preços inferiores aos preços de orientação comunitários.

2. O MR, tal como os montantes compensatórios de «adesão» previstos no artigo 72.° do acto de adesão para os restantes produtos abrangidos por uma organização comum de mercado,

«destina-se a facilitar a passagem dos novos Estados-membros do seu antigo estatuto de Estados terceiros... ao seu novo estatuto de Estados-membros» [3].

Entre ambos, existe, contudo, uma distinção fundamental, como resulta, sem margem para dúvidas, das negociações de adesão que conduziram à instauração dos MR e à adopção do n.° 3 do artigo 123.° do acto

* Tradução do francês.

1 — Publicado no JO L 302 de 15.11.1985, p. 23. Edição especial em português, de 15.11.1985.

2 — JO L 54, p. 2.

3 — Processo 6/78, Union française des céréales, Recueil, p. 1675, 1683, n.° 3 (tradução provisória).

de adesão. De acordo com a primeira parte deste número:

«o montante regulador... será fixado a um nível que garanta condições de tratamento não menos favoráveis que as vigentes sob o regime anterior à adesão».

A segunda frase do n.° 3 refere que, «para este efeito», aquele montante será calculado de modo que o montante obtido ao majorar o preço de orientação aplicável em Espanha com os direitos aduaneiros e o MR não exceda o preço de referência do produto em causa. Neste limite máximo reside, conjuntamente com a função de compensação modelada dos preços, a principal garantia do sistema instituído pelo artigo 123.°

3. O Regulamento n.° 480/86 do Conselho, não impugnado no caso presente, determina as regras gerais de aplicação deste mecanismo. Com efeito, o recurso de anulação interposto pela Espanha dirige-se essencialmente contra o Regulamento n.° 648/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986 — o Regulamento n.° 969/86 apenas vem rectificar um erro de ordem material existente naquele diploma —, que fixa, para a campanha de comercialização 1985/1986 e a partir de 1 de Março de 1986, os MR aplicáveis aos produtos que lhe são submetidos. Em apoio do seu recurso, o Estado recorrente apresentou três fundamentos que examinaremos sucessivamente.

II — Violação de formalidades essenciais

4. Para a Espanha, a legalidade do regulamento da Comissão estaria inquinada, por um lado, por um vício processual e, por outro, por falta de fundamentação.

Quanto ao vício processual

5. Tal como a recorrida reconheceu, contrariamente ao que consta expressamente do seu segundo considerando, as medidas instituídas pelo Regulamento n.° 648/86 não foram adoptadas em conformidade com o parecer do Comité de Gestão dos Vinhos, mas, como expressamente resulta da acta da reunião deste comité, na ausência de parecer. Esta discordância, não é, contudo, constitutiva de um vício processual *essencial.*

6. A legalidade dos regulamentos impugnados não é contestada com fundamento na sua adopção sem parecer do comité. No âmbito do processo designado como do «comité de gestão», o Conselho regula o exercício das competências executivas que delega na Comissão. No caso vertente, é o artigo 11.° do regulamento de base que impõe à Comissão o recurso a esse processo. O artigo 67.° do Regulamento n.° 337/79 do Conselho, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola [4], para que aquele diploma remete, precisa que «o comité emite o seu parecer» sobre o projecto de medidas que a Comissão lhe apresenta e que, se as medidas adoptadas imediatamente pela Comissão «não estiverem em conformidade com o parecer emitido pelo comité», serão «imediatamente comunicadas» ao Conselho que «pode tomar uma decisão diferente». Ao ter de se pronunciar quanto ao efeito da *ausência de parecer* do comité sobre a *competência* da Comissão, o Tribunal declarou que só no caso de existência de *contradição* entre as medidas adoptadas pela Comissão e o parecer do comité é que a competência para a adopção do acto é devolvida ao delegante, pelo que,

«nestas circunstâncias, a ausência de parecer do comité em nada afecta a validade das medidas tomadas pela Comissão» [5].

4 — JO L 54, p. 1; EE 03, F15 p. 160.

5 — Processo 95/78, Dulciora, Recueil 1979, p. 1549, n.os 49 e 50.

Ao adoptar os regulamentos impugnados, a Comissão agiu, pois, em perfeita conformidade com as disposições do artigo 67.° do Regulamento n.° 337/79, que regulam o desenrolar do procedimento do comité de gestão.

7. É também posta em causa, no presente processo, a inobservância das disposições do artigo 190.° do Tratado CEE, nos termos das quais os regulamentos da Comissão «referir-se-ão... (aos) pareceres obrigatoriamente obtidos, por força do presente Tratado». Ainda que se assimile a esta falta de referência a errada menção de um parecer inexistente, em nada será afectada a legalidade dos regulamentos impugnados. Esse efeito pressupõe que o vício de que se trata se revista de natureza *essencial*, na acepção do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE. Dito de outra forma, é necessário provar que, na ausência do vício, a medida em causa poderia ter sido diferente [6]. Não é esse o caso, já o vimos, no presente processo. Portanto, um simples erro material de redacção não pode produzir o efeito pretendido.

Quanto à falta de fundamentação

8. O recorrente acusa a Comissão de ter fixado um montante regulador, em regime fixo para certos vinhos com denominação de origem, igual a zero para outros, sem justificar a respectiva instituição pela existência de *riscos de perturbação* no mercado da Comunidade dos Dez, apesar das disposições da alína b) do n.° 2 do artigo 123.° do acto de adesão e dos artigos 3.° e 4.° do Regulamento de execução do Conselho.

9. Não se pode, com efeito, negar o silêncio do regulamento impugnado sob este aspecto. Para além de uma referência genérica ao acto de adesão e, designadamente ao n.° 2 do seu artigo 123.°, bem como ao regulamento de base do Conselho, o risco de perturbação não é sequer referido nos considerandos do Regulamento n.° 648/86. De facto, a aplicação da alínea b) do n.° 2 do artigo 123.° e dos artigos 3.° e 4.° do Regulamento do Conselho resulta *implicitamente do anexo* ao regulamento, do qual decorre que os montantes reguladores aplicáveis a certos vinhos com denominação de origem são, regra geral, inferiores aos aplicados aos vinhos de mesa, sendo fixados em zero para os «vinhos licorosos de qualidade produzidos em regiões determinadas», ou seja, tal como a Comissão esclareceu em resposta a uma das questões colocadas pelo Tribunal, para os vinhos licorosos de tipo seco.

10. Na sua defesa, a Comissão limitou-se, no essencial, a remeter para esse anexo, apenas clarificando, na citada resposta e na audiência:

— os factores de perturbação susceptíveis de justificar a aplicação de um montante regulador que são, no caso presente, os preços e a «possibilidade de "substituição comercial"» dos vinhos com denominação de origem espanhola,

— os motivos da fixação dos diferentes MR, que decorre do anexo ao regulamento: taxa zero para os vinhos de elevado preço não produzidos na Comunidade dos Dez; taxa fixa para os outros vinhos que, em virtude dos seus preços mais reduzidos e da ausência de dados fornecidos pela Espanha, implicavam um risco potencial de perturbação.

Mesmo antes de se julgar do valor respectivo dos diversos fundamentos assim apre-

6 — Ver processo 150/84, Bernardi, acórdão de 23 de Abril de 1986, Colect., p. 1375, n.° 28.

sentados, difícil é não se ficar chocado com o contraste existente entre essas justificações, apresentadas a pedido do Tribunal no decurso do processo, e as disposições do regulamento impugnado, em relação ao qual se salientou já o respectivo silêncio a este respeito. Sendo este o *primeiro* regulamento da Comissão a fixar montantes reguladores para os vinhos com denominação de origem, as referidas explicações põem em relevo, se é que era preciso, a imperiosa necessidade de uma fundamentação circunstanciada.

11. Certo é que os montantes reguladores têm por objectivo genérico, evitar as perturbações que pode provocar no mercado comum dos Dez a importação dos produtos sobre que recaem, pelo que se poderia entender que a Comissão não teria a obrigação de justificar a sua instituição desde que se pudesse verificar a existência de uma diferença de preços. Contudo, se este raciocínio é válido para os vinhos de mesa, relativamente aos quais o acto de adesão determina que «*será cobrado*» um montante regulador, tal já não acontece relativamente aos *vinhos com denominação de origem*, relativamente aos quais o acto de adesão prevê que «*pode ser fixado*» um MR quando forem «*susceptíveis de criar* perturbações no mercado». Contrariamente aos vinhos de mesa, em que a sua aplicação é automática, com a ressalva da adaptação em função da qualidade, no segundo caso é necessário provar a existência de risco. O acto de adesão considera este risco, relativamente àqueles vinhos, como uma condição necessária, para além da diferença de preços, para a instituição de um MR[7]. Tratando-se de vinhos com características especiais, não é, com efeito, possível presumir-se o risco de perturbação. Alguns deles, mesmo, como os vinhos licorosos do tipo seco, não têm equivalente na Comunidade dos Dez, não sendo objecto de um MR. Contudo, se a possibilidade de substituição é condição *sine qua non* de comparação dos preços, não é, porém, por si só suficiente para *provar* o risco de perturbação. Ora, nem o acto de adesão nem o regulamento do Conselho fazem luz sobre o que é que permite determinar a existência desse risco.

12. Pode ser feita a este respeito, uma comparação útil com as disposições do acto de adesão relativas ao montante complementar aplicável às trocas comerciais de determinados produtos agrícolas. O n.° 1 do artigo 85.° fornece, com efeito, certas indicações quanto à natureza das perturbações a tomar em consideração para que possa ser desencadeado o sistema de protecção nele estabelecido: «acréscimo significativo» das importações susceptível de conduzir a que seja «atingido ou excedido» o limite indicativo previamente fixado. A alínea b) do n.° 3 precisa os elementos em função dos quais a gravidade da perturbação pode justificar a aplicação de medidas definitivas de limitação ou suspensão das importações: «desenvolvimento dos preços de mercado e das quantidades que são objecto das trocas». Finalmente, o Regulamento n.° 569/86 do Conselho, que estabelece as respectivas regras gerais de aplicação, enuncia, no seu artigo 6.°, os elementos de apreciação da situação do mercado que a Comissão tomará especialmente em consideração. Na mesma ordem de ideias, refira-se, quanto à adaptação do MR aplicável aos vinhos de mesa, que a alínea a) do n.° 2 do artigo 123.°, completada pela declaração comum a ela relativa, bem como o n.° 3 do artigo 2.° e o n.° 1 do artigo 6.° do regulamento de base, fornecem indicações sobre os critérios dessa adaptação. Neste caso, como no precedente, tornam-se compreensíveis, depois de inseridas no contexto do sistema em causa, as razões da fixação dos MR para esses vinhos.

7 — Ver, a contrario, processo 5/67, Beus, Recueil 1968, p. 144.

13. Como já se verificou, não resulta nem do acto de adesão nem do regulamento de aplicação do Conselho, qualquer disposição similar relativa à fixação de MR para os vinhos com denominação de origem a que se refere o anexo do regulamento impugnado. Dito de outra forma, o contexto em que se insere o regulamento da Comissão não pode, por si só, fundamentar a respectiva adopção. Esta constatação é suficiente para comprovar a falta de fundamentação alegada. E a jurisprudência do Tribunal confirma esta conclusão. A fundamentação

«deve ser adaptada à natureza do acto em causa».

Se o Tribunal admite:

«não ser possível exigir-se que a fundamentação dos regulamentos especifique os diversos elementos de facto ou de direito, por vezes tão numerosos e complexos, que são objecto dos regulamentos».

exige, no entanto, como condição, que

«estes *regulamentos se insiram no contexto sistemático do conjunto de que fazem parte*» [8].

Resumamos. Nem o acto de adesão nem o regulamento do Conselho fornecem qualquer indicação útil que possa ter por resultado exonerar a Comissão do cumprimento da obrigação de fundamentação, ainda que sucinta, imposta pelo artigo 190.° CEE [9].

Para além do mais, não se tratava, no caso presente, de dar execução ou de manter uma regulamentação já existente [10] ou um regime comunitário bem conhecido dos meios interessados [11], mas sim, digamo-lo uma vez mais, do *primeiro* regulamento nesta matéria. Ora, a fundamentação tem por finalidade

«tornar patente, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da autoridade comunitária, autora do acto impugnado, de modo a permitir aos interessados conhecer as justificações da medida adoptada e ao Tribunal exercer o seu controlo» [12].

Face às considerações precedentes, e sem que seja necessário proceder à análise dos fundamentos, ainda que eventualmente convincentes, apresentados no decurso do processo pela recorrida, terá de se considerar que aquele objectivo não foi atingido pelo Regulamento n.° 648/86 da Comissão, na versão rectificada pelo seu Regulamento n.° 969/86.

III — Violação da regra do limite máximo

14. Para o Estado recorrente, os MR impostos pelo regulamento impugnado, embora respeitando formalmente o cálculo consignado na segunda parte do n.° 3 do artigo 123.°, teriam sido fixados para certos vinhos, designadamente os vinhos de mesa brancos, a um nível tal que a condição do tratamento não menos favorável do que o vigente sob o regime anterior à adesão, prevista na primeira parte, não foi respeitada. O recorrente considera que o MR apenas pode servir para compensar a diminuição dos direitos aduaneiros aplicáveis antes da

8 — Processo 250/84, Eridania, acórdão de 22 de Janeiro de 1986, Colect., p. 117, n.os 37 e 38, sublinhado nosso (tradução provisória).

9 — Ver, designadamente, *a contrario*, 78/74, Deuka, Recueil 1975, p. 421, n.° 6.

10 — Processos 136/77, Racke, Recueil 1978, p. 1245, n.° 9; 87/78, Welding, Recueil 1978, p. 2457, n.° 11; 230/78, Eridania, Recueil 1979, p. 2749, n.os 15 e 16.

11 — Processo 125/77, Scholten-Honig, Recueil 1978, p. 1991, n.° 22.

12 — Processo 250/84, Eridania, já citado, n.° 37.

adesão, tal como resulta das regras do acto que lhe dizem respeito. Este fundamento, para além de não se basear em qualquer prova material, repousa numa interpretação da regra do limite máximo que não pode ser aceite.

15. Em resposta a uma das questões colocadas pelo Tribunal, a Comissão apresentou um quadro comparativo do cálculo dos MR para certos vinhos de mesa, reproduzido no relatório para audiência, que o recorrente não contestou ser fiel tradução do cálculo consignado na segunda parte do n.° 3 do artigo 123.° Decorre desse quadro que o preço de referência, que representa o limite máximo a respeitar, nunca foi atingido. Antes pelo contrário, o nível resultante da soma do preço de orientação espanhol com os direitos aduaneiros e o MR é, relativamente a determinados tipos de vinhos, inferior, em mais de metade, a esse máximo.

16. Para além disso, nada justifica a dissociação estabelecida pela Espanha entre as duas partes do n.° 3 do artigo 123.° Para além do nexo de causalidade entre elas estabelecido pela expressão «para este efeito», que demonstra claramente que o cálculo que se segue descreve o enunciado da regra estabelecida na primeira parte, não nos parece que as modalidades deste cálculo possam ter por consequência prejudicar os vinhos espanhóis. O preço de referência, que constituía o montante mínimo a respeitar antes da adesão, tornou-se, depois desta, no máximo que, a partir de então, pode ser imposto aos vinhos espanhóis. Caso se verificasse que os direitos aduaneiros que incidem ainda sobre as importações de vinhos espanhóis agravam o seu preço de orientação, compensado pelo MR, por forma a fazê-lo ultrapassar o limite máximo representado pelo preço de referência, o MR seria, consequentemente, automaticamente rectificado. As modalidades de cálculo definidas na segunda parte do n.° 3 do artigo 123.° não são, pois, susceptíveis de afectar o objectivo visado pela primeira parte. O fundamento baseado na sua violação deve, portanto, ser rejeitado.

IV — Violação da regra de adaptação do montante regulador para certos vinhos de mesa

17. O Estado recorrente acusa a Comissão de ter fixado os montantes reguladores aplicados aos vinhos de mesa apenas em função das categorias tradicionais A I, A II, A III, relativamente ao vinho branco, e R I, R II, R III, quanto ao vinho tinto, sem proceder à sua adaptação, apesar das disposições da alínea a) do n.° 2 do artigo 123.° e dos diplomas adoptados em sua aplicação. A Comissão deveria ter distinguido, no seio de cada uma das citadas categorias, subcategorias em função do preço dos diversos tipos de vinho de mesa, resultante da sua qualidade e forma de acondicionamento, a fim de determinar o MR efectivamente necessário para compensar exactamente a diferença entre os preços comunitários e os preços espanhóis Além disso, a Comissão teria fixado, para os vinhos tintos das categorias R I e R II, MR que não correspondem à diferença existente entre os preços de orientação comunitários e espanhóis desses vinhos.

18. Tal como o precedente, também este fundamento não pode ser acolhido. Em resposta às questões colocadas pelo Tribunal, a Comissão esclareceu dever o MR ser adaptado, para certos vinhos de mesa, em função

«das elevadas características qualitativas devidas aos cuidados particulares e às condições de produção que lhes são específicas».

Para esse efeito, teria associado

«o engarrafamento na região de produção e a noção de "qualidade"».

Decorre do anexo ao regulamento impugnado terem sido estabelecidos MR específicos para os vinhos de mesa brancos, por um lado, tintos ou rosés, por outro, «apresentados em recipientes que contenham pelo menos 0,75 l», ou seja, engarrafados. Estes MR são inferiores em metade aos previstos para os mesmos vinhos contidos em recipientes com mais de 0,75 l, ou seja, vendidos a granel. Esta diferenciação pressupõe, como refere a citada resposta da Comissão, que os montantes reguladores tenham sido adaptados. Embora se possa lamentar o facto de as razões desta diferenciação não terem sido referidas nos considerandos do regulamento impugnado, tem de se considerar, nos termos da citada jurisprudência, que eles decorrem logicamente do contexto em que se inserem as disposições em causa.

19. A alínea a) do n.° 2 do artigo 123.° prevê, com efeito, que o nível dos MR aplicáveis normalmente aos vinhos de mesa é adaptável «para ter em conta a situação dos preços de mercado, avaliada segundo as diferentes categorias de vinhos e em função da sua qualidade». A declaração comum relativa a esta disposição acrescenta que, para esse efeito, dever-se-á tomar

«em consideração os preços específicos de certos tipos de produtos em função da sua qualidade e do seu acondicionamento, o que deve conduzir a uma diminuição do montante regulador em função do preço mais elevado destes tipos de vinhos».

Finalmente, o n.° 3 do artigo 2.° do regulamento de base precisa que, «para certos vinhos de mesa», a adaptação será efectuada tomando em consideração «os seus preços específicos no mercado de produção e o seu tipo de acondicionamento», acrescentado que, nesse caso, o MR «é fixado a um nível inferior ao montante regulador mais elevado para cada um dos tipos de vinhos de mesa».

20. Ora, que se verifica? O MR fixado para certos vinhos de mesa, sejam eles tintos ou brancos, é, relativamente aos diversos tipos de vinho, igual a 50 % do MR *mais baixo estabelecido para os vinhos a granel.* Nestas condições, não é possível, em nossa opinião, censurar-se a Comissão por não ter diferenciado os MR em função de cada um dos tipos de vinho e, seguidamente, de acordo com as suas diferentes qualidades. Quanto à assimilação engarrafamento/qualidade, não nos parece de forma alguma criticável uma vez que o acondicionamento — «engarrafamento na região de produção» — reflecte, na apreciação da Comissão, as «características qualitativas elevadas» desses vinhos. A margem discricionária concedida, nesta matéria, à instituição autorizava-a, pois, a estabelecer um MR fixo para os vinhos de mesa em função do critério prático do seu acondicionamento. Seja como for, o recorrente não forneceu qualquer elemento concreto susceptível de fazer prova de que os montantes reguladores inferiores dessa forma previstos não teriam sido calculados de acordo com as exigências contidas na alínea a) do n.° 2 do artigo 123.° Dada a margem de apreciação de que a Comissão dispõe em tal matéria, tem de se entender que a adaptação postulada pela alínea a) do n.° 2 do artigo 123.° foi efectuada de acordo com as suas prescrições.

21. No que se refere, mais especificamente, ao método de cálculo dos montantes reguladores aplicáveis aos vinhos de mesa tintos das categorias R I e R II, cujo valor não resulta da diferença entre os preços de orientação comunitário e espanhol, a Comissão esclareceu também, em resposta a uma das questões colocadas pelo Tribunal, terem sido fixados montantes reguladores inferiores aos montantes normalmente resul-

tantes dessa diferença por forma a atender-se aos preços *reais* espanhóis desses produtos, superiores aos preços de orientação susceptíveis de serem tomados em consideração. Esta explicação que não foi contestada pelo recorrente, parece-nos satisfatória.

V — Conclusão

22. Entendemos, pois, que o Regulamento da Comissão n.° 648/86, bem como o regulamento rectificativo n.° 969/86, apenas devem ser anulados em virtude do vício de preterição de formalidade essencial decorrente de falta de fundamentação, explícita ou implícita, relativa à fixação dos montantes reguladores para certos *vinhos com denominação de origem*. De acordo com as disposições do primeiro parágrafo do artigo 176.° do Tratado CEE, compete à Comissão adoptar as medidas que a anulação deste ponto do regulamento implica. No caso vertente, essa anulação deverá conduzir ao reembolso dos MR cobrados sobre esses vinhos. Esta consequência pode, porém, parecer excessiva: o Regulamento n.° 2715/86, relativo à campanha 1986/1987, [13] voltou a fixar MR, embora inferiores, para esses vinhos sem que a Espanha tenha considerado necessário contestar o respectivo princípio. Uma solução razoável consistiria em a Comissão apenas reembolsar os MR pelo montante da diferença existente entre aqueles que foram fixados, de 1 de Março a 31 de Outubro de 1986, pelo regulamento impugnado e os previstos pelo citado regulamento para a campanha de 1986/1987, para se atender tanto aos interesses dos operadores espanhóis como aos da Comunidade dos Dez. A Comissão agiria, dessa forma, no âmbito das responsabilidades que lhe são cometidas nesta matéria pelo acto de adesão e pelo regulamento de base do Conselho, respeitando, simultaneamente, o imperativo constante do primeiro parágrafo do artigo 176.° CEE.

23. Concluímos, pois, no sentido:

— de que seja anulado o Regulamento n.° 648/86 da Comissão, modificado pelo Regulamento n.° 969/86, na medida em que fixa montantes reguladores para certos vinhos com denominação de origem provenientes de Espanha,

— de que as despesas do processo sejam pagas pela instituição recorrida.

13 — JO L 249, p. 27.