CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL KARL ROEMER apresentadas em 22 de Março de 1963 *

Sumário

Introdução ... 260

Apreciação jurídica ... 260

A — Questões de admissibilidade ... 260

B — O fundamento ... 261

I — Considerações principais ... 261

1. Preterição de formalidades essenciais ... 262
2. Violação do Tratado ... 263

a) A noção de «perturbação grave» ... 263
b) Os prognósticos económicos ... 264
c) A situação económica real ... 265

II — Considerações subsidiárias ... 268

1. Insuficiência de fundamentação ... 268
2. Violação do Tratado ... 269

a) A natureza jurídica do artigo 25.°, n.° 3 ... 269
b) As declarações da Comissão na Acta Final relativa à convenção sobre os produtos da lista G ... 269

aa) Interpretação das declarações ... 271
bb) As condições das declarações estão preenchidas? ... 271

c) O respeito dos pontos de vista do artigo 29.° ... 271

3. Desvio de poder ... 273

C — Resumo ... 273

* Língua original: alemão.

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

O litígio a que se referem as nossas conclusões tem por objecto o direito aduaneiro da CEE, mais exactamente a competência da Comissão para conceder a um Estado-membro contingentes pautais com direitos inferiores aos da pauta exterior comum.

O primeiro alinhamento dos direitos aduaneiros nacionais com a pauta exterior comum, em 1 de Janeiro de 1962, provocou na República Federal da Alemanha um aumento sensível dos direitos aduaneiros sobre os vinhos tratados (de 4,60 DM por hectolitro para números compreendidos entre 14,05 e 26,05 DM por hectolitro) enquanto que, simultaneamente, o direito interno aplicável aos outros Estados-membros era reduzido de 3,60 DM para 3,20 DM por hectolitro.

Como, antes dessa época, os países terceiros asseguravam uma parte importante do abastecimento alemão de vinho tratado, o Governo da República Federal da Alemanha requereu, em 16 de Junho de 1961, um contingente de importação com direitos reduzidos a 4,60 DM por hectolitro. O contingente não devia ser limitado no tempo e, em princípio, devia elevar-se a 40% das importações totais no ano precedente e, pela primeira vez, em 1962, a 500 000 hectolitros. Posteriormente, o pedido foi reduzido a 450 000 hectolitros e ao ano de 1962.

A Comissão, por decisão de 11 de Maio de 1962, deferiu parcialmente o pedido, isto é, concedeu um contingente de 100 000 hectolitros com direitos de 4,60 DM por hectolitro para o ano de 1962. O restante do pedido foi considerado tacitamente indeferido.

Contra esta decisão, dirigida ao Governo Federal por carta de 22 de Maio de 1962 e publicada no Jornal Oficial de 1962, n.° 44, p. 1368, foi interposto o presente recurso, com o objectivo de anular a parte da decisão que constitui uma recusa.

As numerosas críticas feitas podem agrupar-se nos fundamentos seguintes:

— preterição de formalidades essenciais;

— violação do Tratado;

— desvio de poder.

Referiremos as suas especificidades aquando da análise jurídica.

Apreciação jurídica

A — *Questões de admissibilidade*

Resulta da exposição dos factos que o pedido de contingente e a decisão de indeferimento se referem ao ano de 1962. Portanto, o recurso não pode ter como efeito que a parte do contingente requerido para 1962, que foi indeferida, seja ainda concedida. Assim, coloca-se a questão de saber se no processo existe interesse em agir e se o recorrente tem necessidade de protecção judicial. O Tribunal deve apreciar oficiosamen-

te esta questão. Ela justifica as observações seguintes.

Foram as regras processuais e não o comportamento das partes que fizeram com que o processo não estivesse terminado em 1962. Nos processos desta natureza e noutros semelhantes, relativos a decisões dos executivos das Comunidades com efeitos limitados no tempo, acontecerá frequentemente que a expiração do prazo torne impossível a realização do objectivo do recurso. Por outro lado, não pode esquecer-se que o recorrente não perdeu o interesse em obter uma decisão, uma vez que o debate diz respeito a questões de princípio que podem ser importantes para o pedido da mesma natureza apresentado pelo recorrente para 1963, assim como para futuros casos semelhantes. Se esse interesse não bastasse, importantes questões jurídicas ficariam sem solução e o Tribunal não poderia cumprir a sua missão, que consiste em assegurar o respeito do direito na interpretação e aplicação do Tratado.

Portanto, nada temos a objectar à admissibilidade do recurso.

B — *O fundamento*

A decisão em causa baseia-se no artigo 25.°, n.° 3, do Tratado CEE, segundo o qual:

«No que diz respeito aos produtos enumerados no anexo II do presente Tratado, a Comissão pode autorizar qualquer Estado-membro a suspender, no todo ou em parte, a cobrança dos direitos aplicáveis, ou conceder-lhe contingentes pautais com direito reduzido ou nulo, desde que de tal não advenham perturbações graves no mercado dos produtos em causa.»

Como a Comissão afirmou no decurso do processo, a sua decisão baseia-se, em primeiro lugar, na tese de que a condição negativa do artigo 25.°, n.° 3 («desde que de tal não advenham perturbações graves no mercado dos produtos em causa»), não estava preenchida, o que implicaria automaticamente o indeferimento do pedido. Além disso, e subsidiariamente, teria utilizado o seu poder discricionário, o que deve fazer quando não há que recear uma perturbação grave. Este exame tê-la-ia levado à conclusão de que a concessão de um contingente não se justificava, uma vez que a produção da Comunidade permitia assegurar o abastecimento suficiente em quantidade e qualidade dos produtores de aguardente de vinho da República Federal.

Em nossa opinião, o texto da decisão não permite deduzir claramente este duplo fundamento. Mas, no entanto, os considerandos incluem fórmulas que indicam que a Comissão não limitou o seu exame à questão das perburbações graves, mas alargou-o às possibilidades de abastecimento dos produtores alemães, de forma que pode falar-se, numa certa medida, de considerações principais e de considerações subsidiárias.

É em função disso que vamos proceder à análise deste processo.

I — Considerações principais

A Comissão estava impedida de conceder um contingente, tendo em conta as perturbações graves a esperar?

1. Preterição de formalidades essenciais

Para o recorrente, à decisão que foi adoptada falta, antes de mais, uma exposição de fundamentos suficientes, pelo que viola o artigo 190.° do Tratado.

A exposição de fundamentos contém essencialmente as frases seguintes: «Considerando que os elementos de informação recolhidos permitiam verificar que a produção dos vinhos em questão é largamente suficiente; daí se deduz que a concessão de um contingente pautal do volume requerido seria susceptível de provocar perturbações graves no mercado dos produtos em causa...».

A Comissão considera ter desta forma exposto suficientemente o fundo do seu pensamento. Para um Estado-membro bem informado, esta exposição de fundamentos seria suficiente. Além disso, aquando da audiência, o seu agente sugeriu a revisão, à luz dos Tratados de Roma, da jurisprudência do Tribunal sobre a obrigação de fundamentar as decisões.

Sabemos que o Tribunal, até agora, sempre velou com um cuidado particular pelo respeito das regras relativas à exposição de fundamentos, o que afirmou, designadamente, ao proceder ao controlo oficioso [1].

O Tribunal repetiu várias vezes que as decisões devem incluir a indicação das verificações de facto essenciais e das considerações jurídicas que foram determinantes para a adopção da medida para que os interessados, e o próprio Tribunal, possam verificar se as decisões têm uma base correcta [2].

Nos processos 36/59 a 38/59 e 40/59, o Tribunal declarou que, precisamente nas decisões que se baseiam numa apreciação da situação económica de conjunto, deve exigir-se uma exposição de fundamentos completa [3] e, nos processos apensos 1/57 e 14/57 [4], referiu expressamente que «os termos» nas circunstâncias actuais «não podem, com efeito, ser considerados como mencionando os elementos essenciais da verificação de facto de que depende a justificação legal da medida».

Segundo o texto dos Tratados, não existe nenhuma razão para aplicar ao Tratado CEE critérios diferentes dos aplicáveis ao Tratado CECA, uma vez que, num caso como no outro, prescreve-se, de uma forma que se pode considerar solene, que as decisões e até os regulamentos (no Tratado CECA, as decisões gerais), o que constitui uma especialidade em relação ao direito nacional, devem ser fundamentadas. Propor, no que diz respeito ao Tratado CEE, o enfraquecimento da obrigação de fundamentar parece-nos inadequado devido à novidade dos domínios de que devem ocupar-se os executivos da CEE.

Nomeadamente, rejeitamos a ideia de que a exposição de fundamentos de uma decisão pode ser determinada em função das possibilidades de informação dos destinatários, porque sabemos através de outros processos que está aberto um debate, em casos semelhantes a este, sobre a questão de saber quem, para

1 — Processo 18/57, Colect. 1954-1961, p. 171.

2 — Processo 6/54, Colect. 1954-1961, p. 19; processo 2/56, Colect. 1954-1961, p. 121; processo 9/56, Colect. 1954-1961, p. 175; processo 18/57, Colect. 1954-1961, p. 315; processo 14/61, Colect. 1962-1964, p. 123.

3 — Colect. 1954-1961, p. 525.

4 — Colect. 1954-1961, p. 167.

além das pessoas referidas na decisão, tem direito a agir. Além disso, e neste ponto damos razão ao recorrente, não deve esquecer-se a função útil que a obrigação de fundamentar assegura, para o reforço razoável da protecção judicial, na medida em que leva os executivos, quando formulam os considerandos da decisão, a fazer uma ideia exacta das condições a que esta última está sujeita.

Bem entendido, isto não quer dizer que os executivos devem discutir todos os argumentos da pessoa atingida pela decisão, ou mesmo que elaborem uma teoria para todas as objecções imagináveis. Neste aspecto, não podemos considerar razoável a objecção feita pela recorrida durante a audiência; dizia que as exigências de uma fundamentação válida, relativa aos elementos de facto e de direito, não deveriam ser alargadas ao ponto de a Comissão ser forçada a fornecer estatísticas volumosas ou um resumo antecipado das alegações; ora, ninguém pensa em forçar a esse ponto a obrigação de fundamentar. Mas, se a Comissão baseia a sua decisão num critério tão importante como o das perturbações graves, a simples remissão para as «indicações existentes» é insuficiente, sobretudo porque isso desperta a ideia falsa de que se trata de indicações do recorrente ou de valores incontestados. A Comissão é obrigada a mencionar os números e factos essenciais cuja apreciação a levou a adoptar a decisão, isto é, dar indicações sobre a situação do mercado e a sua evolução (oferta e procura), considerada durante vários anos. Esta exigência é tanto mais razoável quanto foi concedido um contingente parcial importante (cerca de um quarto do volume requerido) e que a Comissão negou que daí resultem perturbações graves.

À parte os números sobre a importação de vinhos a destilar na República Federal que, num outro aspecto, são importantes, a decisão, como vimos, não inclui qualquer indicação de números.

Portanto, devemos reconhecer que a exposição de fundamentos em questão não responde às exigências do artigo 190.° do Tratado CEE e que a decisão deve ser anulada, a menos que considerações subsidiárias venham a justificá-la.

Mas não passaremos já de seguida a essas considerações subsidiárias e, para sermos completos, examinaremos se os outros fundamentos invocados contra a consideração principal são pertinentes.

2. Violação do Tratado

Do ponto de vista da violação do Tratado, o recorrente faz várias acusações. Alega, nomeadamente, que a Comissão

— se baseou numa noção inexacta de perturbação grave;

— não procedeu de forma correcta ao efectuar os seus prognósticos sobre as repercussões económicas do contingente requerido;

— cometeu erros na análise dos factos económicos determinantes.

a) No que diz respeito à noção de «perturbação grave», as críticas do recorrente visam, antes de mais, determinadas afirmações do memorando de defesa. Lemos aí que a Comissão baseou o seu exame na situação do mercado como existiria se fosse integralmente aplicada a pauta exterior comum. Verifica que o mercado interno da Comunidade

funcionaria com menos perturbações se estivesse aberto unicamente a importações de vinho provenientes de países terceiros sujeitas aos direitos da pauta exterior comum, e prossegue: «Neste sentido, qualquer admissão de importações provenientes de países terceiros por concessão de contingente provoca uma perturbação, na acepção do artigo 25.°, n.° 3... Os outros factos importantes que o recorrente considera necessários são não só inúteis, mas desprovidos de pertinência, tanto do ponto de vista lógico como considerando o espírito da decisão. Os 'factos importantes' podem ter interesse, no máximo, quando se trata de saber se a perturbação pode ser qualificada como 'grave'.»

Não é sem boas razões que o recorrente deduz destas afirmações que a Comissão pretende realizar um modelo abstracto. A hipótese de princípio de que o mercado comum funcionaria com menos perturbações se fosse aplicada a pauta exterior comum ignora as dificuldades ligadas ao estabelecimento da pauta exterior. Os actos administrativos normativos deste género, que devem aplicar-se durante um período assaz longo, baseiam-se sempre em previsões muito grosseiras da evolução económica. É esta a razão pela qual as medidas de contingentamento do artigo 25.° são previstas como correctoras. Mas não poderão atingir os objectivos a que se destinam se os contingentes forem considerados *a priori* como causa de perturbações. Para agir da forma mais correcta, a Comissão deve ter em conta as repercussões reais de um contingente na situação concreta do mercado e verificar se há que recear distorções graves — tarefa difícil, visto que a imagem do mercado resulta de interesses muito diversos, interesses dos consumidores e dos produtores e interesses nacionais na manutenção de correntes comerciais tradicionais.

Certas alusões feitas no decurso da audiência fazem pensar que as considerações feitas pela Comissão não se reduzem a um exame abstracto do sistema do Tratado. É certo que devemos sublinhar que a sua opinião, segundo a qual só deve esperar-se uma perturbação se os preços da importação ultrapassarem o nível dos preços no mercado comum, ou se uma penúria caracterizada reinar no mercado comum, não satisfaz mais as exigências de um exame na acepção do artigo 25.°, n.° 3, que a constatação, aparentemente apenas pertinente, nos fundamentos da decisão, segundo a qual o simples facto de existir uma produção largamente suficiente torna prováveis perturbações graves em caso de concessão de um contingente. No máximo, poderiam entrar em linha de conta as suas explicações relativas a uma superprodução notória e às dificuldades de escoamento dos produtores italianos e franceses. Mas predomina a impressão de que uma tendência para esquematizar e para raciocinar de forma abstracta influenciou de forma considerável o ponto de partida da Comissão.

b) Uma impressão também pouco satisfatória resulta do método pelo qual a Comissão chegou à verificação de uma perturbação do mercado. O recorrente refere-se aos fundamentos da decisão, onde figura a seguinte expressão: «A concessão de um contingente pautal... *seria susceptível* de provocar perturbações graves no mercado dos produtos em causa». Daí deduz que a Comissão se contentou com a existência de alguma probabilidade, quando deveria verificar a existência de uma probabilidade muito próxima da certeza.

No decurso da audiência, a Comissão declarou que foi devido à sua falta de experiência em matéria de contingentes que decidiu começar por reduzir as importações, para de seguida verificar quais seriam as suas consequências. Esta declaração, bem como os fundamentos da decisão, faz pensar que as críticas do recorrente sobre o exame da situação são justificadas.

Mas lemos também nas alegações da Comissão que esta se esforçou em fazer previsões económicas, para ter uma ideia da evolução do mercado segundo os princípios da experiência económica e com base em todos os factores económicos conhecidos, e, portanto, tinha procedido a um exame dos factos cuja minúcia satisfazia as exigências do artigo 25.°, n.° 3.

Todas estas observações sobre a noção de perturbação séria e sobre o método que permite verificá-la não dão uma imagem límpida, nem fornecem uma argumentação clara, antes testemunham uma atitude variável e contraditória da Comissão. Mas, não queremos pronunciar-nos sobre o ponto de saber se é possível concluir daí que a Comissão agiu de forma irregular. Em todo o caso, renunciamos a deduzir destas circunstâncias consequências quanto à legalidade da decisão.

c) Examinaremos antes os factos económicos, para ver se a Comissão partiu de verificações exactas. A questão decisiva é esta: a produção dos vinhos em questão (ou seja, vinhos próprios para fabricação de aguardente de vinho) na Comunidade é suficientemente importante para que, em 1962, importações suplementares provenientes de países terceiros pudessem provocar uma perturbação grave?

Na sua demonstração, a Comissão compara as necessidades da República Federal da Alemanha em vinhos para destilação com a produção de vinho branco apto a ser destilado em França e em Itália (só estes países são considerados) e diminui da produção as quantidades transformadas em França e em Itália, em aguardente ou de outra forma, e exportadas. Para esse efeito, escolheu as quantidades médias dos anos de 1959 a 1961, e chegou ao resultado de que, cifrando-se as necessidades dos produtores alemães de aguardente de vinho em 1,2 milhões de hectolitros, estava disponível uma quantidade de cerca de 15 milhões de hectolitros, utilizável para todos os fins, o que lhe permitia falar de uma produção largamente suficiente.

Sem dúvida alguma, esta confrontação bastaria para provar uma perturbação grave do mercado, se esses 15 milhões de hectolitros constituíssem uma produção impossível de escoar, e seria claro que essa situação não deveria ser agravada pela importação suplementar de 450 000 hectolitros de vinho para destilação proveniente de países terceiros.

Mas as coisas não são tão simples, por um lado, porque os números citados são parcialmente contestados e, por outro, porque este quadro deve ser completado. As perguntas feitas pelo Tribunal devem trazer novos esclarecimentos.

Em primeiro lugar, deve notar-se que as partes não estão de acordo sobre a parte da produção de vinho branco que pode servir para a fabricação de aguardente. Segundo o recorrente, é impossível definir exactamente os vinhos brancos próprios para destilação e quantificar a sua tonelagem. A Comissão sublinha expressamente que, neste aspecto, se limitou a estimativas.

Uma outra dificuldade resulta da avaliação da produção italiana de vinho branco que, na falta de estatísticas separadas, foi calculada com base em informações do Governo italiano, e que se cifraria em cerca de um terço da produção total de vinho.

Nestas duas questões, só um relatório de peritos poderia trazer esclarecimentos válidos.

Não pretendemos propor a produção dessa prova, mas sim, partindo dos números apresentados e introduzindo-lhes algumas correcções necessárias, tentar chegar a um resultado.

Impõem-se as considerações seguintes:

— Dado que o pedido de contingente diz respeito ao ano de 1962, parece correcto não utilizar as médias de vários anos, mas sim basear-se nas quantidades disponíveis da campanha 1961/1962 que, segundo as indicações da Comissão, eram em França muito inferiores e em Itália ligeiramente inferiores às da campanha 1960/1961.

O número que se deve ter em conta para comparar a quantidade de vinho branco apto a ser destilado passa assim de 22 milhões de hectolitros para cerca de 20 milhões de hectolitros (anexos 2 e 3 às respostas da Comissão).

— Deve considerar-se que as indicações fornecidas sobre as quantidades utilizadas pelos produtores alemães não dizem respeito ao vinho branco, mas sim ao vinho a destilar, isto é, vinho graduado a 22° pela adição de álcool. Considerado um teor normal em álcool de 8,5°, daí resultam necessidades de vinho branco que são cerca do triplo da quantidade de vinho a destilar (ou seja, na campanha de 1961/1962, cerca de 4 milhões de hectolitros).

— Ao formular essas questões, o Tribunal pretendia sobretudo conhecer o excedente líquido de vinho branco. Para esse efeito, devem deduzir-se da colheita apta à destilação as quantidades para as quais existe uma outra utilização (vinho de mesa, consumo pelos próprios produtores, exportação, transformação em produtos que não a aguardente vínica). A Comissão não forneceu indicações sobre o consumo pelos próprios produtores, nem sobre o consumo de vinho de mesa. Mesmo sendo exacto que o autoconsumo e o consumo de vinho de mesa podem ser reduzidos devido à procura de vinho para destilação, parece no entanto necessário que a análise do mercado inclua valores fixos para o vinho de mesa e para o autoconsumo, dado que, em todo o caso, certas quantidades são reservadas para esses fins e subtraídas ao mercado dos vinhos para destilação. Neste ponto, é manifesto que existem dificuldades causadas pela falta de estatísticas detalhadas. A Comissão limita-se a observar que a exposição da sua réplica sobre a utilização da produção de vinho branco se baseia em estimativas, mas, como nas respostas às perguntas do Tribunal, não fornece qualquer número sobre o consumo de vinho de mesa e sobre o consumo pelos próprios produtores.

Pelo seu lado, recorrendo a indicações gerais retiradas das estatísticas agrícolas oficiais da Comunidade, o recorrente tenta resolver as dificuldades e dar uma imagem da verdadeira situação do mercado. Baseando-se nos números relativos ao consumo global de vinho, calcula o consumo de vinho de mesa e o autoconsumo em França e em Itália, e obtém como resultado que, subtraindo essas quantidades à produção de vinho branco, não existem excedentes para as necessidades dos produtores de aguardente. Não podemos pronunciar-nos sobre a exactidão desse resultado, uma vez que é possível que o autoconsumo esteja incluído nos números relativos ao consumo de vinho de mesa. Poder-se-ia também objectar que o vinho branco não é consumido como vinho de mesa na mesma proporção que o vinho tinto. Mas parece-nos certo que a tomada em consideração do vinho de mesa e do autoconsumo implica uma modificação considerável das proporções invocadas pela Comissão.

Se, nestas condições, o Tribunal não admitir os cálculos do recorrente, deve-se tentar apreciar a situação do mercado através de outros índices.

Neste aspecto, entram em linha de conta os argumentos seguintes:

— A Comissão afirma que, em França, quantidades consideráveis de vinho devem ser regularmente eliminadas através da destilação obrigatória, o que seria um indício de excedente de produção.

Em resposta às questões do Tribunal, a Comissão declarou que as estatísticas não distinguem a destilação obrigatória de vinho tinto e a de vinho branco. No entanto, em sua opinião, a destilação obrigatória atinge mais o vinho tinto que o vinho branco.

Deduzimos também da réplica (p. 9) que ocorreram destilações obrigatórias igualmente durante a campanha de 1958/1959, portanto, apesar da má colheira da campanha de 1957/1958 em França que, segundo as explicações da Comissão, provocou mesmo restrições à exportação de vinho branco para destilação, circunstância que também leva a pensar que não é o vinho branco o atingido em primeiro lugar pela destilação obrigatória.

Como sublinha o recorrente, a Comissão também não distingue entre entregas obrigatórias de álcool vínico e entregas de álcool proveniente de resíduos de vinho (bagaço, borra). O decreto de 16 de Maio de 1959 manteve apenas estas últimas, de forma que, após 1959, já não pode falar-se de destilação obrigatória em sentido próprio.

Finalmente, as propostas da Comissão para o estabelecimento da Política Agrícola Comum [5] invocam, como fundamento dessa obrigação de entrega, o desejo de impedir a prensagem excessiva das uvas e de melhorar a qualidade do vinho, mas não de eliminar os excedentes existentes.

— A Comissão invocou também a redução constante da superfície das vinhas em França. Mas não pôde indicar em que medida o vinho branco destilável era afectado por essa redução. Além disso, e contra este argumento, o decreto francês de 20 de Janeiro de 1962 pretende precisamente favorecer a produção de vinho branco apto a ser destilado.

Portanto, se as indicações da Comissão não nos fornecem nenhum auxílio válido para resolver o problema, deve também ter-se em conta o seguinte:

— Nas estatísticas agrícolas da Comunidade (p. 32 e 33) figuram os *stocks* de vinho em França e em Itália. Se compararmos esses números durante um período bastante longo (portanto, não partindo da má colheita de 1957) e se os conjugarmos com os números relativos à produção, não se constata uma proporção excessiva, nem um crescimento dos *stocks,* o que indicaria uma superprodução.

— No decurso do processo, o recorrente referiu-se à evolução dos preços dos vinhos para destilação na Comunidade que, em 1962, denotavam claramente uma tendência altista, precisamente no momento em que os produtores alemães deviam dirigir-se de forma

5 — Documento de 30 de Junho de 1960.

acrescida ao mercado comum, na sequência do indeferimento do pedido de contingente. Os números fornecidos pela Comissão confirmam esse facto. Dado que a colheita de vinho em França e em Itália em 1962 foi muito mais importante do que no ano anterior (o que resulta igualmente das indicações da Comissão), dada a diminuição dos direitos internos e dado que acordos a longo prazo com fornecedores italianos impediram parcialmente a subida de preços, não pode concluir-se a existência de um excedente considerável da oferta, mas antes uma certa rarefacção.

— Finalmente, as estatísticas agrícolas da Comunidade demonstram qual o grau de auto-abastecimento da Comunidade em vinho. Números análogos figuram nas propostas da Comissão para o estabelecimento da Política Agrícola Comum [6]. Segundo esses números, verifica-se na CEE, nos anos de 1953 a 1960, um grau de auto-abastecimento que nunca ultrapassou 91,6% e que, incluindo os territórios ultramarinos franceses, que forneceram sobretudo vinho tinto, oscilou entre 75,2 e 101,7%. Estes quadros não demonstram a existência de excedentes consideráveis.

Observação final

Todos estes factos não nos dão a imagem de um mercado que sofre de superprodução de vinho branco para destilação.

Ora, não foi exposto qualquer outro elemento que possa fazer recear uma perturbação grave do mercado em caso de concessão de contingente. Portanto, o argumento principal da Comissão cai pela base e a sua decisão surge também factualmente errada.

II — Considerações subsidiárias

A dupla fundamentação da decisão obriga-nos a examinar as considerações subsidiárias da Comissão antes de nos pronunciarmos de forma definitiva. A título subsidiário, a Comissão alega que, mesmo utilizando o poder discricionário que o artigo 25.°, n.° 3, lhe confere, não tinha qualquer razão para deferir o pedido de contingente.

Essas considerações subsidiárias sobre o exercício do poder discricionário foram também objecto de uma série de acusações, em primeiro lugar a de falta de fundamentação.

1. Insuficiência de fundamentação

Se examinarmos o texto da decisão, deixando de lado o que não faz parte dos fundamentos da decisão negativa relativa ao exercício do poder discricionário, restam essencialmente as constatações seguintes:

«Considerando a necessidade de abastecer as indústrias utilizadoras em condições que permitam assegurar um desenvolvimento racional da produção e uma expansão do consumo na Comunidade; que não foi demonstrado que a situação do mercado no interior da Comunidade não permite às indústrias da República Federal da Alemanha um abastecimento suficiente em quantidade e qualidade, nas condições de que beneficiam os outros utilizadores da Comunidade.»

6 — Documento de 30 de Junho de 1960, capítulo «vinho», quadro, p. 2.

É com razão que o recorrente critica este fundamento em dois aspectos: por um lado, a Comissão contentou-se com a referência à «situação do mercado», expressão que o Tribunal expressamente julgou insuficiente no acórdão citado (processos apensos 1/57 e 14/57), e, por outro, não indicou como avaliou os interesses em jogo para ter em conta os diferentes critérios de apreciação do artigo 29.°, dos quais só um é mencionado.

Devemos igualmente constatar uma grave falta de fundamentação nas considerações subsidiárias da Comissão se, como consideramos necessário, os critérios fixados na jurisprudência do Tratado CECA devem guardar o seu valor.

Ainda que a anulação da decisão seja assim inelutável, trataremos ainda, para sermos completos, os outros vícios materiais que foram invocados em relação a problemas inteiramente novos suscitados por este litígio.

2. Violação do Tratado

a) No requerimento, e posteriormente com menor insistência, o recorrente exprimiu a opinião de que a Comissão devia conceder um contingente quando não há que esperar perturbações graves. Portanto, interpreta o artigo 25.°, n.° 3, como uma norma que impõe uma obrigação à Comissão, enquanto que esta pretende que, nos termos do artigo 25.°, n.° 3, goza de um poder discricionário.

Se considerarmos o texto dessa disposição, vemos que, diferentemente dos n.os 1 e 2, em que a fórmula escolhida é «O Conselho ou a Comissão *concederá* contingentes...», o n.° 3 emprega a expressão «A Comissão *pode* conceder contingentes...».

Segundo as regras tradicionais de interpretação, esta diferença de formulação indica uma diferença no conteúdo jurídico. Portanto, os n.os 1 e 2 prevêem a obrigação de conceder contingentes quando determinadas condições se encontrem reunidas, enquanto que o n.° 3 confere à Comissão um poder discricionário sob reserva de que a condição negativa de perturbação grave não esteja preenchida.

A interpretação literal é confirmada por uma interpretação sistemática. O artigo 25.°, n.° 3, aplica-se aos produtos agrícolas incluídos no anexo II. Para estes últimos, os artigos 39.° e 46.° prevêem disposições especiais, nomeadamente o estabelecimento de uma política agrícola comum (artigo 38.°), bem como a organização comum dos mercados agrícolas (artigo 40.°). Daí resulta que a evolução futura no sector agrícola não é completamente traçada pelo Tratado; os detalhes devem ainda ser previstos. Esta situação acomoda-se menos a uma obrigação da Comissão de conceder contingentes em determinadas condições que a um poder de apreciação que deve orientar-se pelas linhas directrizes do artigo 29.° e pelos princípios da política agrícola comum, à medida que é gradualmente elaborada.

Por conseguinte, o artigo 25.°, n.° 3, não consagra por si só uma obrigação, para a Comissão, de conceder um contingente.

b) O recorrente invoca também as declarações fornecidas pela Comissão aquando da fixação de certos direitos aduaneiros da pauta comum. Sabemos que, para os produtos da lista G, a pauta exterior comum devia ser

fixada por meio de negociações entre os Estados-membros (artigo 20.° do Tratado), o que aconteceu por acordo de 2 de Março de 1960. A acta final desse acordo, que também foi ratificada e entrou em vigor com o acordo (artigo 3.° da lei alemã de ratificação: *Bundesgesetzblatt* 1961, segunda parte, n.° 16), inclui a declaração de que os Estados-membros tomam conhecimento da intenção da República Federal de obter contingentes pautais para determinados produtos, designadamente para o vinho para destilação. Além disso, os Estados-membros tomam conhecimento da declaração da Comissão nos termos da qual esta «está pronta a conceder contingentes com direito reduzido ou nulo para outros produtos acima mencionados (entre outros, o vinho para destilação), em favor dos consumidores e das indústrias utilizadoras do Estado-membro requerente, no âmbito do artigo 25.°, n.os 3 e 4, quando a situação do mercado no interior da Comunidade não permitir a essas indústrias um abastecimento suficiente em quantidade ou em qualidade, nas condições de que desfrutam os outros utilizadores da Comunidade».

Na opinião do recorrente, a Comissão não decidiu sobre o pedido de contingente no sentido dessas declarações, o que equivale a uma violação do Tratado, visto que essas declarações e o facto de os Estados-membros delas terem tomado conhecimento constituem uma disposição de execução do Tratado ou, pelo menos, uma concretização das suas normas.

Mesmo não estando totalmente de acordo com o recorrente nas qualificações jurídicas que faz, é impossível, em nossa opinião, negar todo o efeito jurídico a essas declarações: com efeito, por um lado, o preâmbulo do acordo inclui uma referência às declarações da Comissão e, por outro, o artigo 1.° desse acordo diz que «as disposições pautais do presente acordo são parte integrante da pauta exterior comum prevista no Tratado».

Também não é duvidoso que, quando a Comissão e os Estados-membros fizeram essas declarações, visavam mais que uma simples referência à aplicabilidade do artigo 25.°, n.° 3. Senão, não se compreenderia a forma insistente, até mesmo solene, dessa declaração, nem o seu conteúdo. E sobretudo essa intenção seria incompreensível, dado o desenrolar das negociações, sobre o qual nos informámos através de um extracto da acta apresentado pelo recorrente. Daí podemos deduzir que a fixação do direito da pauta exterior para o vinho apresentou grandes dificuldades no decurso das negociações. Como contrapartida pelo acordo com os direitos propostos, vários Estados exigiram uma *garantia* de concessão de contingentes pautais e lembraram que o artigo 25.°, n.° 3, do Tratado não oferecia essa garantia. Por isso, a acta refere que os Estados-membros acordaram em que os contingentes pautais devem ser concedidos seguindo um processo *similar* ao previsto no artigo 25.°, n.os 3 e 4.

Como não podemos admitir que os Estados-membros tenham pretendido modificar tacitamente o Tratado, uma única interpretação objectiva é possível, consideradas as circunstâncias referidas: os governos pretenderam dar à Comissão directivas obrigatórias e concretas para a aplicação das suas competências em relação a determinados produtos, directivas que devem revestir uma importância particular no quadro do poder geral de apreciação que o artigo 25.°, n.° 3, atribui à Comissão.

Portanto, o Tribunal tem que examinar se a Comissão respeitou essas directivas e, para esse efeito, naturalmente, não basta constatar que os fundamentos da decisão incluem certas expressões que lembram as declarações da acta final.

aa) No que respeita à interpretação jurídica, o recorrente considera que a declaração exige a tomada em consideração das necessidades específicas dos produtores alemães, sobretudo no que diz respeito à qualidade e ao preço de compra habitual. A Comissão é de opinião contrária.

É certo que se deve admitir que se discutiu, no decurso das negociações acima mencionadas, «as necessidades normais das indústrias utilizadoras do Estado-membro que apresente um pedido», o que permitiria ter em conta as particularidades das necessidades nacionais.

Mas é igualmente incontestável que dos termos da declaração da Comissão, como consta da acta final, não resulta que esses interesses tenham sido tidos em consideração. Segundo o texto, apenas se deve zelar para que os consumidores alemães não sejam desfavorecidos em relação aos outros consumidores da Comunidade, no que diz respeito à quantidade e à qualidade do abastecimento. Portanto, a declaração contém apenas uma espécie de *princípio de igualdade de tratamento* para o mercado comum.

bb) De facto, coloca-se a questão de saber se o abastecimento dos produtores alemães para 1962 podia considerar-se assegurado pelo mercado comum, em quantidade e qualidade.

Ainda sobre este ponto, o recorrente começa por se referir às indicações contidas nas estatísticas agrícolas oficiais sobre o grau de auto-abastecimento da Comunidade em vinho, bem como aos números relativos à utilização da colheita de vinho branco, com base nas indicações globais relativas ao autoconsumo e ao consumo de vinho de mesa na Comunidade. Faz notar que após 1962 se verifica um recuo de 30 000 hectolitros nas importações de vinho para destilação, apesar de um aumento da produção de aguardente na República Federal, o que indicaria um abastecimento insuficiente.

As indicações quantitativas da Comissão informam-nos que a colheita de vinho branco de 1962, que também entra parcialmente em linha de conta para a produção de 1962, ultrapassou notoriamente em quantidade a do ano anterior, circunstância que, porque não era previsível para a Comissão, não entra em linha de conta para justificar a sua decisão, mas que certamente influenciou a situação do abastecimento em 1962.

Ainda que todos estes factores façam duvidar da regularidade da decisão em causa, hesitamos no entanto em considerá-los como indícios suficientes ou como prova da irregularidade da decisão em relação à declaração da Comissão na acta final. Pensamos que os factos que nos foram submetidos são insuficientes para chegar a essa conclusão. Mas se existe aqui um *non liquet,* as suas consequências devem recair sobre o recorrente, que pediu à Comissão a concessão de um contingente com base em factos determinados (abastecimento insuficiente).

c) Finalmente, as linhas directrizes do artigo 29.° devem também ser devidamente respeitadas no exame de um pedido de contingente para os produtos aos quais se aplica a declaração especial feita pela Comissão na acta final. O recorrente considera que não foi esse o caso, o que resulta do simples facto de a decisão mencionar apenas um dos quatro critérios do artigo 29.°

A Comissão declarou no decurso do processo que tinha considerado todos os critérios do artigo 29.°, mas que, como estes são contraditórios e não podem ser todos respeitados simultaneamente, tinha sido obrigada, na apreciação dos interesses em presença, a dar preferência a determinados pontos de vista.

A comparação das linhas directrizes do artigo 29.° demonstra a exactidão desse ponto de partida. Os diferentes pontos de vista que entram em linha de conta para decidir sobre os pedidos de contingente reflectem tendências opostas.

Se a promoção das trocas comerciais com países terceiros e a expansão do consumo são argumentos a favor da concessão de contingentes, a necessidade de zelar pelo aumento da força competitiva das empresas da Comunidade e pelo desenvolvimento nacional da produção incita antes a indeferir os pedidos de contingente, se se considerar, em primeiro lugar, a produção de vinho. Segundo as circunstâncias, os outros critérios do artigo 29.° podem recomendar a adopção de uma decisão negativa ou positiva.

Portanto, à semelhança do Tratado CECA, é necessário fazer o balanço dos pontos de vista, em função da situação económica e tendo em conta todos os interesses públicos e privados, sem que seja possível indicar de forma geral as considerações que devem prevalecer.

Os debates mostraram claramente quais os objectivos a que a Comissão reconheceu uma importância particular. Pretendeu sobretudo realizar a união aduaneira e proteger a produção agrícola comum.

Mas os fundamentos da decisão podem induzir em erro quando mencionam o abastecimento das indústrias utilizadoras e a expansão do consumo, a menos que a Comissão pretendesse com isso dizer que esses objectivos não seriam seriamente comprometidos ou que o balanço dos interesses exigia a aceitação de certos sacrifícios nesses pontos.

Com efeito, é manifesto que a recusa do contingente influiu desfavoravelmente tanto sobre as indústrias de transformação da República Federal como sobre os consumidores alemães. Essa recusa teve como consequência a incidência de um direito aduaneiro mais elevado sobre as importações provenientes de países terceiros ou o aumento das compras no interior da Comunidade. Ambas as hipóteses são acompanhadas de um aumento de preços para os produtores de aguardente de vinho, visto que a pauta exterior da Comunidade foi substancialmente elevada e que os preços dos vinhos franceses para destilação ultrapassam consideravelmente os dos países terceiros.

Portanto, a medida de contingentamento adoptada compromete o desenvolvimento racional das indústrias transformadoras e a expansão do consumo. De momento, não é ainda possível determinar todas as repercussões daí resultantes. O recorrente refere que os preços da aguardente de vinho já aumentaram 10% e que os consumidores abandonam nitidamente as aguardentes baratas que até agora compravam, o que pode pôr gravemente em perigo os produtores. A Comissão considera que os preços continuarão a evoluir segundo a tendência até agora verificada, mas ao mesmo tempo sublinha que, dada a duração do processo de fabricação, os preços actuais não podem ainda acusar o efeito das condições de abastecimento do ano de 1962.

No entanto, no que diz respeito às repercussões sobre as trocas comerciais com países terceiros, pode verificar-se desde já um resultado certo: as trocas comerciais denotam uma tendência clara para a regressão.

Não compete ao Tribunal prescrever exactamente à Comissão a dose em que os diferentes pontos de vista do artigo 29.° devem ser tidos em consideração em cada caso concreto, sob pena de restringir ilegalmente o âmbito de apreciação da Comissão. Compete-lhe apenas verificar o seu raciocínio e comprovar se, ao pôr o acento num desses pontos de vista, a Comissão agiu correctamente, tendo em conta todos os elementos económicos, e também políticos, a considerar.

A decisão em causa foi essencialmente influenciada pela hipótese de a produção de vinho branco da Comunidade ser «largamente» suficiente. Se fosse esse o caso, poder-se-ia — mas a questão pode ficar em aberto — conceder uma preferência absoluta à produção comunitária. Mas se a realidade económica apresenta uma imagem diferente (a este propósito, referimo-nos sobretudo às estatísticas relativas ao grau de auto-abastecimento da Comunidade), deve pôr-se o acento nos outros pontos de vista negligenciados, dos quais o desenvolvimento das trocas comerciais com países terceiros não é o menor, sendo-lhe reconhecida grande importância pelo preâmbulo do Tratado e pelo artigo 110.°, para além do artigo 29.° Portanto, é o erro cometido na apreciação dos factos, o ponto de partida errado, de que falámos longamente, que desacreditam seriamente e viciam de erro, em nossa opinião, a apreciação dos interesses em presença a que a Comissão procedeu. Eis aqui um novo fundamento que deve implicar a anulação da decisão em causa.

3. Desvio de poder

Restaria ainda examinar as várias acusações de desvio de poder. Cremos poder renunciar a isso, tendo em conta o resultado a que já chegámos, mas também porque, no fundamental, foram já apreciadas em grande parte com a acusação de violação do Tratado.

C — *Resumo*

Os resultados da nossa investigação resumem-se da seguinte forma:

A decisão da Comissão, tanto nos fundamentos principais como nos fundamentos subsidiários, está formalmente viciada e contém erros materiais que, em nossa opinião, implicam a sua anulação.

Portanto, concluímos que a decisão deve ser anulada e que a recorrida deve ser condenada nas despesas.