ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
20 de Outubro de 1987 *

No processo 119/86,

Reino de Espanha, representado por Luís Javier Casanova Fernández, secretário-geral para as Comunidades Europeias, na qualidade de agente, assistido por Fernando Mansito Caballero, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, Jaime Folguera Crespo, subdirector-geral da Coordenação Comunitária para os Assuntos Jurídicos, Antonio Sainz de Vicuña Barroso, chefe do Serviço Jurídico do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Juan de Miguel Zaragoza, subdirector-geral da Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça, e Michel Waelbroeck, advogado, com domicílio escolhido na embaixada de Espanha, 4-6, boulevard Emmanuel-Servais, no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Conselho das Comunidades Europeias, representado por Antonio Sacchettini, director do seu Serviço Jurídico, Arthur Brautigam, administrador principal do mesmo serviço, e José Elizalde, membro da sua Secretaria Geral, com domicílio escolhido, no Luxemburgo, no gabinete de J. Käser, director do Serviço Jurídico do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

e

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

recorridos,

que tem por objecto a anulação:

* Língua do processo: espanhol.

— do Regulamento n.° 569/86 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1986, que estabelece as regras gerais de aplicação do mecanismo complementar aplicável às trocas comerciais (JO L 55, p. 106),

— do Regulamento n.° 574/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determina as regras de execução do mecanismo complementar aplicável às trocas comerciais (JO L 57, p. 1),

— do Regulamento n.° 624/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que estabelece as regras de execução do mecanismo complementar às trocas comerciais para as batatas temporãs (JO L 60, p. 1),

— do Regulamento n.° 641/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determina as modalidades de aplicação do mecanismo complementar às trocas comerciais dos produtos do sector das frutas e produtos hortícolas transformados importados em Portugal referidos no anexo XXII do acto de adesão (JO L 60, p. 34),

— do Regulamento n.° 643/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determina as regras de execução do mecanismo complementar às trocas comerciais para os produtos do sector das plantas vivas e produtos de floricultura importados em Portugal, referidos no anexo XXII do acto de adesão (JO L 60, p. 39),

— do Regulamento n.° 647/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determina as regras de execução do mecanismo complementar às trocas comerciais em relação aos produtos do sector vitivinícola (JO L 60, p. 50),

O TRIBUNAL,

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

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

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

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

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 27 de Maio de 1986, o Reino de Espanha interpôs, ao abrigo do disposto no primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, um recurso de anulação dos seguintes regulamentos:

— Regulamento n.° 569/86 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1986, que estabelece as regras gerais de aplicação do mecanismo complementar aplicável às trocas comerciais (JO L 55, p. 106);

— Regulamento n.° 574/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determina as regras de execução do mecanismo complementar aplicável às trocas comerciais (JO L 57, p. 1);

— Regulamento n.° 624/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que estabelece as regras de execução do mecanismo complementar às trocas comerciais para as batatas temporãs (JO L 60, p. 1);

— Regulamento n.° 641/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determina as modalidades de aplicação do mecanismo complementar às trocas comerciais dos produtos do sector das frutas e produtos hortícolas transformados importados em Portugal referidos no anexo XXII do acto de adesão (JO L 60, p. 34);

— Regulamento n.° 643/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determina as regras de execução do mecanismo complementar às trocas comerciais para os produtos do sector das plantas vivas e produtos de floricultura importados em Portugal, referidos no anexo XXII do acto de adesão (JO L 60, p. 39);

— Regulamento n.° 647/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determina as regras de execução do mecanismo complementar às trocas comerciais em relação aos produtos do sector vitivinícola (JO L 60, p. 50).

A — O objecto do litígio

2 O recurso tem como finalidade fazer declarar que, ao adoptarem as regras de execução do mecanismo complementar aplicável às trocas comerciais e ao imporem, designadamente, o recurso a um sistema de certificados e cauções para a exportação de certos produtos agrícolas de Espanha para os outros Estados-membros da Comunidade, o Conselho e a Comissão violaram as disposições do Tratado CEE relativas à livre circulação de mercadorias, a regra de *standstill* (regra que proíbe qualquer nova medida restritiva) e os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da preferência comunitária.

3 O mecanismo complementar aplicável às trocas comerciais entre a Comunidade, na sua composição em 31 de Dezembro de 1985, e a Espanha, a seguir designado «MCT», foi instituído pelo artigo 81.° do acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos tratados (JO 1985 L 302, p. 23; a seguir designado «acto de adesão»). O MCT é aplicável de 1 de Março de 1986 a 31 de Dezembro de 1995; estão-lhe sujeitos os produtos referidos no n.° 2 do artigo 81.° do acto de adesão. No que respeita às importações de Espanha pela Comunidade dos Dez, trata-se dos produtos do sector vitivinícola abrangidos pela organização comum de mercado desse sector, das batatas temporãs que figuram na subposição 07.01 A II da pauta aduaneira comum e dos produtos do sector das frutas e produtos hortícolas abrangidos pela organização comum de mercado desse sector. A última categoria de produtos, no entanto, só fica sujeita ao MCT a partir de 1 de Janeiro de 1990.

4 O artigo 83.° do acto de adesão dispõe que, com base num balanço previsional por campanha e por produto ou grupo de produtos, é estabelecido um calendário previsional relativo ao desenvolvimento das trocas comerciais e fixado um «limite indicativo de importação». As fixações sucessivas dos limites indicativos devem reflectir uma certa progressividade em relação às correntes de trocas comerciais tradicionais, de modo a assegurar «uma abertura harmoniosa e gradual do mercado e a realização completa da livre circulação, no interior da Comunidade, no termo do período de aplicação das medidas transitórias» (n.° 2, primeiro parágrafo, do artigo 83.°). Com este objectivo, determina-se uma taxa de progressão anual dos limites indicativos.

5 Nos termos do artigo 85.° do acto de adesão, podem ser tomadas medidas de protecção «quando o exame da evolução do comércio intracomunitário revelar um acréscimo significativo das importações realizadas ou previsíveis e se em resultado dessa situação for atingido ou excedido o limite indicativo de importação do produto para a campanha de comercialização em curso, ou para parte desta». Quanto à natureza das medidas de protecção, o artigo 85.° faz uma distinção entre medidas cautelares e medidas definitivas: estas últimas, nomeadamente, podem implicar quer a revisão do limite indicativo, quer a limitação ou a suspensão das importações em causa.

6 O Regulamento n.° 569/86 do Conselho, o primeiro dos regulamentos impugnados, estabelece as regras gerais de aplicação do MCT. Os considerandos do seu preâmbulo indicam que o MCT tem por objectivo acompanhar a evolução das trocas comerciais e aplicar as medidas previstas no acto de adesão que essa evolução revelar necessárias. O artigo 1.° do regulamento dispõe que a introdução no consumo dos produtos sujeitos ao MCT só pode ser efectuada mediante a apresentação de um «certificado MCT» emitido pelas autoridades espanholas para os produtos espanhóis importados pela Comunidade dos Dez. A emissão do certificado está condicionada à constituição de uma garantia que assegure o respeito do compromisso de introduzir o produto no consumo durante o prazo de validade do certificado, ficando esta garantia perdida, no todo ou em parte, se a operação não for realizada dentro desse prazo ou se só o for parcialmente.

7 Os outros regulamentos impugnados determinam as regras de aplicação do regime instituído pelo Regulamento n.° 569/86. Entre eles, o Regulamento n.° 574/86 da Comissão define os requisitos de emissão e de validade dos certificados MCT; os outros regulamentos dizem respeito a regras especiais para determinados produtos ou grupos de produtos.

8 Para uma exposição mais pormenorizada das disposições do acto de adesão e dos regulamentos impugnados, bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Esses elementos do processo só serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

9 O recorrente invoca seis fundamentos, o primeiro dos quais se baseia num erro de fundamentação do Regulamento n.° 569/86 do Conselho. Convém proceder ao

exame deste fundamento depois da análise dos fundamentos baseados na alegada ilegalidade, no seu todo, do regime instituído pelo Regulamento n.° 569/86. Este regime é contestado porque seria contrário, respectivamente, à livre circulação de mercadorias, aos princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade, às cláusulas de *standstill* previstas no Tratado CEE e ao princípio da preferência comunitária.

B — A livre circulação de mercadorias

10 O recorrente recorda que o disposto no artigo 30.° do Tratado CEE faz parte integrante das organizações comuns de mercado, proibindo qualquer regulamentação susceptível de pôr obstáculos, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, ao comércio intracomunitário, e que esta proibição se aplica às trocas comerciais entre a Espanha e a Comunidade dos Dez a partir de 1 de Janeiro de 1986, como se depreende do artigo 42.° do acto de adesão. Embora seja certo que as disposições deste acto relativas aos produtos agrícolas autorizam, a título transitório, certas restrições específicas, nenhuma dessas disposições seria aplicável no caso *sub judice.*

11 O recorrente sustenta mais especificamente que o acto de adesão não autoriza a instituição de um sistema generalizado de certificados e de cauções, como o previsto nos regulamentos impugnados. O MCT permitiria às instituições comunitárias adoptar medidas restritivas, cautelares ou definitivas, no caso de as trocas comerciais entre a Espanha e a Comunidade dos Dez evoluírem de tal modo que haja o risco de o limite indicativo de importação ser atingido ou excedido; não teria por finalidade impor medidas restritivas antes mesmo de se estar em presença de uma situação como essa.

12 O recorrente observa, finalmente, que o regime instituído pelos regulamentos impugnados é especialmente restritivo, dado que exige tanto a apresentação do certificado MCT como a constituição da caução correspondente como requisito para a introdução no consumo da mercadoria no Estado-membro importador, permite subordinar a emissão dos certificados MCT a um escalonamento durante o ano e deixa aberta a possibilidade de limitar a emissão desses certificados a determinados produtos de um sector antes de ser atingido o limite indicativo de importação para esse produto.

13 O Conselho e a Comissão alegam que as disposições do acto de adesão relativas ao MCT constituem uma derrogação provisória das normas do Tratado CEE respeitantes à livre circulação de mercadorias. Nestas condições, o problema que se coloca não seria o de saber se o sistema escolhido para a aplicação do MCT restringe, ou não, o comércio intracomunitário, mas se encontra fundamento jurídico nas disposições do acto de adesão.

14 A este respeito, as instituições recorridas sustentam que o regime de certificados e cauções, tal como resulta dos regulamentos impugnados, faz parte integrante do MCT, que só pode funcionar com base em informações dignas de fé e actuais. Por outro lado, seria preciso ter em conta o amplo poder de apreciação de que gozam as instituições comunitárias em matéria de política agrícola comum, dadas as responsabilidades que lhes são atribuídas pelo Tratado CEE nesse domínio.

15 Há que notar que, como justamente defendem as instituições recorridas, o exame do Tribunal deve começar por incidir na questão de saber se o sistema de certificados com cauções, contestado pelo recorrente, faz parte integrante das medidas transitórias previstas no acto de adesão. De facto, se for esse o caso, o sistema, no seu princípio, não pode ser acusado de contrário às disposições do Tratado CEE e do acto de adesão relativas à livre circulação de mercadorias.

16 Em conformidade com o disposto nos artigos 81.°, 83.° e 85.° do acto de adesão, a aplicação do MCT compreende três elementos, a saber, a fixação dos limites indicativos de importação, o exame da evolução das trocas comerciais entre os Estados aderentes e a Comunidade dos Dez e a adopção eventual de medidas cautelares ou definitivas relativas às trocas. Estes três elementos, conjugados, devem permitir uma transição gradual para a realização completa da livre circulação no termo do período de aplicação do MCT, como especifica o n.° 2 do artigo 83.°

17 Para que o MCT possa desempenhar o papel que lhe foi atribuído pelo acto de adesão, o exame da evolução das trocas deve permitir uma intervenção da Comissão em tempo útil e com pleno conhecimento de causa. Por isso, as informações de que essa instituição dispõe, no que respeita ao fluxo das mercadorias, devem ser rápidas e dignas de fé. Com efeito, os mercados dos produtos sujeitos ao MCT, como aliás reconhece o recorrente, são susceptíveis de sofrer flutuações súbitas.

18 A este respeito, o Conselho e a Comissão alegam que os dados estatísticos só chegam à Comissão com um atraso considerável e que um regime de meras declarações das importações efectuadas, sem qualquer garantia de aplicação, não pode ter o grau de certeza requerido. Segundo o Conselho, a experiência da Comunidade tem demonstrado que a única maneira de fazer funcionar devidamente um sistema de fiscalização baseado em certificados consiste em fazê-los acompanhar de cauções.

19 Estes argumentos das instituições recorridas devem ser acolhidos. Não ficou demonstrado que o regime de caução tivesse outro objectivo que não fosse o de garantir a realidade das importações para as quais são solicitados os certificados, realidade cujo conhecimento é necessário às autoridades comunitárias para que possam controlar a evolução das trocas comerciais com base em dados dignos de fé e rápidos.

20 Em consequência, o sistema de certificados com cauções contestado pelo recorrente deve ser considerado parte integrante das medidas transitórias previstas no acto de adesão.

21 Esta conclusão não implica que todas as regras do sistema de fiscalização fixadas pelos regulamentos do Conselho e da Comissão estejam necessariamente ao abrigo de qualquer contestação fundamentada no princípio da livre circulação de mercadorias. Quanto a este ponto, o recorrente chama especialmente a atenção para o disposto no n.° 1 do artigo 4.° do Regulamento n.° 569/86, de acordo com o qual a emissão dos certificados MCT pode ser limitada a certos produtos de um sector ou escalonada ao longo do ano. Tal possibilidade limitaria seriamente a liberdade comercial dos operadores económicos nas trocas comerciais entre a Espanha e a Comunidade dos Dez, mesmo no caso de os limites quantitativos previstos para os produtos em causa ainda não terem sido atingidos.

22 Essa argumentação deve ser rejeitada. Da limitação da emissão dos certificados a certos produtos de um sector não pode resultar uma perturbação das trocas; pelo contrário, semelhante limitação tem como consequência que os outros produtos do sector em causa possam ser importados pela Comunidade dos Dez sem estarem

cobertos por um certificado. No que diz respeito ao escalonamento da emissão dos certificados ao longo do ano, deve observar-se que, em conformidade com o n.° 2 do artigo 83.° do acto de adesão, limites correspondentes aos diferentes períodos da campanha de comercialização em causa podem ser fixados no quadro do limite indicativo global; o escalonamento da emissão dos certificados ao longo do ano, como foi salientado pelo Conselho, pode servir para atenuar o regime que daí resulta, e o recorrente não demonstrou que tal possibilidade desse origem a uma prática arbitrária.

23 Por conseguinte, o fundamento baseado na violação da livre circulação de mercadorias deve ser rejeitado.

C — A segurança jurídica

24 O recorrente alega que o sistema introduzido pelos regulamentos impugnados cria uma situação de profunda incerteza aos operadores económicos, quanto à possibilidade de realizarem operações de exportação projectadas. Em apoio desta tese, o recorrente invoca, designadamente, as seguintes circunstâncias:

— o exportador espanhol seria obrigado a contar com a colaboração diligente do seu co-contratante, já que a garantia só seria restituída depois de o importador devolver o exemplar n.° 1 do certificado MCT devidamente visado pela alfândega do Estado-membro de importação;

— os direitos conferidos pelo certificado MCT não seriam certos, na medida em que poderiam ser retirados discricionariamente por um ou vários Estados-membros;

— a celebração de numerosos contratos seria aleatória, visto que, estando a emissão do certificado MCT sujeita a um prazo de espera de cinco dias, os operadores económicos seriam obrigados a esperar quase uma semana inteira antes de poderem realizar a transacção em causa.

25 O argumento baseado na colaboração obrigatória do importador estabelecido num Estado-membro da Comunidade dos Dez não encontra fundamento nas disposições aplicáveis. Esta matéria é regulada pelo n.° 2 do artigo 8.° do Regulamento n.° 574/86 da Comissão, que dispõe que a prova da introdução no consumo pode ser feita quer pela apresentação do exemplar n.° 1 do certificado, visado pela al-

fândega, quer pela apresentação do documento aduaneiro de introdução no consumo ou da sua cópia, autenticada pela estância aduaneira em questão ou pelos serviços oficiais do Estado-membro onde se verificou a introdução no consumo.

26 A crítica fundada na possibilidade de o certificado ser retirado discricionariamente por um ou vários Estados-membros diz respeito à aplicação do n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 569/86 do Conselho. O n.° 1 do mesmo artigo dispõe que a emissão dos certificados MCT pode ser limitada ou suspensa sempre que a situação do mercado exigir a limitação ou a suspensão das importações no mercado do Estado-membro em causa; o artigo 6.° do regulamento refere os critérios que se têm especialmente em conta para apreciar a situação do mercado de um Estado-membro em que o MCT se aplique. O n.° 2 do artigo 5.° estabelece, nomeadamente, que «em tal caso» pode ser previsto que os certificados emitidos só são válidos num Estado-membro diferente do Estado-membro abrangido pela aplicação do disposto no n.° 1 do artigo 5.° Em consequência, como bem salientou o Conselho, a limitação ou a suspensão das importações não são discricionárias, antes estão sujeitas à existência de requisitos específicos indicados no n.° 1 do artigo 5.° e no artigo 6.° do Regulamento n.° 569/86.

27 Quanto ao prazo de cinco dias úteis previsto para a emissão dos certificados MCT, é sabido que um prazo de cinco ou de três dias foi igualmente previsto no quadro de outros regimes de importação de mercadorias para as quais se revelou necessário seguir de um modo especial a evolução das importações, a fim de apreciar o risco de perturbação ou de ameaças de perturbação do mercado em questão. O estabelecimento desse prazo entre o pedido e a emissão do certificado prossegue um objectivo legítimo, a saber, facilitar a adopção de medidas adequadas em caso de perturbação ou de ameaças de perturbação do mercado.

28 O recorrente alega ainda que o prazo de cinco dias constitui um obstáculo especialmente grave para a evolução das trocas comerciais quando se trate de produtos perecíveis, como as frutas e produtos hortícolas, que muitas vezes devem ser exportados dentro de 24 ou 48 horas.

29 A este propósito, é preciso notar que, por força do disposto no n.° 3 do artigo 2.° do Regulamento n.° 624/86, o certificado é emitido sem demora para as batatas temporãs, único produto perecível a que presentemente se aplica o MCT, dado

que as frutas e produtos hortícolas só ficarão sujeitos ao MCT a partir de 1 de Janeiro de 1990. Ainda que a crítica do recorrente pudesse ser justificada no que respeita aos produtos perecíveis, a simples eventualidade da aplicação do prazo contestado a esses produtos não pode, pois, ocasionar a ilegalidade da disposição em causa. Com efeito, o prazo em questão, assim como todas as regras comuns de aplicação do MCT previstas no Regulamento n.° 574/86, é fixado «sem prejuízo de disposições derrogatórias previstas na regulamentação comunitária específica para determinados produtos», como dispõe o n.° 1 do artigo 1.° do referido regulamento.

30 Sendo assim, o fundamento baseado na violação do princípio da segurança jurídica não pode ser acolhido.

D — O princípio da proporcionalidade

31 O recorrente sustenta que o sistema de certificados e de cauções constitui um mecanismo inútil e, de qualquer forma, desproporcionado relativamente ao objectivo prosseguido. Em apoio desta tese, o recorrente invoca, em primeiro lugar, alguns argumentos que têm por base a violação do artigo 30.° do Tratado CEE e a natureza especialmente restritiva da caução. Estes argumentos já foram atrás examinados.

32 O recorrente sublinha ainda que a natureza desproporcionada do regime instituído pelos regulamentos impugnados resulta de uma comparação com outras medidas de controlo intracomunitárias, em especial as que têm por base o artigo 115.° do Tratado CEE para os produtos originários dos países terceiros colocados em livre prática na Comunidade. Estas medidas seriam menos rigorosas, por não preverem a constituição de cauções.

33 Essa comparação não é pertinente. O artigo 115.° do Tratado não estabelece um regime de controlo das trocas comerciais, mas confere à Comissão, nas circunstâncias precisas nele descritas, o poder de autorizar os Estados-membros a tomarem medidas de protecção, de que a Comissão «fixará as condições e modalidades».

34 O recorrente contesta também o disposto nos n.os 2 e 5 do artigo 2.° do Regulamento n.° 574/86, segundo os quais os direitos decorrentes do certificado MCT são atribuídos exclusivamente à pessoa mencionada nos formulários na qualidade de titular, e só podem ser objecto de uma única transmissão, não podendo o cessionário fazer retroceder o seu direito. Esta restrição da possibilidade de transferir o certificado constituiria uma limitação imposta aos operadores económicos sem qualquer justificação.

35 Deve observar-se que as regras contestadas pelo recorrente a este respeito são de alcance geral, no sentido de que fazem parte do regime geral de gestão dos certificados de importação, como dispõe, em especial, o artigo 9.° do Regulamento n.° 3183/80 da Comissão, de 3 de Dezembro de 1980, que estabelece modalidades comuns de aplicação do regime de certificados de importação, de exportação e de fixação antecipada para os produtos agrícolas (JO L 338, p. 1; EE 03, F20 p. 5). Resulta dos considerandos deste regulamento que a limitação das possibilidades de transmissão se deve à preocupação de facilitar uma boa gestão administrativa do sistema de certificados.

36 Neste mesmo contexto, o Conselho observou ainda que o MCT constitui um mecanismo que é complexo pelos seus elementos e importante pelas suas consequências eventuais. Teria sido exactamente por esse motivo que as instituições comunitárias recorreram a um sistema comprovado e bem conhecido dos operadores económicos para o estabelecimento de um controlo adequado das trocas comerciais.

37 Perante estes diferentes elementos do processo, o Tribunal considera que a limitação da transmissibilidade dos certificados MCT se inspira na preocupação de garantir, na medida do possível, a fiabilidade dos dados deles resultantes, de acordo com um regime que já deu provas. Nestas condições, a mencionada limitação não pode ser considerada desproporcionada relativamente ao objectivo legítimo que prossegue.

38 Deste modo, devem ser rejeitadas as críticas fundadas na violação do princípio da proporcionalidade.

E — A obrigação de *standstill*

39 A propósito deste fundamento, a argumentação do recorrente tem por base o facto de, no respeitante a dois dos três grupos de produtos abrangidos pelo MCT, a saber, as frutas e produtos hortícolas e as batatas temporãs, os regulamentos impugnados terem introduzido um sistema mais restritivo para as importações espanholas na Comunidade dos Dez do que o sistema aplicado anteriormente. De facto, só os produtos vitivinícolas estariam sujeitos a um regime de certificados e de cauções antes da adesão. Ao impor o mesmo regime aos outros dois grupos de mercadorias, as instituições recorridas teriam violado a obrigação de *standstill* enunciada nos artigos 31.° e 32.° do Tratado CEE.

40 A este respeito, há que recordar que o regime contestado faz parte integrante de um mecanismo transitório expressamente previsto no acto de adesão, que constitui uma derrogação do sistema normal aplicável às trocas comerciais intracomunitárias. Com vista a apreciar a legalidade das medidas adoptadas para pôr em prática o MCT, é preciso examinar se estão a coberto das disposições respectivas do acto de adesão. Ora, depreende-se desse exame, que já foi objecto das considerações antecedentes, que tal é efectivamente o caso.

41 Em consequência, o fundamento baseado no *standstill* deve ser igualmente rejeitado.

F — A preferência comunitária

42 O recorrente entende que o regime de certificados e cauções colocaria os produtos espanhóis na situação dos importados dos países terceiros, quando a Espanha é membro de pleno direito da Comunidade desde 1 de Janeiro de 1986. O recorrente volta a lembrar, a propósito deste fundamento, que o regime anterior teria sido menos restritivo para as frutas e produtos hortícolas e para as batatas temporãs. Por esse motivo, o princípio da preferência comunitária teria sido violado.

43 Antes de mais, deve precisar-se que a preferência comunitária se refere, no contexto do presente litígio, à situação dos produtos espanhóis em confronto com os provenientes de países terceiros após a adesão. Os argumentos do recorrente res-

peitantes à situação existente antes da adesão não são, portanto, pertinentes, porquanto a Comunidade não era obrigada a manter inalterada essa situação.

44 O acto de adesão assegura efectivamente a preferência comunitária, ao dispor, no n.° 4 do artigo 85.°, que a aplicação do MCT não pode, em caso algum, implicar para os produtos provenientes dos novos Estados-membros um tratamento menos favorável do que o aplicado aos produtos provenientes dos países terceiros mais favorecidos.

45 Esta disposição não foi violada pelos regulamentos impugnados. Com efeito, o sistema de controlo das trocas comerciais de certos grupos de produtos foi alargado aos produtos de países terceiros colocados em livre prática na Comunidade pelo artigo 3.° do Regulamento n.° 569/86. Segundo o artigo 6.° do mesmo regulamento, na apreciação da situação do mercado de um Estado-membro são tomados em consideração os produtos provenientes dos países terceiros. Por conseguinte, as importações de produtos espanhóis não são desfavorecidas relativamente às de produtos provenientes de países terceiros.

46 No que diz respeito à situação das batatas temporãs provenientes de países terceiros, especialmente sublinhada pelo recorrente, o seu argumento consiste em sustentar que as importações desses produtos na Comunidade, se bem que possam ser objecto de restrições quantitativas nacionais, não estão, contudo, sujeitas ao regime de certificados e cauções. No entanto, o recorrente não demonstrou em que medida as importações de batatas temporãs espanholas na Comunidade poderiam ainda estar sujeitas, e estavam-no efectivamente, a restrições quantitativas nacionais a partir de 1 de Março de 1986, data da entrada em vigor do MCT.

47 Por isso, o fundamento baseado na inobservância da preferência comunitária não pode ser acolhido.

G — A falta de fundamentação

48 Este fundamento apoia-se no considerando do preâmbulo do Regulamento n.° 569/86, segundo o qual «as orientações complementares acordadas no âmbito da conferência contêm indicações» sobre as regras de funcionamento do MCT, indicações essas que teriam previsto a emissão de certificados acompanhados da

constituição de uma caução que garanta a realização das operações em função das quais esses certificados foram pedidos.

49 O recorrente declara que, contrariamente a essa afirmação, a conferência de negociação sobre o conteúdo do acto de adesão não chegou a um acordo quanto à implantação de um sistema de certificados e cauções, visto que a posição da Comunidade sobre essa questão foi rejeitada pelos negociadores espanhóis. Nessas condições, a conferência ter-se-ia limitado a incluir na acta uma declaração unilateral da delegação comunitária. Constam desta declaração as «orientações complementares» sobre as regras de funcionamento do MCT a que o considerando do Regulamento n.° 569/86 faz referência, mas não foi «acordada no âmbito da conferência», uma vez que a Espanha se opôs precisamente à inclusão de uma declaração comum no acto de adesão ou na acta da conferência.

50 O Conselho reconhece que, durante a conferência, a Espanha não aceitou a instauração de um sistema de certificados e de cauções, enquanto parte do regime de controlo do MCT. Alega, porém, que o considerando em questão se refere simplesmente a «orientações» que compreendem «indicações», expressão à qual não se deveria atribuir um valor jurídico. Além disso, o Conselho, apesar de reconhecer que o termo «acordadas» se poderia prestar a confusão, na medida em que seria interpretado como reflectindo um acordo da totalidade das partes contratantes, considera, no entanto, que as negociações permitiram chegar a determinadas orientações relativas ao quadro em que se devia verificar a aplicação do MCT, e que a Espanha não ignorava essas tendências.

51 Resulta desta discussão que o considerando em questão contém uma menção de facto errónea. Este vício de forma, todavia, não pode dar origem à anulação do Regulamento n.° 569/86, dado que os outros considerandos do preâmbulo deste regulamento fornecem uma fundamentação suficiente, em si própria, para o estabelecimento do regime de controlo que nele se prevê.

52 Sendo assim, o fundamento baseado num erro de fundamentação, conquanto procedente, não pode justificar a anulação do regulamento impugnado.

53 Em consequência das considerações anteriores, deve ser negado provimento ao recurso, na sua totalidade.

Quanto às despesas

54 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo o recorrente sido vencido, cumpre condená-lo nas despesas do processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O recorrente é condenado nas despesas do processo.

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

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

O secretário

P. Heim

O presidente f. f.

G. Bosco

Presidente de secção