pode ser criticado, no seu princípio, por contrário às disposições do Tratado CEE e do acto de adesão relativas à livre circulação de mercadorias.

Nem o Regulamento n.° 569/86 nem os regulamentos que estabelecem as respectivas regras de aplicação violam a regra de *standstill* do Tratado CEE ou os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade ou da preferência comunitária; as medidas neles previstas estão cobertas pelas disposições pertinentes do acto de adesão.

2. O vício de forma de um regulamento que consiste no facto de um dos considerandos do seu preâmbulo conter uma menção de facto errónea não pode dar origem à sua anulação, quando os seus outros considerandos forneçam uma fundamentação suficiente, em si própria, para a adopção das medidas nele previstas.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 119/86 *

I — Elementos de facto e tramitação processual

1. *Quadro jurídico*

1.1. *Acto de adesão*

O artigo 81.° do acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados, a seguir designado por «acto de adesão» (JO L 302, de 15.11.1985, p. 23), instituiu um mecanismo complementar aplicável às trocas comerciais («MCT») entre a Comunidade, na sua composição em 31 de Dezembro de 1985 (a seguir designada «Comunidade dos Dez»), e a Espanha. Este mecanismo aplica-se, por um lado, às importações na Comunidade dos Dez de frutas e produtos hortícolas, de produtos do sector vitivinícola e de batatas temporãs e, por outro, às importações em Espanha dos produtos do sector vitivinícola e de determinados produtos respeitantes aos sectores dos cereais, do leite, das frutas e produtos hortícolas, da carne de bovino e da batata de semente certificada. Nos termos do segundo parágrafo do n.° 1 do artigo 81.° do acto de adesão, no entanto, as frutas e produtos hortícolas só serão sujeitos ao MCT a partir de 1 de Janeiro de 1990.

Foi igualmente instituído, mediante o disposto no n.° 1 do artigo 249.° do acto de adesão, um MCT para as trocas comerciais entre a Comunidade dos Dez e Portugal, aplicável aos produtos referidos no anexo XXII do acto de adesão, entre os quais figuram os produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas, bem como os produtos do sector das plantas vivas e da floricultura. Pelo Regulamento n.° 3792/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985,

* Língua do processo: espanhol.

que define o regime aplicável nas trocas comerciais de produtos agrícolas entre Espanha e Portugal (JO L 367, p. 7; EE 03, F40 p. 9), este MCT tornou-se, além disso, extensivo às importações em Portugal dos produtos provenientes de Espanha que estão sujeitos ao MCT nas trocas comerciais entre a Espanha e a Comunidade dos Dez.

Nas disposições do acto de adesão, o MCT apresenta-se, antes de mais, como um instrumento destinado a possibilitar, se necessário, a aplicação de medidas de protecção. Estas disposições, no que respeita às trocas comerciais entre a Comunidade dos Dez e a Espanha, podem resumir-se da forma que é descrita a seguir. Para cada um dos produtos sujeitos ao MCT, o artigo 83.° prevê que, no início de cada campanha de comercialização, será estabelecido pela Comissão um «balanço previsional», em função das previsões de produção e de consumo em Espanha ou na Comunidade dos Dez. Com base neste balanço, a Comissão deve estabelecer, segundo o procedimento do comité de gestão, um «calendário previsional» relativo ao desenvolvimento das trocas comerciais e à fixação de um «limite indicativo» de importação no mercado em causa. O n.° 2 do referido artigo precisa que «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».

O artigo 84.° dispõe que o calendário referido no artigo 83.° deve compreender a fixação de uma quantidade «objectivo» para o ano de 1986 para as importações em Espanha de certos produtos comunitários sujeitos ao MCT e a sua progressão em cada um dos três anos seguintes, relativamente ao ano precedente.

O artigo 85.° explicita as medidas de protecção que podem ser adoptadas no quadro do MCT. Este artigo está redigido do seguinte modo:

«1) ... 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, a Comissão, a pedido de um Estado-membro ou por sua própria iniciativa, decidirá de acordo com um procedimento de urgência:

— as medidas cautelares necessárias e aplicáveis até à entrada em vigor das medidas definitivas previstas no n.° 3;

— a convocação do comité de gestão do sector em causa, tendo em vista a análise das medidas adequadas.

2) Quando a situação referida no n.° 1 causar uma perturbação grave dos mercados, um Estado-membro pode pedir à Comissão que tome imediatamente as medidas cautelares referidas no n.° 1. Para tal efeito, a Comissão tomará uma decisão nas vinte e quatro horas seguintes à recepção do pedido.

Se a decisão da Comissão não tiver sido tomada nesse prazo, o Estado-membro requerente pode tomar medidas cautelares que são imediatamente comunicadas à Comissão.

Estas medidas permanecerão aplicáveis até que a Comissão tenha decidido sobre o pedido referido no primeiro parágrafo.

3) As medidas definitivas serão adoptadas no mais curto prazo de acordo com o procedimento previsto no artigo 38.° do Regulamento n.° 136/66/CEE ou, conforme o caso, nos artigos correspondentes dos outros regulamentos relativos à organização comum dos mercados agrícolas.

Estas medidas podem nomeadamente compreender:

a) a revisão do limite indicativo, se o mercado em causa não tiver sofrido perturbações significativas na sequência do desenvolvimento das importações;

b) a limitação ou a suspensão das importações no mercado da Comunidade, na sua composição actual, ou no mercado espanhol, em função da gravidade da situação, apreciada nomeadamente com base no desenvolvimento dos preços de mercado e das quantidades que são objecto das trocas.

As medidas restritivas referidas na alínea b) só podem ser tomadas na medida e para a duração estritamente necessárias para porem termo à perturbação. No que diz respeito à Comunidade, na sua composição actual, estas medidas podem ser limitadas às importações destinadas a algumas das suas regiões, desde que incluam disposições adequadas que permitam evitar desvios de tráfego.

4) A aplicação do MCT não pode, em qualquer caso, implicar, em relação aos produtos provenientes de Espanha ou da Comunidade, na sua composição actual, um tratamento menos favorável do que o aplicado aos produtos que, provenientes dos países terceiros que beneficiem da cláusula da nação mais favorecida, sejam escoados nas regiões em causa.»

1.2. *Os regulamentos impugnados*

a) Regulamento n.° 569/86 do Conselho

Este regulamento, adoptado com base no n.° 1 do artigo 89.° e no n.° 2 do artigo 234.° do acto de adesão — disposições que conferem ao Conselho o poder de adoptar as disposições necessárias à execução do capítulo relativo à agricultura, no que respeita, respectivamente, a Espanha e a Portugal —, determina as regras gerais de aplicação do MCT. Referindo-se, no primeiro considerando do preâmbulo do regulamento, ao objectivo do MCT, a saber, o de «acompanhar a evolução das trocas comerciais», e, no seu segundo considerando, a «orientações complementares acordadas no âmbito da conferência», o Conselho introduziu através desse regulamento um sistema de certificados e de cauções. As principais características deste sistema podem ser descritas da forma seguinte.

O n.° 1 do artigo 1.° do regulamento dispõe que a introdução no consumo dos produtos sujeitos ao MCT só pode ser efectuada mediante apresentação de um «certificado MCT» que, em conformidade com o disposto no n.° 4, só pode ser emitido, para os produtos espanhóis, pelas autoridades espanholas. O n.° 3 do mesmo artigo prevê, além disso, que a emissão do certificado MCT está subordinada à constituição de uma garantia «que permita o respeito do compromisso de introduzir no consumo durante o prazo de validade do certificado MCT, ficando esta garantia perdida, no todo ou em parte, se a operação não for realizada nesse prazo ou só o for parcialmente».

A fim de acompanhar a evolução das importações dos países terceiros na Comunidade da mesma maneira que a evolução das importações comunitárias, o artigo 3.° do regulamento dispõe que, «quando produtos provenientes de países terceiros sejam introduzidos em livre prática no Estado-membro em que se aplica o MCT, a colocação em livre prática só pode ser efectuada mediante apresentação de um certificado de importação MCT. O certificado de importação MCT só é válido no Estado-membro em que se aplica o MCT».

Além disso, prevê-se que a emissão do certificado MCT e dos certificados de importação MCT pode ser limitada a certos produtos de um sector e escalonada ao longo do ano, e que pode ser fixado um prazo para a emissão dos certificados (artigo 4.°). Sempre que a situação do mercado exigir a limitação ou a suspensão das importações no mercado do Estado-membro em causa, a emissão dos certificados MCT pode ser limitada ou suspensa (n.° 1 do artigo 5.°).

O artigo 7.° dispõe que as regras de execução do regulamento serão adoptadas de acordo com o procedimento do comité de gestão.

b) Regulamento n.° 574/86 da Comissão

Por este regulamento, adoptado em aplicação do artigo 7.° do Regulamento n.° 569/86 do Conselho, a Comissão determinou as regras de execução do MCT. O artigo 2.° e o n.° 2 do artigo 6.° do regulamento especificam, designadamente, que o certificado MCT autoriza e obriga a introduzir no consumo a quantidade líquida do produto indicado durante o período de validade do certificado e que o certificado é emitido, normalmente, no quinto dia útil seguinte ao dia da apresentação do pedido.

c) Regulamentos n.os 624, 641, 643 e 647/86 da Comissão

Estes regulamentos determinam certas regras particulares do MCT, respectivamente para as batatas temporãs, os produtos do sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas importados em Portugal (referidos no anexo XXII do acto de adesão), os produtos do sector das plantas vivas e da floricultura importados em Portugal (igualmente referidos no mencionado anexo) e os produtos do sector vitivinícola. Fixam, nomeadamente, os limites indicativos, o prazo de validade do certificado MCT e o seu prazo de emissão, bem como o montante da garantia para esses produtos.

2. *Tramitação do processo*

O requerimento inicial do Reino de Espanha deu entrada na Secretaria do Tribunal em 27 de Maio de 1986.

Um pedido de medidas provisórias apresentado pelo recorrente com o fim de obter a suspensão da execução dos regulamentos n.os 569, 574 e 647/86 foi indeferido por despacho do presidente do Tribunal de 9 de Julho de 1986.

A fase escrita do processo decorreu normalmente; no entanto, por carta de 29 de Setembro de 1986, o Reino de Espanha renunciou à réplica e requereu, nos termos do segundo parágrafo do n.° 1 do artigo 55.° do Regulamento Processual, que o processo fosse declarado prioritário, para o efeito da fixação da data para a audiência. Por decisão de 3 de Outubro de 1986, o presidente indeferiu este pedido.

Com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

II — Pedidos das partes

O *recorrente* pede que o Tribunal se digne:

1) anular integralmente os regulamentos n.° 569/86 do Conselho e n.os 574, 624, 641, 643 e 647/86 da Comissão;

2) condenar os recorridos nas despesas do processo.

O Conselho das Comunidades Europeias, *recorrido*, pede que o Tribunal se digne:

1) negar provimento ao recurso do Reino de Espanha, pelo menos no que diz respeito ao Regulamento n.° 569/86 do Conselho;

2) condenar o recorrente nas despesas do processo.

A Comissão das Comunidades Europeias, *recorrida*, pede que o Tribunal se digne:

1) negar provimento ao recurso do Reino de Espanha;

2) condená-lo nas despesas do processo.

III — Fundamentos e argumentos das partes

Resumo dos fundamentos apresentados

Depois de algumas observações gerais relativamente ao MCT, o Reino de Espanha recorda, em primeiro lugar, os antecedentes da adopção dos regulamentos impugnados. Em seguida, explica os motivos pelos quais as regras do MCT, tal como foram estabelecidas por esses regulamentos, constituiriam um obstáculo especialmente grave para as trocas comerciais.

O recorrente invoca, depois, os seis fundamentos seguintes.

Em primeiro lugar, o Regulamento n.° 569/86 do Conselho estaria viciado por falta de fundamentação, na medida em que se baseia na consideração de que orientações complementares, contendo indicações sobre as regras de funcionamento do MCT, teriam sido «acordadas no âmbito da conferência» de negociação do tratado de adesão.

Em segundo lugar, os regulamentos impugnados seriam contrários às disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias, visto não constar do acto de adesão nenhuma medida que permita derrogar estas disposições.

Em terceiro lugar, os regulamentos violariam o princípio da segurança jurídica, ao colocarem os operadores económicos que desejam exportar produtos sujeitos ao MCT para a Comunidade dos Dez numa situação de incerteza profunda quanto à possibilidade de realizarem as suas transacções.

Em quarto lugar, o sistema de certificados e cauções que foi instituído seria desproporcionado relativamente ao objectivo prosseguido.

Em quinto lugar, os regulamentos seriam contrários aos artigos 31.° e 32.° do Tratado CEE; introduziriam, especialmente para as frutas e produtos hortícolas e para as batatas temporãs, um regime de trocas mais restritivo do que aquele que vigorava antes da adesão.

Em sexto lugar, os regulamentos seriam incompatíveis com o princípio da preferência comunitária, ao colocarem a Espanha, no que respeita às trocas comerciais de produtos agrícolas, na situação de um país terceiro.

1. *O MCT — Observações gerais*

O *recorrente* afirma nomeadamente que os limites indicativos previstos no artigo 83.° do acto de adesão devem distinguir-se dos contingentes, que a Comunidade pode fixar

no âmbito da política comercial comum, e das quantidades «objectivo» previstas no artigo 84.° do acto de adesão. Enquanto um contingente impõe limites máximos às importações, que não podem ser excedidos, seria perfeitamente possível exceder um limite indicativo. A este respeito, o recorrente observa que o facto de se atingir o limite indicativo não desencadearia automaticamente o mecanismo de protecção; por força do artigo 85.° do acto de adesão, somente um «acréscimo significativo» das importações, em resultado do qual seja «atingido ou excedido o limite indicativo de importação do produto», pode dar origem à convocação pela Comissão do comité de gestão do sector em questão, com vista à análise das medidas adequadas. Além disso, a distinção entre contingentes e limites não seria específica do acto de adesão; encontrar-se-ia igualmente noutros domínios da política comercial, especialmente no regime das preferências generalizadas em benefício dos países em vias de desenvolvimento. Nesse contexto, admitir-se-ia que os limites possam normalmente ser excedidos, visto constituírem mais uma espécie de mínimo garantido do que uma quantidade máxima autorizada.

O *Conselho* alega, antes de mais, que o processo de urgência é desencadeado automaticamente, logo que exista um risco de que o ritmo das importações, realizadas ou previsíveis, possa fazer com que seja «atingido» o limite indicativo, ainda que apenas para uma parte da campanha.

Em seguida, o Conselho contesta que seja possível exceder os limites indicativos e que estes constituam uma espécie de mínimo garantido. A este propósito, fazendo referência designadamente à publicação oficial do Ministério da Agricultura, da Pesca e da Alimentação do Reino de Espanha intitulada *Tratado de adhesión España-CEE Agricultura*, publicada em 1985, recorda, entre outros aspectos, a natureza e a finalidade do MCT. Aquela publicação descreveria correctamente o MCT como «um sistema de vigilância das trocas comerciais, entre a Espanha e a Comunidade dos Dez, de produtos que ambas as partes consideram merecerem atenção especial» e que tem como finalidade «adaptar as trocas comerciais às possibilidades reais dos mercados em questão, impedindo a realização de importações excessivas, que poderiam provocar danos irreparáveis nos sectores correspondentes». Este comentário oficial poria em evidência o sentido restritivo que os autores do acto de adesão quiseram dar ao MCT: dada a existência de certos mercados especialmente sensíveis à importação de produtos agrícolas determinados e para assegurar uma transição progressiva e equilibrada, o MCT teria sido criado para afastar o perigo de um aumento muito forte e repentino das importações.

O Conselho observa, finalmente, que o sistema de certificados e cauções permite à Comissão dispor dos elementos de informação necessários para efectuar o controlo quotidiano exigido para o bom funcionamento do MCT, muito antes de as importações atingirem o limiar de desencadeamento das medidas rigorosas previstas no artigo 85.° do acto, e com maiores garantias do que as que seriam oferecidas unicamente pela comunicação administrativa de declarações aduaneiras ou de meras estatísticas periódicas. Assim, o sistema de certificados e cauções teria como efeito evitar um recurso excessivo às medidas de protecção previstas no acto de adesão.

A *Comissão* descreve, primeiramente, as medidas transitórias previstas no acto de adesão no domínio da agricultura e compara os regimes aplicáveis antes e depois da adesão. Explica, em seguida, a necessidade de um sistema de certificados e cauções para a aplicação do MCT. A este respeito, faz notar que, relativamente às informações provenientes de certificados, os sistemas puramente estatísticos apresentam pelo menos dois inconvenientes que impedem a sua utilização para a aplicação do MCT: por um lado, esses sistemas têm como base informações provenientes de grande número de estâncias aduaneiras, enquanto a emissão dos certificados pelo país exportador é centralizada; por outro, só permitem elaborar estatísticas *a posteriori* e com um atraso variável, consoante os Estados-membros, ao invés de assegurarem a natureza previsional da operação a efectuar.

2. *Os efeitos restritivos do sistema de certificados e cauções*

Na opinião do *recorrente*, o sistema de certificados e cauções criaria um obstáculo suplementar para as trocas comerciais, que produziria os seus efeitos independentemente da aplicação do artigo 85.° do acto de adesão. Esse sistema tornaria mais difíceis e incertas as exportações dos produtos sujeitos ao MCT, mesmo quando estas não tenham ainda atingido os níveis fixados pelos limites indicativos. A este propósito, o recorrente invoca, designadamente, as seguintes circunstâncias.

a) O certificado constituiria uma condição prévia para qualquer importação na Comunidade dos Dez; é exigida a apresentação do certificado para se poder proceder à introdução no consumo dos produtos sujeitos ao MCT e o n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 574/86 da Comissão dispõe que o certificado autoriza e obriga a vender a quantidade líquida do produto indicado, durante o período de validade do certificado.

O *Conselho* observa a esse respeito que a situação é a mesma no que diz respeito à colocação no consumo, em Espanha e Portugal, dos produtos exportados pela Comunidade dos Dez que estão sujeitos ao MCT. A *Comissão* assinala que o certificado, que poderia ser pedido por qualquer interessado estabelecido na Comunidade, e consequentemente também pelo comprador, é necessário exclusivamente para a introdução no consumo dos produtos em questão. O exportador teria, assim, liberdade para exportar sem nenhum certificado.

b) A obrigação de constituir uma garantia aumentaria as despesas e os riscos financeiros; o certificado MCT só é emitido desde que precedido da constituição de uma caução. A caução só é restituída se se provar que o produto foi introduzido no consumo no Estado-membro de importação durante o período de validade do certificado (n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento n.° 569/86 e n.°2 do artigo 8.° do Regulamento n.° 574/86).

O *Conselho* e a *Comissão* observam que estas consequências derivam da própria natureza de um sistema de certificados. O regime de cauções seria necessário para evitar que certos operadores pedissem todos os certificados disponíveis para fins especulativos, em detrimento de outros operadores.

c) Para as exportações espanholas, o certificado só pode ser emitido pelas autoridades espanholas, e não pelas autoridades do país em que os produtos são introduzidos no

consumo (n.° 4 do artigo 1.° do Regulamento n.° 569/86).

O *Conselho* e a *Comissão* entendem que esta disposição representa uma vantagem para o país exportador; evita que os exportadores espanhóis fiquem na dependência das autoridades competentes dos Estados-membros de importação.

d) O certificado só é emitido após um prazo de espera de sete dias; seria preciso acrescentar ao prazo de cinco dias previsto no n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 574/86 um mínimo de dois dias não úteis. O carácter restritivo do prazo de sete dias teria sido reconhecido pela Comissão no caso das batatas temporãs, para as quais a Comissão previu a emissão imediata dos certificados (n.° 3 do artigo 2.° do Regulamento n.° 624/86).

O *Conselho* e a *Comissão* observam, nomeadamente, que as regras de aplicação do MCT devem ser acompanhadas de prazos mínimos para que o controlo das trocas comerciais possa funcionar.

e) A emissão dos certificados pode ser limitada a certos produtos de um sector e escalonada ao longo do ano (n.° 1 do artigo 4.° do Regulamento n.° 569/86), mesmo que os limites quantitativos previstos para os produtos em causa ainda não tenham sido atingidos ou excedidos; esta possibilidade limitaria seriamente a liberdade comercial dos operadores económicos.

O *Conselho* faz notar que resulta do artigo 85.° do acto de adesão que as medidas de protecção podem ser desencadeadas antes mesmo de serem excedidos os limites indicativos. Por conseguinte, seria lógico que o artigo 5.° do Regulamento n.° 569/86 previsse que a emissão dos certificados pode ser limitada ou suspensa sempre que a situação do mercado exija a limitação ou a suspensão das importações no mercado do Estado-membro em causa. O motivo pelo qual o artigo 4.° deste regulamento dispõe, além disso, que a emissão de certificados pode ser limitada a certos produtos ou escalonada, dever-se-ia, por um lado, à existência de produtos que, dada a sua qualidade inferior, não são objecto de trocas comerciais e, por outro, às exigências relativas à fixação do limite indicativo; os artigos 83.° e 251.° do acto de adesão prevêem, de facto, que «no âmbito do limite indicativo global podem ser fixados limites correspondentes aos diferentes períodos da campanha de comercialização em causa».

f) As possibilidades de transmissão dos direitos decorrentes dos certificados seriam demasiado limitadas; os direitos decorrentes do certificado são atribuídos unicamente à pessoa mencionada no formulário como titular e só podem ser objecto de uma única transmissão. As possibilidades de efectuar transmissões sucessivas dos produtos exportados entre o momento da apresentação do pedido do certificado e o da expedição do produto ao consumidor seriam, por isso, muito reduzidas.

A *Comissão* observa que o sistema instituído é mais maleável que o previsto no 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), aplicável aos certificados previstos pelas organizações de mercado.

g) A restituição da garantia somente poderia verificar-se mediante a apresentação do certificado, com o visto da estância aduaneira do país de importação, nos seis meses seguintes ao último dia de validade do certificado (n.° 5 do artigo 8.° do Regulamento n.° 574/86). Deste modo, o exportador que

depositou a garantia teria de se basear num documento que se encontra normalmente na posse do comprador do produto.

A *Comissão* entende que esta circunstância não pode ser considerada um obstáculo intransponível.

h) Os direitos inerentes ao certificado poderiam ser retirados discricionariamente, no que respeita a um ou vários Estados-membros (n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 569/86); o exportador achar-se-ia, em consequência, numa situação de insegurança jurídica permanente.

O *Conselho* rebate este argumento, observando que a limitação ou a suspensão das importações está sujeita aos requisitos bem definidos do n.° 2 do artigo 5.° e do n.° 1 do artigo 6.° do Regulamento n.° 569/86.

A *Comissão* acrescenta que, por força do n.° 2 do artigo 85.° do acto de adesão, os Estados-membros somente podem adoptar medidas cautelares depois de uma decisão da Comissão.

i) Por último, mesmo que o exportador tenha cometido um erro no pedido de emissão de um certificado, este não poderia ser objecto de revogação.

3. *Antecedentes da adopção dos regulamentos impugnados*

O *recorrente* alega que é inexacta a indicação que consta do segundo considerando do preâmbulo do Regulamento n.° 569/86 do Conselho, segundo o qual «orientações complementares» contendo indicações sobre as regras de funcionamento do MCT teriam sido «acordadas no âmbito da conferência». Por ocasião da sessão ministerial de 28 de Março de 1985, durante a qual seriam acordadas as disposições essenciais do MCT, o Governo espanhol teria tomado conhecimento pela primeira vez de um projecto de declaração da Comissão relativo às medidas de execução a adoptar no quadro do MCT. Esta declaração previa a instauração de um sistema de certificados e cauções. Este projecto teria sido debatido na última sessão da conferência, a nível de suplentes, em 6 e 7 de Junho de 1985. A delegação da Comunidade teria então tentado, sem sucesso, obter o acordo da delegação espanhola para incluir esta declaração, como declaração comum, no acto de adesão. O Governo espanhol teria considerado que o sistema de certificados e cauções tornaria muito mais restritivo o mecanismo de fixação dos limites quantitativos acordado por ambas as partes em 28 de Março de 1985. Pelo mesmo motivo, a delegação espanhola teria recusado a inclusão da mencionada declaração no acto de adesão, como declaração unilateral da Comunidade dos Dez. A conferência ter-se-ia limitado, portanto, a registar essa declaração em anexo à acta da 32.ª sessão de suplentes, manifestando assim a ausência de acordo.

4. *Violação de formalidades essenciais*

Na medida em que o Regulamento n.° 569/86 do Conselho se baseia no segundo considerando, acima referido, o *recorrente* entende que deve ser anulado por erro na fundamentação.

O *Conselho* admite que o adjectivo «acordadas», no considerando em questão, pode prestar-se a confusão, se interpretado como reflectindo um acordo das partes contratantes na negociação de adesão. Todavia, a presença de um adjectivo inadequado num considerando não bastaria para acarretar uma violação de formalidades essenciais,

visto que, quanto ao restante, o acto está suficientemente fundamentado. Além disso, o *Conselho* e também a *Comissão* alegam que o Regulamento n.° 569/86, de qualquer forma, teria fundamento jurídico suficiente no n.° 1 do artigo 89.° do acto de adesão. Os considerandos do regulamento recordariam, com acerto, que o MCT está previsto no artigo 81.° do acto de adesão e «tem por objectivo acompanhar a evolução das trocas comerciais e aplicar as medidas previstas no acto que se vierem a revelar necessárias».

5. *Violação do princípio da livre circulação de mercadorias*

O *recorrente* sustenta que os regulamentos impugnados são contrários ao artigo 30.° do Tratado:

— ao exigirem tanto a apresentação de um certificado como a constituição de uma caução como requisito para a introdução no consumo no país exportador;

— ao permitirem escalonar a emissão dos certificados ao longo do ano;

— ao permitirem limitar a emissão dos certificados a certos produtos de um sector, antes mesmo de terem sido atingidos os limites indicativos.

Como estaria confirmado por jurisprudência constante do Tribunal, afora as excepções previstas pelo próprio direito comunitário, os artigos 30.° e 34.° do Tratado opõem-se à aplicação, nas relações intracomunitárias, de qualquer medida que mantenha a exigência, ainda que puramente formal, de licenças de importação ou de exportação, ou qualquer outro procedimento semelhante. A este propósito, o recorrente refere, entre outros, os acórdãos do Tribunal de 15 de Dezembro de 1971 (International Fruit Company, 51 a 54/71, Recueil, p. 1107), de 15 de Dezembro de 1976 (Donckerwolcke, 41/76, Recueil, p. 1921) e de 11 de Junho de 1985 (Comissão/Irlanda, 288/83, Recueil, p. 1761).

No seu acórdão de 16 de Março de 1977 (Comissão/França, 68/76, Recueil, p. 515), o Tribunal teria considerado, de resto, que mesmo que os certificados de exportação sejam concedidos imediatamente e para todas as quantidades pedidas, e ainda que o seu objecto seja efectivamente o de conhecer as intenções dos exportadores, a medida deve ser qualificada de medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação, porque «a imposição de qualquer formalidade especial à exportação, devido ao atraso que provoca e ao efeito dissuasivo que comporta para os exportadores, constitui um obstáculo às trocas comerciais» (tradução provisória).

No que diz respeito à obrigação de constituir uma caução, o recorrente sustenta que resulta tanto da Directiva 70/50 da Comissão, de 22 de Dezembro de 1969, relativa à supressão das medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação não referidas por outras disposições adoptadas por força do Tratado CEE (JO L 13, p. 29), como da jurisprudência do Tribunal, que tal obrigação constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.° do Tratado. A este respeito, refere nomeadamente os acórdãos do Tribunal de 9 de Junho de 1982 (Comissão/Itália, 95/81, Recueil, p. 2187, e Orlandi, 206, 207, 209 e 210/80, Recueil, p. 2147).

O recorrente observa, em seguida, que o artigo 30.° do Tratado é obrigatório, não só para os Estados-membros, mas também para as instituições comunitárias, e que nenhuma excepção ao princípio da livre circulação de mercadorias poderia ser admitida sem uma disposição imperativa do acto de adesão. Ora, o conferência não autorizaria de modo algum a instauração de um sistema generalizado de certificados e cauções, o escalonamento obrigatório ao longo do ano das exportações de produtos sujeitos ao MCT ou a limitação da importação desses produtos antes mesmo de serem atingidos os limites indicativos aplicáveis.

O *Conselho* e a *Comissão* alegam, em primeiro lugar, que a parte do acto de adesão relativa ao MCT constitui, em si, uma derrogação temporária das disposições do Tratado sobre a livre circulação de mercadorias. Logo, o artigo 30.° do Tratado não entraria em linha de conta na apreciação de um regime de transição como o que foi estabelecido pelo acto de adesão. Além disso, o Conselho observa que o n.° 1 do artigo 89.° e o n.° 2 do artigo 234.° do acto de adesão lhe atribuem um amplo poder para adoptar as disposições de aplicação do MCT.

O Conselho e a Comissão observam, em seguida, que no domínio da política agrícola as instituições dispõem de um amplo poder discricionário. A este propósito, o Conselho refere designadamente os acórdãos do Tribunal de 29 de Outubro de 1980 (Roquette, 168/79, Recueil, p. 333), de 21 de Fevereiro de 1979 (Stolting, 138/78, Recueil, p. 713) e de 30 de Setembro de 1982 (Amylum, 108/81, Recueil, p. 3107).

O Conselho e a Comissão fazem notar, finalmente, que as medidas adoptadas se aplicam unicamente às trocas comerciais entre a Comunidade dos Dez e os dois Estados aderentes, visto tratar-se, nesse caso, do quadro regulado pelo acto de adesão, e que, em conformidade com as disposições do acto, essas medidas são destinadas a assegurar «a realização completa da livre circulação, no interior da Comunidade, no termo do período de aplicação das medidas transitórias» (n.° 2 do artigo 83.° e artigo 251.° do acto de adesão).

6. *Violação do princípio da segurança jurídica*

No entender do *recorrente*, o sistema de certificados e cauções colocaria os operadores económicos num estado de incerteza profunda quanto à possibilidade de realizar as suas projectadas exportações. A este respeito, remete para as circunstâncias sublinhadas acima no ponto 2, especialmente as referidas nas alíneas d), e), g) e h). Esta incerteza constituiria uma violação do princípio da segurança jurídica.

O *Conselho* e a *Comissão* recordam que contestam a apresentação dos factos feita pelo recorrente. Aliás, não se poderia atribuir a criação de incertezas a um mecanismo tão clássico e tão familiar aos operadores económicos como o dos certificados e cauções.

7. *Violação do princípio da proporcionalidade*

A este propósito, o *recorrente* alega, primeiramente, que o objecto das regras do MCT só pode ser o estabelecimento de um sistema de controlo e de avaliação das trocas comerciais, e não a instituição de um mecanismo de controlo suplementar ao do próprio MCT. Ora, o sistema dos certificados e cauções em causa constituiria um controlo quantitativo, suplementar ao MCT, e inútil para proteger a Comunidade dos Dez contra a importação de produtos espanhóis.

O *Conselho* e a *Comissão* explicam que as modalidades de aplicação do MCT não podem ser apreciadas sem que se tome em consideração o conteúdo do próprio MCT. A este respeito, o Conselho salienta que, na medida em que esse mecanismo prevê medidas que podem culminar com a adopção de medidas limitativas das importações com destino a certas regiões da Comunidade dos Dez, é indispensável dispor de dados precisos sobre as correntes de trocas.

Em segundo lugar, o *recorrente* alega que, conforme resultaria do acórdão do Tribunal de 16 de Março de 1977 (Comissão/França, 68/76, Recueil, p. 515), mesmo que as medidas criticadas tenham unicamente por objectivo vigiar as trocas comerciais, este objectivo não justifica uma infracção ao artigo 30.° do Tratado.

A *Comissão* replica que a questão não reside em saber se as medidas adoptadas para a aplicação do artigo 81.° do acto de adesão são contrárias ao artigo 30.° do Tratado, mas em demonstrar o motivo pelo qual violariam o princípio da proporcionalidade.

O *recorrente* observa, em terceiro lugar, que é inútil a instituição de um mecanismo especial tendo em vista vigiar a evolução das trocas, uma vez que a Comissão e as administrações nacionais competentes dispõem já, apenas pelas declarações aduaneiras, de uma possibilidade de apreciação global precisa do nível das trocas, que lhes permite adoptar, se necessário, as medidas previstas pelo artigo 85.° do acto de adesão. Assim, por exemplo, para as frutas e produtos hortícolas, o Regulamento n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972, que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas (JO L 118, p. 11; EE 03, F5 p. 258), nunca teria instituído um sistema de certificados e de cauções para as importações dos países terceiros, quando o artigo 29.° desse regulamento também prevê medidas de protecção destinadas a atenuar as perturbações causadas por essas importações.

O *Conselho* e a *Comissão* lembram já ter explicado que as meras declarações aduaneiras são insuficientes para dar conta da evolução das trocas comerciais dos produtos sujeitos ao MCT que merecem atenção especial, tendo em conta a natureza das medidas previstas no artigo 85.° do acto de adesão. O Conselho observa, por outro lado, que o Tribunal considerou, no seu acórdão de 17 de Dezembro de 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil, p. 1125), que um sistema de comunicação de simples declarações aduaneiras não pode proporcionar às autoridades competentes dados seguros sobre a evolução dos movimentos de mercadorias.

O *recorrente* argumenta, em seguida, que o sistema dos certificados e cauções é, de qualquer maneira, demasiado rigoroso. A este respeito, invoca nomeadamente a natureza mais maleável que apresentam as medidas de controlo intracomunitárias previstas, com base no artigo 115.° do Tratado, para os produtos provenientes dos países terceiros colocados em livre prática na Comunidade. Isto seria igualmente válido para as medidas de controlo previstas pelo Regulamento n.° 288/82 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1982, relativo ao regime comum aplicável às importações (JO L 35, p. 1; EE 11, F15 p. 176). Este regulamento prevê, com efeito, a emissão de certificados, mas sem despesas nem cauções.

O *Conselho* e a *Comissão* explicam que não se pode estabelecer um paralelo entre as medidas que a Comissão pode autorizar nos termos do artigo 115.° do Tratado e as previstas pelos regulamentos impugnados. O Conselho recorda a natureza específica do

MCT enquanto obstáculo temporário, transitório, gradual e relativamente maleável à liberdade das trocas comerciais comunitárias de certos produtos agrícolas particularmente sensíveis e a necessidade de dispor de um regime que reduza ao mínimo os riscos de perturbação das correntes comerciais tradicionais.

Por último, o *recorrente* alega que um regime tão genérico e restritivo como o instituído pelos regulamentos impugnados não é justificável pela necessidade de vigiar a evolução das trocas comerciais, dado que o n.° 3 do artigo 85.° do acto de adesão dispõe que as medidas restritivas só podem ser tomadas «na medida e para a duração estritamente necessárias para porem termo à perturbação».

A este propósito, o *Conselho* e a *Comissão* replicam que o recorrente confunde as medidas de protecção, por um lado, e as medidas de controlo para a sua aplicação, por outro.

8. *Violação dos artigos 31.° e 32.° do Tratado*

O *recorrente* alega que o estabelecimento de um regime de certificados e de cauções para dois dos produtos em causa, a saber, as frutas e produtos hortícolas e as batatas temporãs, que a ele não estavam sujeitos antes da adesão, é contrário aos artigos 31.° e 32.° do Tratado, que prescrevem aos Estados-membros que se abstenham de introduzir, entre si, novas restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente.

O *Conselho* e a *Comissão* respondem que as medidas de controlo introduzidas pelos regulamentos impugnados não comportam restrições que vão além das resultantes da instituição do MCT enquanto instrumento transitório. O Conselho faz notar, a este propósito, que o MCT é especialmente severo no caso das importações de produtos «sensíveis» no mercado espanhol (e português), ao passo que o sistema é muito menos restritivo no caso das exportações espanholas (e portuguesas) para a Comunidade dos Dez.

9. *Violação do princípio da preferência comunitária*

O *recorrente* afirma que o artigo 3.° do Regulamento n.° 569/86 do Conselho sujeita doravante os produtos provenientes de países terceiros às regras do MCT, na medida em que se trate de produtos que, nas trocas comerciais entre Espanha e a Comunidade, estejam sujeitos ao MCT. O n.° 3 do referido artigo especifica que o mecanismo MCT «não se aplica aos produtos provenientes de países terceiros sujeitos a restrições quantitativas no Estado-membro em que se aplica o MCT». Ora, na opinião do recorrente, nenhuma disposição correspondente está prevista para as batatas temporãs espanholas importadas noutro Estado-membro, ao passo que subsistem restrições quantitativas para esses produtos em vários Estados-membros [faz aqui referência à lista recapitulativa das restrições quantitativas nacionais (JO C 350 de 31.12.1985, p. 16)]. O recorrente entende que, nestas circunstâncias, o estabelecimento de um sistema generalizado de certificados e cauções no que respeita a Espanha e Portugal constitui uma violação do princípio da preferência comunitária, consagrado pelo Tribunal no seu acórdão de 13 de Março de 1968 (Beus, 5/67, Recueil, p. 125).

O *Conselho* e a *Comissão* esclarecem que, para os produtos importados pela Espanha, provenientes da Comunidade dos Dez, a preferência comunitária apresentaria uma natureza automática, confirmada pelo disposto no n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 569/86 do Conselho: «Quando produtos provenientes de um país terceiro sejam introduzidos em livre prática em Espanha e se tratar dos mesmos produtos que os referidos no n.° 1 do artigo 84.° do acto de adesão, a quantidade de produtos que pode ser posta em livre prática em Espanha não pode ultrapassar uma quantidade equivalente à que resulta da aplicação do artigo 84.° do citado acto». Em contrapartida, no respeitante às importações pela Comunidade dos Dez de produtos espanhóis, para as quais o MCT apenas prevê limites indicativos, as instituições comunitárias aplicariam a preferência comunitária, respeitando as obrigações internacionais da Comunidade e aplicando designadamente a declaração comum relativa às importações, provenientes dos países terceiros, de produtos sujeitos ao MCT: «Na medida em que a deterioração do mercado da Comunidade ou de uma das suas regiões for também devida às importações provenientes de países terceiros, só serão tomadas medidas em relação a essas importações no âmbito e nas condições dos mecanismos já previstos pelas organizações comuns de mercado e no respeito pelas disposições que se referem aos compromissos internacionais da Comunidade» (JO L 302 de 15.11.1985, p. 481).

O Conselho sublinha, além disso, que as diferenças entre os «certificados MCT» e os «certificados de importação MCT», aos quais estão sujeitos os produtos provenientes de países terceiros, são mínimas, e que a adopção do Regulamento n.° 569/86, por conseguinte, não colocou o Reino de Espanha numa situação menos favorável que os países terceiros.

10. *Ilegalidade de disposições específicas dos regulamentos impugnados*

Além da ilegalidade geral de que estariam viciados os regulamentos impugnados, na sua totalidade, o *recorrente* sustenta ainda que as seguintes disposições seriam, em si próprias, ilegais:

a) O artigo 4.° do Regulamento n.° 569/86 seria ilegal, na medida em que permite limitar a certos produtos a emissão dos certificados ou escalonar a emissão desses certificados ao longo do ano. Este sistema não encontraria fundamento jurídico no acto de adesão e seria contrário ao artigo 30.° do Tratado.

O *Conselho* e a *Comissão* remetem, a esse respeito, para as suas observações gerais quanto à compatibilidade do regime de certificados e cauções com o artigo 30.° do Tratado.

b) O n.° 2, primeiro parágrafo, do artigo 6.° do Regulamento n.° 574/86 da Comissão seria ilegal, na medida em que prevê que o certificado MCT seja emitido no quinto dia útil seguinte ao dia da apresentação do pedido. Um prazo como esse não estaria previsto para os países terceiros no Regulamento n.° 3183/80 da Comissão, de 3 de Dezembro de 1980, acima referido, nem no Regulamento n.° 3388/81 da Comissão, de 27 de Novembro de 1981, relativo às regras especiais de aplicação do regime dos certificados de importação e exportação no sector vitivinícola (JO L 341, p. 19; EE 03, F23 p. 188). Sendo assim, esta disposição seria contrária ao princípio da preferência comunitária e contrária ao artigo 30.° do Tratado.

O *Conselho* e a *Comissão* replicam que esta afirmação é inexacta, porque as disposições aplicáveis e, em especial, o n.° 6 do artigo 10.° do Regulamento n.° 574/86 utilizariam os mesmos termos.

c) Finalmente, o n.° 2, segundo parágrafo, do artigo 6.° do Regulamento n.° 574/86 seria ilegal, na medida em que prevê que «os Estados-membros comunicarão à Comissão na segunda-feira e na quinta-feira de cada semana a quantidade que tiver sido objecto dos pedidos de certificados por cada produto em causa apresentados até ao dia da comunicação». No que diz respeito às importações de vinho de países terceiros, essas comunicações efectuar-se-iam mensalmente (artigo 6.° do Regulamento n.° 3388/81 da Comissão, acima referido); para as importações de outros produtos, não estaria previsto qualquer certificado. A mencionada disposição seria, assim, contrária ao princípio da preferência comunitária.

Em resposta, a *Comissão* declara que, exactamente como a disposição impugnada, o n.° 8 do artigo 10.° do Regulamento n.° 574/86 preceitua, para os produtos provenientes de países terceiros, que os Estados-membros comuniquem à Comissão, na segunda-feira e na quinta-feira de cada semana, a quantidade que tiver sido objecto dos pedidos por cada produto em causa.

T. Koopmans
Juiz relator