ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
22 de Abril de 1997 *

No processo C-310/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela Tariefcommissie (Países Baixos), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Road Air BV

e

Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação das disposições da parte IV do Tratado CE, bem como sobre a validade e a interpretação das Decisões 86/283/CEE do Conselho, de 30 de Junho de 1986, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia (JO L 175, p. 1, a seguir «quinta decisão»), e 91/110/CEE do Conselho, de 27 de Fevereiro de 1991, que prorroga a Decisão 86/283/CEE (JO L 58, p. 27),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray e L. Sevón, presidentes de secção, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward (relator), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm, M. Wathelet e R. Schintgen, juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Road Air BV, recorrente no processo principal, por P. V. F. Bos e M. Slotboom, advogados no foro de Roterdão,

— em representação do Governo neerlandês, por J. G. Lammers, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo francês, por C. de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e A. de Bourgoing, encarregada de missão na mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação do Conselho da União Europeia, por J. Huber e G. Houttuin, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por H. van Lier, consultor jurídico principal, na qualidade de agente, e J. Stuyck, advogado no foro de Bruxelas,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Road Air BV, representada por P. V. F. Bos e M. Slotboom, do Governo neerlandês, representado por M. A. Fierstra, consultor jurídico adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Conselho, representado por J. Huber e G. Houttuin, e da Comissão, representada por H. van Lier e J. Stuyck, na audiência de 26 de Novembro de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Janeiro de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 21 de Setembro de 1995, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de Setembro seguinte, a Tariefcommissie submeteu, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CE, uma questão prejudicial relativa à interpretação das disposições da parte IV do Tratado CEE, hoje Tratado CE, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos (a seguir «PTU») à Comunidade, bem como à validade e à interpretação das Decisões 86/283/CEE do Conselho, de 30 de Junho de 1986, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia (JO L 175, p. 1, a seguir «quinta decisão»), e 91/110/CEE do Conselho, de 27 de Fevereiro de 1991, que prorroga a Decisão 86/283/CEE (JO L 58, p. 27).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um recurso interposto pela sociedade Road Air da decisão do Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen te Hoofddorp, que lhe impôs o pagamento de um direito aduaneiro de 54,40 HFL relativamente à importação, proveniente das Antilhas Neerlandesas, de 7 kg de café em pó originário da Colômbia.

3 O artigo 227.° do Tratado CEE define o âmbito de aplicação territorial do Tratado. No n.° 3, torna-o extensivo aos PTU, cuja lista consta do anexo VI, e precisa que se aplica a esses países e territórios «o regime especial de associação definido na parte IV do presente Tratado».

4 A parte IV do Tratado intitula-se «A associação dos países e territórios ultramarinos».

5 Nos termos do artigo 131.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, «Os Estados-Membros acordam em associar à Comunidade os países e territórios não europeus que mantêm relações especiais com a Bélgica, a Dinamarca, a França, a Itália, os Países Baixos e o Reino Unido.» Nos termos da mesma disposição, esses países e territórios estão enumerados no anexo VI do Tratado.

6 Inicialmente, as Antilhas Neerlandesas não constavam dessa lista; foram inseridas, em conformidade com o artigo 227.°, n.° 3, do Tratado, pela Convenção 64/533/CEE, de 13 de Novembro de 1962, que alterou o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, para tornar aplicável às Antilhas Neerlandesas o regime especial de associação definido na parte IV deste Tratado (JO 1964, 150, p. 2414), que entrou em vigor em 1 de Outubro de 1964.

7 O artigo 132.° do Tratado afirma:

«A associação prosseguirá os seguintes objectivos:

1. Os Estados-Membros aplicarão às suas trocas comerciais com os países e territórios o mesmo regime que aplicam entre si por força do presente Tratado.

...»

8 O artigo 133.° do Tratado acrescenta:

«1. As importações originárias dos países e territórios beneficiarão, ao entrarem nos Estados-Membros, da eliminação total dos direitos aduaneiros que, nos termos do presente Tratado, se deve progressivamente realizar entre os Estados-Membros.

2. Em cada país e território, os direitos aduaneiros que incidam sobre as importações provenientes dos Estados-Membros e dos outros países e territórios serão progressivamente suprimidos, nos termos dos artigos 12.°, 13.°, 14.°, 15.° e 17.°»

9 Segundo o artigo 134.° do Tratado:

«Se o nível dos direitos aplicáveis às mercadorias provenientes de um país terceiro, ao entrarem num país ou território, for, em consequência da aplicação do n.° 1 do artigo 133.°, de ordem a provocar desvios de tráfego em prejuízo de qualquer Estado-Membro, este pode pedir à Comissão que proponha aos outros Estados-Membros as medidas necessárias para sanarem tal situação.»

10 Por fim, o artigo 136.° do Tratado prevê:

«Durante um período inicial de cinco anos a contar da data da entrada em vigor do presente Tratado, uma convenção de aplicação, anexa a este Tratado, fixará as modalidades e o processo de associação entre os países e territórios e a Comunidade.

Antes do termo da vigência da Convenção prevista no parágrafo anterior, o Conselho, deliberando por unanimidade, aprovará as disposições a prever para um novo período, com base nos resultados conseguidos e nos princípios enunciados no presente Tratado.»

11 Com base no artigo 136.°, segundo parágrafo, do Tratado, o Conselho adoptou, em 25 de Fevereiro de 1964, a Decisão 64/349/CEE, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia (JO 1964, 93, p. 1472). Esta visava substituir, a partir de 1 de Junho de 1964, data da entrada em vigor do acordo interno relativo ao financiamento e à gestão dos auxílios da Comunidade, assinado em Iaundé em 20 de Julho de 1963, a Convenção de aplicação relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade, anexada ao Tratado e celebrada por um período de cinco anos.

12 Em seguida, o Conselho adoptou as Decisões 70/549/CEE, 76/568/CEE e 80/1186/CEE, respectivamente, de 29 de Setembro de 1970 (JO L 282, p. 83), de 29 de Junho de 1976 (JO L 176, p. 8) e de 16 de Dezembro de 1980 (JO L 361, p. 1; EE 11 F14 p. 3), relativas à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia.

13 Por fim, em 30 de Junho de 1986, o Conselho adoptou a quinta decisão, que, nos termos do seu artigo 183.°, se aplicava até 28 de Fevereiro de 1990. Foi no entanto prorrogada até 30 de Junho de 1991 pelo artigo 1.° da Decisão 91/110.

14 O artigo 70.°, n.° 1, da quinta decisão tem a seguinte redacção:

«Os produtos originários dos países e territórios são admitidos à importação na Comunidade com isenção de direitos aduaneiros e de encargos de efeito equivalente.»

15 Os «produtos originários de países e territórios» são definidos no artigo 1.°, n.° 1, alínea b), do anexo II da quinta decisão, nos seguintes termos:

«1) Os produtos inteiramente obtidos num ou mais países ou territórios.

2) Os produtos obtidos num ou mais países ou territórios, no fabrico dos quais tenham entrado produtos que não sejam aqueles inteiramente obtidos nos países ou territórios, com a condição de os ditos produtos terem sido objecto de complementos de fabrico ou de transformações suficientes, na acepção do artigo 3.°»

16 Em 25 de Julho de 1991, o Conselho adoptou a Decisão 91/482/CEE relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia (JO L 263, p. 1, a seguir «sexta decisão»), que entrou em vigor em 20 de Setembro de 1991. Nos termos do seu artigo 240.°, n.° 1, é aplicável por um período de dez anos, a contar de 1 de Março de 1990.

17 O artigo 101.° desta decisão prevê que:

«1. Os produtos originários dos PTU podem ser importados na Comunidade com isenção de direitos aduaneiros e de encargos de efeito equivalente.

2. Os produtos não originários dos PTU que aí se encontrem em livre prática e reexportados em natureza para a Comunidade serão admitidos à importação na Comunidade com isenção de direitos aduaneiros e de encargos de efeito equivalente, desde que:

— tenham pago, no PTU em causa, direitos aduaneiros ou encargos de efeito equivalente de nível igual ou superior aos direitos aduaneiros aplicáveis na Comunidade à importação dos mesmos produtos originários de países terceiros que beneficiem da cláusula da nação mais favorecida,

— não tenham sido objecto de isenção ou de restituição, total ou parcial, de direitos aduaneiros ou de encargos de efeito equivalente,

— sejam acompanhados de um certificado de exportação.

...»

18 Em 24 de Junho de 1991, a Road Air declarou às autoridades aduaneiras neerlandesas a importação de 7 kg de essência de café em pó originário da Colômbia, que tinham sido colocados em livre prática nas Antilhas Neerlandesas.

19 Em 25 de Junho de 1991, a mercadoria foi classificada na subposição 2101 10 11 da pauta aduaneira comum, à qual se aplicava um direito aduaneiro de 18% do valor aduaneiro. O montante elevava-se portanto a 54,40 HFL.

20 A Road Air contestou esta tributação pelo facto de, por força do artigo 132.°, n.° 1, do Tratado, os Estados-Membros não poderem cobrar direitos aduaneiros sobre as mercadorias que, sendo originárias de um país terceiro, foram regularmente colocadas em livre prática nos PTU.

21 O Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen te Hoofddorp indeferiu esta reclamação, considerando, por seu lado, que as mercadorias que beneficiam da supressão dos direitos aduaneiros são exclusivamente as que preenchem as condições de origem.

22 Considerando que a solução do litígio exigia a interpretação da parte IV do Tratado, a Tariefcommissie suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A parte IV do Tratado CEE, e especialmente os artigos 132.°, n.° 1, 133.°, n.° 1, e 134.°, deve ser interpretada — sem distinguir entre mercadorias originárias dos PTU e mercadorias de países terceiros e por conseguinte contrariamente às Decisões 86/283/CEE e 91/110/CEE — no sentido de que em 25 de Junho de 1991 não podiam ser cobrados, à importação na Comunidade, direitos aduaneiros sobre mercadorias que se encontravam em livre prática num país dos PTU?»

23 Para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional nacional, convém determinar, em primeiro lugar, se se aplica à essência de café originário da Colômbia o Regulamento (CEE) n.° 3835/90 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1990, que altera os Regulamentos (CEE) n.° 3831/90, (CEE) n.° 3832/90 e (CEE) n.° 3833/90 no que se refere ao regime de preferências pautais generalizadas aplicado a certos produtos originários da Bolívia, da Colômbia, do Equador e do Peru (JO L 370, p. 126), examinar, em segundo lugar, o artigo 133.°, n.° 1, do Tratado, em terceiro lugar, o artigo 136.° do Tratado e, em último lugar, se se aplicam as quinta e sexta decisões do Conselho.

Quanto à aplicabilidade do Regulamento n.° 3835/90

24 Nas suas observações escritas, o Governo francês alega que o Regulamento n.° 3835/90 se aplica ao litígio no processo principal.

25 O artigo 3.°, n.° 1, deste regulamento prevê que os direitos da pauta aduaneira comum são totalmente suspensos, entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1991, para os produtos originários dos quatro Estados em causa, que são enumerados no anexo desse regulamento.

26 Ora, nesse anexo figuram as preparações alimentares diversas, classificadas no ex-capítulo 21 do Código NC, com excepção dos xaropes de açúcar abrangidos pelos números de código 2106 90 30, 2106 90 51, 2106 90 55 e 2106 90 59.

27 Disto resulta que, por força desse regulamento, não podia ser cobrado nenhum direito aduaneiro à importação nos Países Baixos, em 25 de Junho de 1991, de café em pó originário da Colômbia.

28 Incumbe ao órgão jurisdicional nacional examinar, no âmbito das normas processuais nacionais, se o litígio no processo principal pode ser decidido pela aplicação do Regulamento n.° 3835/90.

Quanto à interpretação do artigo 133.°, n.° 1, do Tratado

29 A Road Air considera que o artigo 133.°, n.° 1, do Tratado, não se refere unicamente aos produtos originários dos PTU, mas abrange também os produtos de países terceiros que estão aí colocados em livre prática.

30 A Road Air baseia-se, antes de mais, no artigo 132.°, n.° 1, do Tratado, que impõe aos Estados-Membros a obrigação de aplicar às suas trocas comerciais com os PTU o mesmo regime que aplicam entre si por força do Tratado. Refere-se, em seguida,

à versão alemã do artigo 133.°, n.° 1, do Tratado, que utiliza os termos «Waren aus den Ländern und Hoheitsgebieten...» (mercadorias originárias dos PTU), e, por fim, invoca a economia do artigo 134.° que, em seu entender, ficaria destituída de sentido se apenas os produtos originários dos PTU pudessem beneficiar do tratamento preferencial nos Estados-Membros.

31 A este respeito, convém salientar que as versões neerlandesa, inglesa, dinamarquesa, irlandesa, grega, espanhola, finlandesa e sueca empregam termos que se referem explicitamente aos «produtos» ou às «mercadorias»: «goederen van oorsprong uit...», «goods originating in...», «varer med oprindelse i...», «των καταγομένων εμπορευμάτων από...», « », «mercancías originarias de...», «peräisin... tavaroiden...», «varor med ursprung i...». Daqui decorre que, segundo estas versões, o artigo 133.°, n.° 1, só se pode aplicar aos produtos que tenham a sua origem num PTU.

32 Outras versões linguísticas (as versões francesa, italiana e portuguesa) utilizam termos mais vagos: «importations originaires des...», «importazioni originarie dei...», «importações originárias dos...». Estas versões são evidentemente susceptíveis de uma interpretação compatível com a interpretação precedente. Por fim, a versão alemã «Waren aus...» evoca as «mercadorias», tal como as versões linguísticas mencionadas no número anterior, sem no entanto utilizar um termo que exprima directamente a ideia de origem. Mas, ainda que contenha uma ambiguidade quanto a esta questão, deve ser interpretada num sentido conforme com as outras versões linguísticas.

33 Foi aliás com base nesta interpretação que, nas seis decisões adoptadas pelo Conselho nos termos do artigo 136.° do Tratado, apenas os produtos originários dos PTU foram isentos de direitos aduaneiros e de encargos de efeito equivalente. De igual modo, a Convenção 64/533, que tornou aplicável às Antilhas Neerlandesas o regime especial de associação dos PTU, anexou o Protocolo 64/534/CEE relativo às importações na Comunidade Económica Europeia de produtos petrolíferos

refinados nas Antilhas Neerlandesas (JO 1964, 150, p. 2416), segundo o qual o regime especial previsto para estes produtos permanece diferente do regime aplicável aos mesmos produtos originários de países terceiros.

34 Importa, por fim, salientar que a interpretação preconizada pela Road Air obrigaria a reconhecer aos PTU um regime análogo ao que os Estados-Membros se acordam mutuamente de forma progressiva, nos termos do Tratado, não apenas quanto à importação de produtos originários dos PTU mas também quanto aos produtos que aí são importados, pelo que os PTU fariam parte da zona aduaneira comum, o que vai muito além do que foi previsto pelo Tratado.

35 Daqui resulta que o artigo 133.°, n.° 1, não visa as importações de mercadorias que não são originárias dos PTU mas que aí se encontram em livre prática, e que, além disto, a parte IV do Tratado não previu um regime específico para estes produtos.

36 Contrariamente ao que afirma a Road Air, esta interpretação não tem por efeito privar o artigo 134.° do Tratado de sentido. Basta, a este respeito, verificar que, após a entrada em vigor do Tratado e até à realização da zona aduaneira comum, certos produtos originários de países terceiros podiam ser submetidos a direitos aduaneiros reduzidos ou isentos de direitos num PTU, e depois no Estado-Membro com o qual o PTU mantivesse relações especiais. Esta situação podia dar lugar a desvios de tráfego em prejuízo de um dos Estados-Membros, que poderia então recorrer à Comissão nos termos do artigo 134.°

Quanto à interpretação do artigo 136.° do Tratado

37 O artigo 136.° do Tratado prevê, no seu primeiro parágrafo, «um período inicial de cinco anos» durante o qual uma convenção de aplicação, anexa ao Tratado, fixa as modalidades e o processo de associação dos PTU, e, no seu segundo parágrafo, «um novo período» no qual o Conselho aprovará novas disposições com base nos resultados conseguidos e nos princípios enunciados no Tratado.

38 A Road Air considera que o artigo 136.°, segundo parágrafo, só habilitava o Conselho a adoptar uma única decisão relativa à associação dos PTU após a convenção de aplicação anexa ao Tratado, já referida. A prática do Conselho, que consiste em adoptar, para além do termo da decisão tomada no momento em que expirou esta convenção de aplicação, várias decisões sucessivas, é portanto contrária ao Tratado.

39 Saliente-se que o artigo 136.°, segundo parágrafo, apesar de não precisar a duração do novo período relativamente ao qual o Conselho pode adoptar as disposições necessárias à realização dos objectivos da associação, atribui àquela instituição um vasto poder discricionário a este respeito.

40 A associação dos PTU deve realizar-se de acordo com um processo dinâmico e progressivo, que pode exigir a adopção de várias disposições para alcançar todos os objectivos enunciados no artigo 132.° do Tratado, tendo em conta as realizações conseguidas graças às decisões anteriores do Conselho.

41 Atendendo a estes objectivos, há que interpretar o artigo 136.°, segundo parágrafo, no sentido de que prevê não um único «novo período» relativamente ao qual o Conselho está habilitado a adoptar as disposições necessárias para realizar os objectivos da associação, mas a instauração de um regime segundo o qual o Conselho pode adoptar diferentes decisões sucessivas, cada uma delas contendo disposições «para um novo período».

42 Sendo, por conseguinte, válidas as diversas decisões adoptadas pelo Conselho em aplicação desta disposição, importa em seguida determinar qual era a decisão aplicável à época dos factos no processo principal, que se verificaram em 25 de Junho de 1991, e qual era o regime previsto para as mercadorias originárias de países terceiros em livre prática nos PTU.

Quanto à aplicabilidade das quinta e sexta decisões

43 O período de dezasseis meses compreendido entre 1 de Março de 1990 e 30 de Junho de 1991 foi, a partir de 20 de Setembro de 1991, abrangido tanto pela quinta decisão como pela sexta, prevendo cada uma um regime diferente no que se refere às mercadorias originárias de países terceiros em livre prática num PTU.

44 Com efeito, a quinta decisão, que fora prorrogada até 30 de Junho de 1991 pelo artigo 1.° da Decisão 91/110, não previa isenção de direitos aduaneiros e de encargos à importação na Comunidade, a não ser para produtos originários dos PTU (artigo 70.°), definidos no anexo II dessa decisão como produtos aí inteiramente obtidos ou objecto de transformações suficientes, com exclusão dos produtos originários de países terceiros.

45 A sexta decisão, que entrou em vigor em 20 de Setembro de 1991, é aplicável, nos termos do seu artigo 240.°, por um período de dez anos a partir de 1 de Março de 1990. Ora, esta decisão contém um regime mais favorável que o previsto pela quinta decisão para os produtos originários de países terceiros em livre prática num PTU. Com efeito, o seu artigo 101.°, n.° 2, prevê uma isenção de direitos aduaneiros para um certo número desses produtos, desde que, nomeadamente, tenham sido pagos nos PTU em causa direitos aduaneiros ou encargos de efeito equivalente de nível igual ou superior aos direitos aduaneiros aplicáveis na Comunidade à importação dos mesmos produtos e não tenham sido objecto de isenção ou de restituição total ou parcial.

46 Resulta daqui que as importações em causa, efectuadas em 25 de Junho de 1991, estiveram submetidas, a partir de 20 de Setembro de 1991, à sexta decisão, que se aplicava retroactivamente às operações efectuadas a partir de 1 de Março de 1990.

47 Como o advogado-geral observou nos n.^{os} 24 a 43 das suas conclusões, esta aplicação retroactiva pode ser admitida na medida em que é susceptível de criar, para o interessado, uma situação jurídica mais favorável e na medida em que a sua confiança legítima é devidamente respeitada.

48 Há portanto que considerar que os Estados-Membros devem imputar nos direitos aduaneiros a pagar na Comunidade os direitos aduaneiros ou encargos de efeito equivalente já pagos nos PTU.

49 Assim, deve responder-se à questão do órgão jurisdicional nacional que as disposições da parte IV do Tratado e, mais concretamente, os artigos 132.°, n.° 1, 133.°, n.° 1, e 134.° devem ser interpretados no sentido de que, em 25 de Junho de 1991,

podiam ser cobrados direitos aduaneiros à importação na Comunidade de mercadorias originárias de países terceiros que estivessem em livre prática num PTU, na medida em que, em conformidade com o artigo 101.° da sexta decisão, os direitos pagos no PTU em questão fossem inferiores aos direitos aplicáveis na Comunidade.

Quanto às despesas

50 As despesas efectuadas pelos Governos neerlandês e francês, bem como pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre a questão submetida pela Tariefcommissie, por despacho de 21 de Setembro de 1995, declara:

As disposições da parte IV do Tratado CE e, mais concretamente, os artigos 132.°, n.° 1, 133.°, n.° 1, e 134.° devem ser interpretados no sentido de que, em 25 de Junho de 1991, podiam ser cobrados direitos aduaneiros à importação na

Comunidade de mercadorias originárias de países terceiros que estivessem em livre prática num país pertencente aos países e territórios ultramarinos, na medida em que, em conformidade com o artigo 101.° da Decisão 91/482/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1991, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à CEE, os direitos pagos no país e território ultramarino em questão fossem inferiores aos direitos aplicáveis na Comunidade.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida Murray

Sevón Kakouris Kapteyn Gulmann

Edward Puissochet Hirsch Jann

Ragnemalm Wathelet Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Abril de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias