pensatória um montante fixo igual à diferença entre o preço mínimo e o mais baixo preço no mercado mundial, a Comissão excedeu a sua competência visto que a modalidade adoptada, que não era necessária para evitar as perturbações no mercado comunitário, tem por efeito penalizar economicamente o operador que procedeu a uma importação a um preço seguramente inferior ao preço mínimo mas provavelmente muito próximo dele, quando o objectivo da taxa compensatória reside em fazer respeitar o preço mínimo por forma a assegurar a preferência comunitária.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 291/86 *

I — Factos e tramitação processual

1. A demandante no processo principal importa uvas secas de países terceiros, designadamente da Turquia, Estados Unidos e Austrália. Em 20 de Fevereiro e em 9 de Abril de 1984 importou da Turquia um total de 3 000 caixas de sultaninas, cada uma com 14 kg. Declarou um preço de compra de, respectivamente, 880 e 950 USD por tonelada, que era inexacto. O preço de compra posteriormente determinado pela demandada, não contestado no caso presente, foi de 650 USD por tonelada, relativamente a 2 650 caixas, e de 620 USD por tonelada, relativamente a 350 caixas. Na sequência desta descoberta, a demandada fixou os novos preços de importação e cobrou taxas compensatórias do montante de 20 164,70 DM. Depois de disto ter reclamado sem resultado, a demandante recorreu para o tribunal de reenvio, sustentando que as disposições em cuja base as taxas foram cobradas são ilegais em virtude de não serem suficientemente precisas ou de excederem os poderes atribuídos. O cálculo do preço mínimo que serviu de base à cobrança da taxa não se encontra, em sua opinião, suficientemente fundamentado e é errado. Acresce que, concedendo aos produtores de uvas secas ajudas nacionais não autorizadas pelo direito comunitário, a Grécia destruiu qualquer justificação para as medidas de protecção comunitária; aliás, estas contrariariam as disposições do GATT. Pelo contrário, a demandada considera que as taxas compensatórias foram justamente cobradas, com base no citado Regulamento n.° 2742/82, juridicamente válido e vinculativo para a alfândega alemã.

2. O órgão jurisdicional nacional, como decorre do despacho de reenvio, manifesta dúvidas sobre a validade do fundamento jurídico da cobrança da taxa compensatória. Interroga-se, em particular, sobre a existência de uma disposição de atribuição de poderes e sobre o uso legal do poder de apreciação da Comissão. Existiriam, também, dúvidas quanto à suficiente fundamentação das medidas adoptadas pela Comissão e da aplicação de taxas compensatórias em virtude de a Grécia ter concedido ajudas nacionais não autorizadas.

* Língua do processo: alemão.

3. Considerando, assim, ser necessária uma decisão do Tribunal de Justiça, o Finanzgericht de Düsseldorf, por despacho de 13 de Outubro de 1986, que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 24 de Novembro de 1986, suspendeu a instância até o Tribunal se pronunciar, a título prejudicial, sobre as seguintes questões:

«1) Conterá o artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 516/77, em conexão com os artigos 1.° e 2.° do Regulamento (CEE) n.° 521/77, uma autorização suficientemente precisa, que fixe os critérios essenciais para a tomada de medidas de protecção por parte da Comissão no sentido do Regulamento (CEE) n.° 2742/82?

2) Subsidiariamente, será a expressão «pelo facto das importações» do artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 516/77 e do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 521/77 de interpretar no sentido de que importações de países terceiros, ao tempo da adopção do Regulamento (CEE) n.° 2186/83 e também ainda ao tempo das importações efectuadas pela recorrente, devam ter sido a causa principal das perturbações?

3) Subsidiariamente, será o n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 521/77, em conexão com os artigos 13.° e 14.° do Regulamento (CEE) n.° 516/77 e com o artigo 155.° do Tratado CEE, de interpretar no sentido de que a Comissão não estava autorizada a prescrever a aplicação de uma taxa compensatória para o caso de abaixamento do preço mínimo fixado para as importações?

4) Subsidiariamente, será o n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 521/77, em ligação com o artigo 13.° e 14.° do Regulamento (CEE) n.° 516/77, de interpretar no sentido de que a Comissão não está autorizada a fixar taxas compensatórias globais, por forma que ultrapassem o montante da diferença entre o preço mínimo fixado e o preço de importação?

5) Subsidiariamente, será o preço mínimo fixado no n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 2742/82 ilegal, dado que não foi calculado e fundamentado com base em critérios objectivos?»

A — *A regulamentação comunitária em causa*

4. O Regulamento n.° 516/77 do Conselho, de 14 de Março de 1977 (JO L 73, p. 1; EE 03 F12, p. 46), regula a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutos e produtos hortícolas. Na versão dada pelo anexo I do Acto de Adesão da República Helénica, aquele regulamento é aplicável, entre outras, às «uvas secas» da posição 08.04 B da pauta aduaneira comum (pac).

5. O artigo 14.° daquele regulamento prevê a possibilidade de serem aplicadas medidas adequadas nas trocas comerciais com países terceiros na hipótese de o mercado de um ou vários produtos objecto do regulamento estar ameaçado, em virtude das importações, de sofrer perturbações graves susceptíveis de pôr em perigo os objectivos do artigo 39.° do Tratado. Regra geral, o Conselho adoptará, sob proposta da Comissão, as modalidades de aplicação dessa disposição.

6. Em aplicação daquela disposição, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 521/77 (JO L 73, p. 28; EE 03 F12 p. 71), que define as regras de aplicação das medidas de protecção no sector em causa. Para se apreciar se o mercado de um ou vários produtos sofre ou está ameaçado de sofrer perturbações graves, o artigo 1.° deste regulamento refere que devem ser tidos especialmente em conta:

«a) o volume das importações ou das exportações realizadas ou previsíveis;

b) as disponibilidades de produtos no mercado da Comunidade;

c) os preços praticados no mercado da Comunidade para os produtos comunitários ou a evolução previsível destes preços, e nomeadamente a sua tendência para um abaixamento ou uma subida excessiva em relação aos preços dos últimos anos;

d) os preços praticados no mercado da Comunidade, reduzidos a um estádio comparável, relativamente aos produtos que provenham de países terceiros, e nomeadamente a sua tendência a um abaixamento excessivo, se a situação referida *in limine* se apresenta pelo facto das importações».

7. O artigo 2.° do mesmo regulamento estabelece que:

«1. Quando a situação referida no n.° 1 do artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 516/77 se apresentar, as medidas que poderão ser tomadas em aplicação dos n.^{os} 2 e 3 deste artigo são:

...

c) para todos os produtos:

— um sistema de preços mínimos abaixo dos quais as importações podem ser submetidas à condição que tenham um preço pelo menos igual ao preço mínimo fixado para o produto em questão;

— a suspensão total ou parcial das exportações.

2. As medidas referidas no n.° 1 só podem ser tomadas na medida e para a duração estritamente necessárias...»

8. Com base no n.° 2 do artigo 14.° do Regulamento n.° 516/77, a Comissão adoptou, em 13 de Outubro de 1982, o citado Regulamento n.° 2742/82, relativo às medidas de protecção aplicáveis às importações de uvas secas. O artigo 2.° deste regulamento estabelece:

«1. Quando da importação na Comunidade de uvas secas, que não sejam do tipo "corinto", abrangidas pelas subposições 08.04 B I e II da pauta aduaneira comum, deverá ser respeitado um preço mínimo de 106,7 ecus por 100 kg líquidos.

2. Caso não seja respeitado o preço mínimo, será aplicada uma taxa compensatória de 16,0 ecus por cada 100 kg líquidos.

3. Após conversão do preço mínimo e da taxa compensatória em moeda nacional, por aplicação da taxa representativa, o montante obtido será multiplicado pelo seguinte coeficiente:

— para o marco alemão: 0,906;

— para o florim neerlandês: 0,936;

— para a libra esterlina: 0,883;

— para o franco belga/luxemburguês: 1,046;

— para o franco francês: 1,068;

— para a lira italiana: 1,025;

— para a coroa dinamarquesa, a libra irlandesa e a dracma grega: 1,000.»

Este regulamento manteve-se em vigor, com sucessivas alterações, até 31 de Agosto de 1985.

9. Em 31 de Março de 1984, o Conselho introduziu, através do Regulamento n.° 988/84 (JO L 103, p. 11; EE 03 F30 p. 105) um novo sistema que modificou o Regulamento n.° 516/77, nele inserindo um novo artigo 4.° A. Este artigo 4.° A do Regulamento n.° 516/77 tem a seguinte redacção:

«1. Para os produtos indicados na alínea a) do anexo I A, é instaurado um preço mínimo de importação para cada campanha de comercialização.

2. O preço mínimo de importação é estabelecido tendo em conta, nomeadamente:

— o preço franco fronteira da importação na Comunidade,

— os preços praticados nos mercados mundiais,

— a situação no mercado interno da Comunidade,

— a evolução do comércio com os países terceiros.

3. Se o preço mínimo de importação não for respeitado, é aplicável, para além do direito aduaneiro, uma taxa compensatória calculada com base nos preços praticados pelos principais países terceiros fornecedores.

4. ...

5. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão:

— pode decidir alterar a lista de produtos para os quais é instaurado um preço mínimo,

— adopta as regras gerais de aplicação do presente artigo que podem, nomeadamente, prever um sistema de prefixação do preço mínimo de importação.

6. O preço mínimo de importação e o montante da taxa compensatória são fixados de acordo com o procedimento previsto no artigo 20.°

7. As regras de aplicação do presente artigo serão adoptadas de acordo com o procedimento previsto no artigo 20.°»

A alínea a) do anexo I A, referida no n.° 1 do artigo 4.° A, abrange as uvas secas da subposição 08.04 B da pauta aduaneira comum.

10. As regras gerais relativas ao sistema de preços mínimos na importação de uvas secas foram estabelecidas pelo Conselho através do Regulamento n.° 2089/85 do Conselho, de 23 de Julho de 1985, que fixa as regras gerais relativas ao sistema de preços mínimos à importação em relação às uvas secas (JO L 197, p. 10; EE 03 F36, p. 165). O artigo 1.° prevê a fixação de um preço mínimo tanto para as uvas secas de Corinto como para as outras uvas secas. O artigo 2.° fixa as taxas compensatórias em função de uma escala dos preços na importação e determina, no n.° 2, que,

«a imposição compensatória máxima a fixar não deve exceder a diferença entre o preço mínimo e um montante determinado com base nos preços mais favoráveis praticados no mercado mundial, para quantidades significativas, pelos países terceiros mais representativos».

11. Em 23 de Julho de 1985, a Comissão estabeleceu as modalidades específicas de aplicção do sistema, contidas no Regulamento n.° 2237/85 e, por fim, o preço mínimo de importação e a taxa compensatória foram fixados para a campanha de comercialização de 1985/1986 pelo Regulamento n.° 2238/85.

B — *Tramitação processual*

12. Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, foram apresentadas observações escritas, em 17 de Fevereiro de 1987, em representação do Conselho das Comunidades Europeias, por Arthur Brautigam, administrador principal no Serviço Jurídico do Secretariado-Geral do Conselho, na qualidade de agente, em 19 de Fevereiro de 1987, em representação da demandante no processo principal, pelos advogados Ehle, Feldmann e Schiller, em 20 de Fevereiro de 1987, em representação da Comissão das Comunidades Europeias, pelo seu conselheiro jurídico Dierk Booss, na qualidade de agente, e em 10 de Março de 1987, em representação do Governo da República Helénica, por K. Stavropoulos, F. Spathopoulos e M. Tsotsanis, conselheiros jurídicos dos ministérios, respectivamente, dos Negócios Estrangeiros, da Economia Nacional e da Agricultura, na qualidade de agentes.

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

14. Por decisão de 8 de Julho de 1987, o Tribunal deferiu o processo à Sexta Secção.

II — Observações escritas apresentadas ao Tribunal

Sobre a primeira questão

15. A demandante no processo principal formula, antes de mais, algumas reflexões preliminares sobre a garantia jurídica relativa às medidas de protecção no sector agrícola e, designadamente, no sector dos produtos transformados à base de frutos e produtos hortícolas. Assim, a adopção dessas medidas apenas deve ser feita com base em clara delegação do Conselho, sob uma forma jurídica concreta e através da fixação de critérios objectivamente comprováveis e exaustivos. Essas medidas estão submetidas a exigências particularmente rigorosas quanto à fundamentação, tanto mais que os regulamentos n.^{os} 516/77 e 521/77 não prevêem a cooperação dos operadores económicos antes da sua adopção. A ausência dessa cooperação tem de ser compensada por um controlo jurídico alargado por forma a dar satisfação ao princípio do direito constitucional alemão, reconhecido pelo Tribunal de Justiça de se ser ouvido por um órgão jurisdicional.

16. No que se refere ao problema de saber se os regulamentos n.os 516/77 e 521/77 constituem base legal suficiente para as medidas instituídas pelo Regulamento n.° 2742/82 da Comissão, a demandante no processo principal argumenta que o n.° 1 do artigo 14.° do Regulamento n.° 516/77 contém uma atribuição de poderes genérica, habitual para a adopção de medidas de protecção que tenham em conta os objectivos dos artigos 39.° e 110.° do Tratado CEE. Pelo contrário, o Regulamento n.° 521/77, citando apenas o artigo 39.°, estabeleceu as modalidades de aplicação de uma forma muito genérica, violando assim disposições e princípios de nível superior, a saber, a obrigação de o Conselho adoptar a sua regulamentação de acordo com o Regulamento n.° 516/77, conjugado com os artigos 4.°, 43.°, 145.° e 155.° do Tratado, violando, também, o princípio do Estado de direito de que as disposições de atribuição de poderes devem ser precisas e essenciais.

17. Em especial, as citadas disposições do Tratado e a repartição de competências que deste decorrem exige que seja o próprio Conselho a adoptar as medidas de protecção. Nenhuma faculdade de delegação desta obrigação na Comissão está prevista no Tratado ou no direito derivado. Para além disso, o Conselho, ao atribuir à Comissão o poder de adoptar medidas de protecção, deve regulamentar, ele próprio, todas as condições fundamentais do seu exercício, por forma a que o agente económico saiba quando e que intervenções pode esperar quando importa produtos transformados à base de frutos e produtos hortícolas. O Conselho não pode atribuir à Comissão a faculdade de adoptar esta regulamentação, como sucedeu no caso presente.

18. A demandante no processo principal conclui, assim, que o Regulamento n.° 521/77 viola esses princípios, devendo ser considerado nulo.

19. O mesmo sucede com o Regulamento n.° 2742/82 da Comissão, que se baseia no n.° 2 do artigo 14.° do Regulamento n.° 516/77, e não no segundo período do n.° 1 do artigo 14.°, conjugado com o Regulamento n.° 521/77. Embora o Regulamento n.° 2742/82 tenha indirectamente como fundamento da atribuição de poderes o Regulamento n.° 521/77, é, contudo, necessária uma atribuição efectiva de poderes em virtude da nulidade deste último regulamento.

20. A demandante no processo principal sustenta, finalmente, que o artigo 3.° do Regulamento n.° 521/77 exige que a sua aplicação seja feita com respeito pelas obrigações decorrentes de acordos internacionais, como o do GATT. As disposições deste acordo fixam um quadro restritivo para as medidas de protecção, igualmente válido para as uvas secas.

21. O Conselho considera que o caso controvertido é um típico caso de aplicação do n.° 4 do artigo 155.° do Tratado, nos termos do qual o Conselho pode atribuir à Comissão competência para execução das regras por ele estabelecidas. O Conselho considera, ainda, que a atribuição da competência controvertida respeita integralmente o equilíbrio constitucional da Comunidade. Considera, finalmente, que a competência atribuída nesta matéria à Comissão se encontra, de qualquer forma, enquadrada por critérios e limites suficientemente precisos que permitem a sua aplicação ao caso concreto e, consequentemente, o controlo jurisdicional do seu exercício. Baseando-se, para além disso, nos critérios definidos pela jurisprudência do Tribunal, argumenta que, em matéria de política agrícola, a atribuição de competência estabelecida no artigo 155.° do

Tratado não se limita apenas à competência não regulamentar, podendo abranger também amplos poderes de apreciação e de acção, gozando a Comissão, neste campo, de uma margem de discricionariedade significativa, evidentemente sob controlo jurisdicional em caso de erro manifesto ou desvio de poder.

22. Mais exactamente, no caso presente, o Conselho considera que a atribuição de poderes controvertida, que visa a aplicação concreta da cláusula de protecção em caso de perturbação grave do mercado dos produtos transformados à base de frutos e produtos hortícolas, satisfaz inteiramente os critérios desenvolvidos pela citada jurisprudência. Com efeito, os elementos essenciais da cláusula de protecção constantes do artigo 14.° do Regulamento n.° 516/77 foram adoptados com base no artigo 43.° do Tratado. Esses elementos são completados pelas modalidades de aplicação estabelecidas pelo Regulamento n.° 521/77, em conformidade com a citada jurisprudência Köster, explicitando, designadamente, os critérios e limites do exercício do poder de execução da Comissão. Em função desta base jurídica assim determinada, a Comissão tem competência para adoptar medidas normativas que abrangem a fixação, com âmbito genérico, dos preços mínimos a respeitar na importação dos produtos em causa. O facto de a Comissão dispor nesta matéria de um poder de apreciação, designadamente no que se refere à existência de perturbação grave, bem como à amplitude das medidas a adoptar em consequência, não significa necessariamente que disponha de um poder de apreciação arbitrário ou ilimitado. Pelo contrário, esse poder está, em primeiro lugar, limitado pelas regras estabelecidas pelo Conselho, designadamente, pela de que terá de ser estritamente proporcional à ameaça de perturbação verificada e apenas poderá durar enquanto persistir a perturbação grave. Em seguida, o exercício do poder de apreciação está sujeito ao controlo *a posteriori* do Conselho, que pode, a pedido de um Estado-membro, modificar ou anular uma medida de protecção tomada pela Comissão, e, finalmente, a Comissão tem de respeitar os princípios gerais do direito comunitário, tais como o da não discriminação e o da proporcionalidade.

23. O Conselho propõe, assim, resposta positiva à primeira questão, por considerar, em definitivo, que a habilitação controvertida respeita inteiramente as exigências formuladas pela jurisprudência do Tribunal.

24. A Comissão baseia a sua argumentação no acórdão do Tribunal de 17 de Dezembro de 1970 (Köster, 25/70, Recueil, p. 1161), nos termos do qual se cumpre o sistema legislativo do Tratado quando os elementos essenciais da matéria a ser regulada sejam adoptados nos termos do processo do artigo 43.° Tal sucedeu no caso presente, com o artigo 14.° do Regulamento n.° 516/77. Comportando os elementos essenciais nele contidos, o Regulamento n.° 521/77 definiu os critérios de comprovação da existência de perturbação do mercado e enumerou uma série de medidas a adoptar «na medida e pela duração estritamente necessárias». O Regulamento n.° 2742/82 da Comissão, respeitou esses critérios e, assim, os limites da atribuição de competência que lhe fora conferida. Finalmente, a invocação das disposições do GATT não é relevante no caso presente.

25. Também o Governo helénico considera que o Regulamento n.° 521/77 contém uma atribuição de competência suficientemente determinada ao fixar os critérios essenciais que autorizam a Comissão a adoptar medidas de protecção. Esses critérios, comprovados por dados numéricos, são, no caso vertente, os seguintes:

a) o volume das importações ou exportações realizadas ou previsíveis gerava ou ameaçava gerar perturbações graves susceptíveis de pôr em perigo os objectivos do artigo 39.° do Tratado CEE;

b) as existências em armazém de sultaninas na Comunidade eram elevadas;

c) os preços nos países terceiros continuavam a baixar, enquanto

d) a produção mundial aumentava e que

e) o risco de perturbação era função directa do aumento de volume de uvas secas oferecido pelos países terceiros.

26. Finalmente, no plano jurídico, o Governo helénico considera que a Comissão tem competência para adoptar medidas de protecção não expressamente previstas no n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 521/77, com a condição de não serem mais constrangedoras do que as previstas neste artigo, nos termos da jurisprudência do Tribunal.

Quanto à segunda questão

27. A tese principal da demandada no processo principal consiste em dizer que a expressão «pelo facto das importações» utilizada no n.° 1 do artigo 14.° do Regulamento n.° 516/77, bem como no artigo 1.° do Regulamento n.° 521/77, deve ser interpretada no sentido de que as medidas de protecção apenas podem ser tomadas no caso de as importações serem causa essencial e exclusiva da perturbação do mercado comunitário de uvas secas. Esta interpretação decorre da finalidade das medidas de protecção, da relação com outras medidas de protecção, bem como da prática — pelo menos anterior — da Comissão. Contudo, nem toda a importação a preços inferiores constitui, em si mesma, uma causa essencial de perturbação que imponha a adopção de medidas de protecção. Para além disso, o princípio da livre circulação das mercadorias aplica-se também às trocas comerciais com países terceiros, pelo que as medidas de protecção que derrogam esse princípio devem ser objecto de interpretação restritiva.

28. Para a demandante no processo principal, compete ao órgão jurisdicional nacional apreciar se a perturbação de mercado se deve ou não essencialmente às importações. Contudo, a título subsidiário, procede a uma detalhada análise que visa demonstrar que as causas da perturbação do mercado não são as importações originárias de países terceiros, mas outras.

29. Mais especificamente, essas causas são internas à Comunidade, a saber: a ausência de qualidades similares, susceptíveis de comercialização, as significativas ajudas comunitárias, bem como as ajudas nacionais, que representam um incentivo ao aumento da produção, um nível de preços artificialmente elevado, a ausência de competividade da produção comunitária, bem como a excessivamente tardia publicação dos preços de venda para cada campanha.

30. Mais precisamente, as importações não têm por objecto uma mercadoria idêntica: as sultaninas importadas não são sulfitadas,

são de cor e qualidade superior às produzidas na Comunidade e não entram em concorrência directa com estas. O produto comunitário e a mercadoria importada não são, ademais, reciprocamente substituíveis. Ainda que, em determinados domínios restritos, seja admissível uma concorrência de substituição, a má qualidade da produção comunitária não permite a comercialização. Tal é demonstrado pelas dificuldades de escoamento do produto comunitário e pelas existências em armazém.

31. Para além disso, as afirmações contidas no primeiro considerando do Regulamento n.° 2742/82 de que os preços das uvas secas provenientes de países terceiros «eram sensivelmente inferiores aos praticados na Comunidade», bem como as do terceiro considerando, de que «as medidas de protecção devem ser de natureza tal que impeçam que as uvas secas importadas sejam escoadas a preços anormalmente baixos», não são exactas. A este respeito, a demandante no processo principal fornece números de diversas campanhas de comercialização referentes aos preços do produto grego e aos dos produtos turco e australiano que comprovam serem estes últimos superiores aos de venda do produto grego, em virtude da inferior qualidade deste; terá sido, aliás, esta a razão pela qual, em 1982, a Comissão prolongou o período de venda.

32. Para além e independentemente disso, a adopção de medidas de protecção constitui um abuso de direito: o sistema comunitário de ajudas conferiu à produção comunitária uma vantagem em matéria de preços, insusceptível de recuperação. Nessas ajudas reside, assim, a verdadeira causa da baixa de preços, uma vez que, em consequência delas, os fornecedores dos países terceiros se vêem obrigados a praticar uma baixa de preços! Para além disso, as uvas secas beneficiam, na Grécia, de ajudas nacionais governamentais não autorizadas. As ajudas à produção geraram um incentivo extraordinaário e artificial à produção e as ajudas à armazenagem impediram a comercialização.

33. Uma outra causa, também não imputável às importações, reside na comunicação demasiado tardia dos preços em 1981 e 1982, que teve igualmente consequências sobre os anos seguintes. Desse facto decorre que as importações de países terceiros havíam já atingido, nessa altura, significativas quantidades no mercado, ao passo que o produto comunitário apenas nele entrou quando a comercialização se encontrava já concluída.

34. Para além disso, o nível dos preços comunitários foi artificialmente aumentado, ultrapassando amplamente os custos reais de produção. Uma «chuva de ouro», sob a forma de transferência de dinheiro, abateu-se sobre os produtores gregos. Essa situação, ao mesmo tempo que extravasa largamente o objectivo de garantir aos produtores «um nível de vida equitativo», despreza, também, os demais objectivos do n.° 1 do artigo 39.° e do artigo 110.° do Tratado, a saber, a estabilização dos mercados, a garantia de segurança dos abastecimentos, a garantia de preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores, bem como o desenvolvimento de uma política económica fundamentalmente liberal.

35. A demandante no processo principal conclui, portanto, que as medidas de protecção adoptadas pela Comissão relativamente às uvas secas constituem uma aplicação abusiva, consequentemente ilegal, do artigo 14.° do Regulamento n.° 516/77 e dos artigo 1.° e 2.° do Regulamento n.° 521/77.

36. A Comissão argumenta ser raro que uma perturbação duradoura do mercado tenha uma causa única e possa ser eliminada por uma medida isolada. Consequentemente, as importações provenientes de países terceiros ou as exportações para países terceiros não tinham que ser causa única, ou mesmo essencial, da perturbação, na acepção do artigo 14.° do Regulamento n.° 516/77. Pelo contrário, basta que essas importações ou exportações tenham sido uma das causas, eventualmente múltiplas, da perturbação. As medidas a adoptar relativamente às importações ou exportações podiam, portanto, ser adoptadas nos termos do artigos 14.° do Regulamento n.° 516/77 e 1.° do Regulamento n.° 521/77, dado ser pacífico que essas disposições, e foi essa a razão pela qual nelas foi introduzida a expressão «pelo facto de as importações ou das exportações» não foram manifestamente concebidas, nem são adequadas à adopção de medidas internas à Comunidade destinadas à prossecução dos objectivos do artigo 39.°

37. No que se refere à existência efectiva de uma perturbação grave do mercado das uvas secas no momento em que ocorreram os factos controvertidos, a Comissão considera ser essa perturbação efectiva, baseando-se para tanto nos factos seguintes: a existência, em 1981, de importantes quantidades do produto que não podiam ser escoadas no mercado, existindo o risco de subsistirem nos anos subsequentes; aumento do volume das importações provenientes de países terceiros a preços inferiores aos intracomunitários, com tendência para um ainda maior abaixamento. Essa perturbação foi sanada pelas medidas adoptadas nos termos do Regulamento n.° 2742/82, de que seria prova a eliminação das existências em armazém. É, porém, necessário, manter-se o sistema de preços mínimos, caso contrário o mercado continuaria ameaçado de graves perturbações.

38. Para além disso, a Comissão entende que a existência de uma perturbação do mercado não é influenciada pela concessão de ajudas nacionais e, de qualquer forma, a concessão de ajudas não está na origem da diferença entre os preços da oferta no mercado turco e os preços comunitários.

39. O Governo helénico considera que, no caso vertente, as importações devem ser consideradas como uma das causas essenciais das perturbações do mercado comunitário. Cita, a esse respeito, a evolução do volume de importações provenientes de países terceiros.

Quanto à terceira questão

40. A demandante no processo principal sustenta que as disposições conjugadas do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 521/77 e dos artigos 13.° e 14.° do Regulamento n.° 516/77 nem directa nem indirectamente autorizam que a Comissão institua uma taxa compensatória no caso de serem ultrapassados os preços mínimos. O artigo 2.° do Regulamento n.° 521/77 determina, de forma exaustiva, as medidas que podem ser tomadas pela Comissão. A própria Comissão tem provavelmente conhecimento da ilegalidade do seu acto visto que evitou qualquer referência à base jurídica específica da taxa, o que constitui, aliás, falta de fundamentação contrária ao artigo 190.° do Tratado. A demandante não considera aplicável ao caso vertente o acórdão do Tribunal proferido no processo 345/82, Wünsche (Recueil 1984, p. 1995). De qualquer forma, a taxa compensatória não constitui um «meio menos restritivo» do que o sistema de preço mínimo; pelo contrário, pelos seus efeitos, ultrapassa as consequências do sistema de preço mínimo visto que o seu sistema não contém qualquer disposição relativa ao respeito de determinados preços, baseando-se, pelo contrário, na imposição

de uma taxa. Trata-se de uma medida de protecção complementar e suplementar à dos preços mínimos.

41. Quanto ao resto, a demandante no processo principal refere que a cobrança de uma taxa compensatória constitui não apenas o exercício de uma soberania fiscal mas também — como sucede no caso presente — a natureza de uma sanção sem base legal. A taxa viola, ainda, o n.° 2 do artigo 13.° do Regulamento n.° 516/77 por se tratar de um direito de efeito equivalente proibido por essa disposição.

42. A Comissão argumenta que a cobrança de uma taxa compensatória na hipótese de não ser respeitado o preço mínimo se integra na execução dos princípios contidos no artigo 14.° do Regulamento n.° 516/77. Conforma-se, também, com o princípio da proporcionalidade sublinhado pelo n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 521/77. O facto de o artigo 2.° deste regulamento não prever a cobrança de uma taxa compensatória não significa que a Comissão tenha ultrapassado o âmbito da atribuição de competência que lhe foi conferida pelo Conselho. Ao contrário, a Comissão tinha o direito de considerar, tal como o Tribunal de Justiça o declarou já no processo Wünsche a propósito do Regulamento n.° 521/77, que a taxa compensatória representava uma medida menos radical do que a cessação da emissão dos certificados ou a suspensão das importações, previstas no artigo 2.°

43. Baseando-se na mesma jurisprudência e na consideração de que a taxa compensatória é uma medida menos gravosa do que a suspensão das importações, o Governo helénico considera a sua instituição legal, proporcional e integrada na competência da Comissão.

Quanto à quarta questão

44. De acordo com a demandante no processo principal, o estabelecimento pelo n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 2742/82 da cobrança de uma taxa compensatória de montante fixo viola o princípio da proporcionalidade visto que a taxa compensatória se não funda em critérios objectivos, é cobrada sem atender à diferença efectiva entre o preço mínimo e o preço de importação e penaliza igualmente as uvas secas importadas que nem são idênticas às provenientes da produção comunitária nem se encontram em directa concorrência com elas.

45. A Comissão argumenta que, destinando-se a taxa compensatória a evitar na medida do possível a importação de países terceiros de produtos a preços inferiores aos praticados na Comunidade ou, pelo menos, a impedir que essas importações, caso tenham lugar, desestabilizem o mercado, deve ter um efeito simultaneamente dissuasivo e compensatório. Para ter efeito dissuasivo, necessário se torna tratar-se de uma taxa compensatória fixa, como sucede no caso dos «direitos aduaneiros sancionatórios».

46. Também o efeito compensatório exige que a taxa não seja diferenciada em função do preço na importação. Foi por essa razão que o respectivo montante é fixo, sendo calculado por forma a cobrir a diferença entre os baixos preços do mercado mundial nos principais países fornecedores e o preço mínimo. As ulteriores flutuações de preços do mercado mundial foram tidas em consideração, de tempos a tempos, pela fixação de novos montantes da imposição. A Comissão sublinha, ainda, que esse montante fixo se conforma, também, com a realidade do mercado. Finalmente, esse sistema está de

acordo com o princípio da proporcionalidade, é menos radical do que a suspensão das importações e foi implicitamente aprovado pelo Tribunal no processo Wünsche.

47. O Governo helénico segue esta opinião. A previsão de um montante fixo cabe dentro das competências da Comissão, é necessária para que sejam atingidos os objectivos da cobrança da taxa compensatória e, finalmente, revela-se eficaz.

Quanto à quinta questão

48. A demandante no processo principal entende que o montante do preço mínimo, fixado pelo n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 2742/82, se não encontra suficientemente fundamentado, com violação do artigo 190.° do Tratado. Sendo as medidas de protecção medidas urgentes e constituindo uma intervenção significativa na organização e actividade de uma empresa, devem ser particularmente severas as exigências de uma fundamentação que permita apreciar as condições em que foram adoptadas, os seus efeitos e a sua amplitude. Para garantir uma protecção jurídica adequada, seria particularmente necessário fundamentar as considerações determinantes, uma vez que o preço mínimo é factor importante de intervenção no funcionamento do mercado e, ao mesmo tempo, base da taxa compensatória.

49. Além disso, ainda na opinião da demandante no processo principal, os preços mínimos não foram estabelecidos de acordo com critérios objectivos, o que constitui desvio de poder. A demandante insiste em reafirmar, neste contexto, ser o respectivo nível demasiado elevado, sem que, quando do seu cálculo, as ajudas tenham sido tomadas em consideração.

50. Em conclusão, o artigo 2.° do Regulamento n.° 2742/82 é nulo por violação do dever de fundamentação e por desvio de poder.

51. A Comissão refere, antes de mais, os elementos que tomou em consideração para a fixação do preço mínimo: o respectivo montante é igual à diferença entre o preço mínimo interno acrescido dos custos de transformação, equivalentes a cerca de 25 %, e a ajuda à produção. E essa fixação integra-se, também, no âmbito do poder de apreciação de que a Comissão dispõe.

C. Kakouris
Juiz relator