Processo 119/86 R

Reino de Espanha
contra
Conselho e Comissão das Comunidades Europeias

«Produtos vitivinícolas — Regras gerais e modalidades práticas de aplicação do mecanismo complementar de trocas previsto no Acto de Adesão do Reino de Espanha»

Sumário

Processo de medidas provisórias — Suspensão de execução — Condições de concessão — Prejuízo grave e irreparável
(Tratado CEE, artigo 185.°; Regulamento Processual, artigo 83.°, n.° 2)

DESPACHO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL
9 de Julho de 1986 *

No processo 119/86 R,

Reino de Espanha, representado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, na pessoa do seu agente Casanova Fernández, secretário-geral para as Comunidades Europeias, assistido por Mansito Caballero, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, Folguera Crespo, subdirector-geral da Coordenação

* Língua do processo: espanhol.

Comunitária para os Assuntos Jurídicos, Sainz de Vicuña Barroso, chefe do Serviço Jurídico do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Miguel Zaragoza, subdirector-geral da Cooperação Jurídica Internacional no Ministério da Justiça e Waelbroeck, advogado em Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na sede da embaixada de Espanha, 6, boulevard Emmanuel-Servais,

requerente,

contra

Conselho das Comunidades Europeias, representado pelos seus agentes Sacchettini e Elizalde, membros do seu Serviço Jurídico, com domicílio escolhido no Luxemburgo, no escritório de J. Käser, director do Serviço Jurídico do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelos seus agentes Seché e Palacio, membros do seu Serviço Jurídico, com domicílio escolhido no Luxemburgo, no escritório de G. Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

requeridos,

que tem por objecto um pedido de suspensão da execução do Regulamento n.° 569/86, do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1986, que estabelece as regras gerais de aplicação do mecanismo complementar aplicável às trocas (JO L 55, p. 106), doravante «MCT», e dos regulamentos n.° 574/86 e n.° 647/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determinam respectivamente as modalidades de aplicação do MCT e certas modalidades de aplicação particulares do MCT para os produtos do sector vitivinícola (JO L 57, p. 1, e JO L 60, p. 50), na medida em que respeitem a produtos do sector vitivinícola,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

profere o presente

DESPACHO

1 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal em 23 de Maio de 1986, o Reino de Espanha interpôs, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, um recurso de anulação:

— do Regulamento n.° 569/86, do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1986, que determina as regras gerais de aplicação do MCT (JO L 55, p. 106);

— do Regulamento n.° 574/86, da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determina as modalidades de aplicação do MCT (JO L 57, p. 1);

— e dos regulamentos n.ºs 624/86, 641/86, 643/86, 647/86, da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determinam as modalidades de aplicação do MCT, respectivamente para:

— batatas extra (JO L 60, p. 1);

— os produtos do sector de produtos transformados à base de frutos e legumes importados de Portugal, referidos no anexo XXII do acto de adesão (JO L 60, p. 34);

— os produtos do sector das plantas vivas e da floricultura importados de Portugal, referidos no anexo XXII do acto de adesão (JO L 60, p. 39);

— os produtos do sector vitivinícola (JO L 60, p. 50).

2 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal em 9 de Julho de 1986, o Reino de Espanha interpôs, nos termos do artigo 185.° do Tratado CEE e dos artigos 36.° do Estatuto do Tribunal e 83.° do Regulamento Processual, um pedido de suspensão de execução do Regulamento n.° 569/86, do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1986, já referido, e dos regulamentos n.ºs 574/86 e 647/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, acima indicados, no que se refere a produtos do sector vitivinícola, até que o Tribunal decida sobre o recurso interposto no processo principal.

3 Os requeridos apresentaram as respectivas observações escritas em 24 de Junho de 1986. Foram ouvidas as alegações orais das partes em 26 de Junho de 1986.

4 Antes de examinar o bem-fundado do presente pedido da providência cautelar, e a fim de permitir uma aproximação completa do problema colocado, parece útil descrever, de maneira sucinta, o mecanismo complementar das trocas comerciais e suas regras gerais e modalidades de aplicação tais como foram determinadas pelos regulamentos do Conselho e da Comissão cuja suspensão de execução é pedida.

5 O MCT está previsto nos artigos 81.° a 85.° do acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa, e às adaptações dos tratados, doravante «acto de adesão» (JO L 302, p. 23). O artigo 81.° prevê a instauração de um MCT entre a Comunidade dos Dez e a Espanha que se aplica, por um lado, às exportações, para a Comunidade, de frutos e legumes, dos produtos do sector vitivinícola e das batatas temporãs espanholas, por outro, às importações, em Espanha, dos produtos do sector vitivinícola e dos produtos dos sectores das carnes, do leite, dos frutos e dos legumes, e dos cereais provenientes da Comunidade dos Dez. O segundo parágrafo do n.° 1 do mesmo artigo precisa que, normalmente, o MCT é aplicável, a todos os produtos que refere, desde 1 de Março de 1986 até 31 de Dezembro de 1995, mas que será aplicável aos frutos e legumes apenas a partir de 1 de Janeiro de 1990.

6 O artigo 83.° do acto de adesão estipula que será estabelecido, em princípio no início de cada campanha de comercialização, em função das previsões da produção e de consumo, um balanço previsional para cada um dos produtos sujeitos ao MCT. Com base neste balanço, será estabelecido um calendário previsional relativo ao desenvolvimento das trocas comerciais e à fixação de um limite indicativo de importações no mercado em causa. O n.° 2 deste artigo precisa que as fixações sucessivas dos limites indicativos devem reflectir uma certa progressividade de modo a assegurar uma abertura gradual do mercado e a realização completa da livre circulação no interior da Comunidade no termo do período de aplicação das medidas transitórias. O seu último parágrafo prevê que será determinada para esse fim uma taxa de progressão anual dos limites indicativos.

7 O artigo 84.° prevê que o calendário referido no artigo 83.° deve reflectir a fixação de quantidades «objectivo» para o ano de 1986 para as importações em Espanha, de certos produtos comunitários, submetidos ao MCT e a sua progressão para cada um dos três anos seguintes, em relação ao ano precedente.

8 O artigo 85.° refere as medidas definitivas que podem ser tomadas quando o exame da evolução das trocas comerciais intercomunitárias revele um aumento significativo das importações realizadas na CEE e esta situação arrisque terminar, ou termine, por uma ultrapassagem do limite indicativo da importação do produto em causa para a campanha de comercialização em curso. O n.° 3 deste artigo precisa que, em tal caso, a Comissão apreciará a gravidade da situação e decidirá, de acordo com o procedimento do Comité de Gestão, quer pela revisão do limite indicativo para mais, se o mercado em causa não sofreu perturbações significativas em consequência do desenvolvimento das importações, quer pela limitação ou suspensão das importações, mas unicamente na medida e pelo tempo estritamente necessário para pôr fim à perturbação. A limitação ou suspensão das importações podem mesmo restringir-se a certas regiões da CEE. O último número prevê que «a aplicação do MCT não pode, em qualquer caso, implicar, em relação aos produtos provenientes da Espanha ou da Comunidade, na sua composição actual, um tratamento menos favorável do que o aplicado aos produtos, provenientes dos países terceiros, que beneficiem da cláusula de nação mais favorecida, que sejam comercializados nas regiões em causa».

9 Com base no n.° 1 do artigo 89.° do acto de adesão, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 569/86, já citado, que estabelece as regras gerais de aplicação do MCT. Reportando-se, no primeiro considerando deste regulamento, ao objectivo do MCT, na ocorrência «acompanhar a evolução das trocas comerciais e aplicar as medidas previstas no acto que se vierem a revelar necessárias» e, no seu segundo considerando, «às orientações complementares acordadas no âmbito da conferência», o Conselho adoptou para aplicação do MCT um sistema de certificados e de cauções cujas principais características podem descrever-se como se segue.

10 O artigo 1.° deste regulamento, no seu n.° 1, prevê que a introdução no consumo dos produtos submetidos ao MTC não pode efectuar-se a não ser mediante apresentação de um certificado MTC que, nos termos do n.° 4 do mesmo artigo só pode ser emitido para os produtores espanhóis pelas autoridades espanholas. O n.° 3 deste mesmo artigo prevê, por outro lado, que, a «emissão do certificado MTC está subordinada à constituição de uma garantia que permita o respeito do compromisso de introduzir no consumo durante o prazo de validade o certificado MCT, ficando esta garantia perdida, no todo ou em parte, se a operação não for realizada nesse prazo ou se só o for parcialmente». O artigo 3.° deste regulamento instituiu, por outro lado, um sistema idêntico de certificados de importação MCT e de garantia a fim de poder acompanhar a evolução das importações de países terceiros da mesma forma que a evolução das importações comunitárias. O seu artigo 4.° prevê que «a emissão dos certificados MCT e dos certificados de impor-

tação 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.

11 Em aplicação do artigo 7.° do Regulamento n.° 569/86, já referido, a Comissão adoptou, em 28 de Fevereiro de 1986, o Regulamento n.° 574/86, que determina as modalidades de aplicação do MCT. Os artigos 2.° e 6.°, n.° 2, deste regulamento precisam, nomeadamente, que o certificado MCT permite e obriga a vender a quantidade líquida do produto designado durante o seu período de validade e que o certificado MCT é emitido, normalmente, no quinto dia útil seguinte ao da entrega do pedido. No mesmo dia, a Comissão adoptou igualmente o Regulamento n.° 647/86, já referido, por meio do qual determinou algumas modalidades de aplicação particulares do mecanismo complementar às trocas comerciais de produtos do sector vitivinícola. Os limites indicativos da importação dos produtos espanhóis do sector vitivinícola no mercado da Comunidade para as campanhas de 1985-1986 e 1986-1987 são nomeadamente fixadas no artigo 1.° deste regulamento. O artigo 4.° estabelece os montantes das garantias referentes aos certificados MTC, enquanto o artigo 3.° precisa que «o período de validade dos certificados MCT, referidos no artigo 2.° do Regulamento n.° 574/86, é de quatro meses a contar da data em que tenham sido pedidos».

12 São estes os três regulamentos adoptados pelas instituições europeias para a aplicação e gestão do MTC que são objecto de um pedido de suspensão de execução por parte do requerente, na medida em que respeitam a produtos do sector vitivinícola, considerando que ela entende que o regime de certificado MTC acompanhado de uma caução que estabelecem é compatível com as disposições do Tratado CEE sobre livre circulação de mercadorias, com o princípio da segurança jurídica, com o princípio da proporcionalidade, com a regra de *standstill* prevista nos artigos 31.° e 32.° do Tratado CEE e com o princípio da preferência comunitária.

13 Nos termos do artigo 185.° do Tratado CEE, os recursos interpostos para o Tribunal de Justiça não têm efeito suspensivo. O Tribunal pode, todavia, se considerar que as circunstâncias o impõem, ordenar a suspensão da execução dos actos impugnados.

14 Para que uma medida provisória, como a requerida, possa ser ordenada, o n.° 2 do artigo 83.° do Regulamento Processual prescreve que os pedidos de providência cautelar devem especificar os fundamentos de facto e de direito que justifiquem, *prima facie*, a concessão da medida provisória pretendida, bem como as circunstâncias determinantes da urgência.

15 Resulta da jurisprudência constante do Tribunal que a natureza urgente da medida provisória referida no n.° 2 do artigo 83.° do Regulamento Processual deve ser apreciada face à sua necessidade para evitar um prejuízo irreparável à parte que a solicite.

16 A este respeito, o requerente invoca, para demonstrar que o regime instaurado pelos regulamentos citados ocasionou um prejuízo grave às exportações espanholas, que o mecanismo adoptado tornou consideravelmente mais restritivo o sistema do MCT, tal como está previsto nos artigos 81.° a 85.° do acto de adesão. Considera, efectivamente, que o mecanismo do certificado MCT acompanhado de uma caução, bem como as modalidades práticas de aplicação referidas nos pontos 9 a 11 deste despacho, constitui um encargo importante para os operadores económicos e que é, aliás, por eles sentido como tal. Em apoio desta última afirmação, refere-se a cerca de quarenta telex enviados por exportadores ou importadores de vinhos espanhóis, juntos como anexo III do seu pedido de medida provisória, e que contêm as recriminações destes operadores económicos quanto ao regime de certificado MCT acompanhado de uma caução.

17 É de opinião que estes diversos elementos demonstrariam, de maneira clara, que as modalidades do MCT tal como foram estabelecidas pelos regulamentos impugnados não têm por fim, com efeito, acompanhar a evolução das trocas comerciais, mas instaurar um entrave especialmente grave às importações de Espanha de produtos do sector vitivinícola, ao passo que o fim do MCT, a saber, acompanhar a evolução das trocas comerciais, e a eventual aplicação das medidas previstas no artigo 85.° do acto de adesão, poderia ser amplamente atingido mediante a comunicação regular de informações estatísticas pelas autoridades aduaneiras nacionais à Comissão.

18 Nas observações escritas apresentadas ao Tribunal, referentes ao pedido de decisão provisória, as demandadas sustentam, a título principal, que o regime do certificado MCT acompanhado de uma caução é o único meio que permite atingir o objectivo do MCT e aplicá-lo de maneira eficaz. A maior parte das modalidades práticas do regime contestado corresponderiam, aliás, ao sistema de direito comum aplicado há muito tempo em relação a Estados terceiros e cujo carácter necessário e adequado o Tribunal reconheceu no seu acórdão de 17 de Dezembro de 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil 1970, p. 1125).

19 A demandante alega ainda que o prejuízo por ela sofrido a seguir à instauração do regime de certificado MCT acompanhado de uma caução seria também irreparável. Com efeito tal regime penalisaria gravemente as exportações espanholas, onerando-as com um considerável número de formalidades e de custos suplementares e teria mesmo provocado uma baixa importante dessas exportações. Os exportadores espanhóis estariam, de facto, a perder as suas quotas de mercado e de vendas para a Comunidade, situação que, se se mantivesse ao longo da tramitação processual do recurso interposto perante o Tribunal, poderia desencadear perdas irreparáveis de mercado.

20 Visando demonstrar a realidade e a amplitude da queda das exportações espanholas dos produtos do sector vitivinícola para a Comunidade dos Dez, reporta-se a dois mapas estatísticos que constam do anexo IV ao seu pedido de decisão provisória. O primeiro mapa mostra uma comparação das exportações de diversos tipos de vinhos espanhóis efectivamente realizadas ao longo dos dois meses que se seguiram à entrada em vigor do MCT, a saber, os meses de Março e Abril de 1986, com a média mensal das exportações realizadas em 1985. O último mapa indica os limites indicativos das exportações, por tipo de vinho, para seis meses, a quantidade mensal que pode ser exportada dentro desses limites e as exportações efectivas que ocorreram ao longo dos meses de Março e Abril de 1986. A requerente salienta, a este propósito, que, para todos os tipos de vinhos, as exportações efectivamente realizadas teriam chegado, no máximo, a três quartos da quantidade que podia ser exportada no âmbito do limite indicativo.

21 É de opinião que o primeiro quadro que apresenta demonstra, de modo evidente, que para todos os tipos de vinhos, à excepção dos vinhos brancos de qualidade determinada, as exportações efectivamente realizadas em Março e Abril de 1986, se situam nitidamente abaixo da média mensal de 1985. Este fenómeno seria particularmente sensível nos vinhos brancos de mesa e nos vinhos rosés e tintos de mesa para os quais as exportações em Março e Abril se situaram numa percentagem que variou entre 15 e 26 % da média mensal de 1985. Esta queda das exportações seria a consequência directa da instituição do regime de certificado MCT acompanhado de uma caução.

22 Os requeridos contestam, com o apoio de números, que tenha havido uma queda das exportações espanholas dos produtos vitivinícolas após a entrada em vigor, em 1 de Março de 1986, do MCT. Apresentam, nomeadamente, um quadro numérico anexo às suas observações, que contém uma comparação entre a média mensal das

exportações reais calculada com base nas exportações realizadas ao longo dos anos 1982, 1983 e 1984, e os certificados emitidos nos meses de Março, Abril e Maio de 1986. Sendo o número de certificados superior ao da média mensal das exportações, concluem daí que as realizadas para a Comunidade dos Dez aumentaram ligeiramente a partir de 1 de Março de 1986.

23 Sustentam ainda que, mesmo que tivesse sido feita a prova de que as exportações espanholas de produtos do sector vitivinícola diminuíram, após a entrada em vigor do MCT, tal baixa não poderia ser necessariamente imputada àquele mecanismo. Poderia explicar-se facilmente pela mudança do regime administrativo dessas exportações que poderia ter incitado os operadores quer a antecipar as operações para antes da aplicação do sistema, quer a diferi-las na expectativa de melhor conhecimento do seu funcionamento.

24 Após solicitação que lhe foi formulada na audiência, o requerente apresentou ao Tribunal dados numéricos referentes aos meses de Janeiro, Fevereiro e Maio de 1986, que completam o primeiro quadro estatístico a que se fez referência no ponto 20 deste despacho.

25 Dos elementos acima referenciados, importa retirar que os dados numéricos apresentados pelas partes no litígio são muito divergentes e resultam em conclusões diametralmente opostas. A fim de poder averiguar se há um prejuízo grave e irreparável, é assim necessário debruçarmo-nos com profundidade sobre as estatísticas das duas partes.

26 A este propósito, deve reconhecer-se, tal como o sublinhou, justamente, o requerente, na audiência, que as instituições europeias compararam, nos dados numéricos que entregaram no Tribunal, dois valores que parecem não poder ser comparados, a saber, as importações efectivas com os pedidos de certificado. Efectivamente, a emissão de um certificado num dado mês não significa, necessariamente, que tenha tido lugar nesse mês uma importação mas apenas que ela pode ocorrer nos quatro meses a partir do dia da sua emissão, já que o artigo 3.° do Regulamento n.° 647/86, da Comissão, já referido, estabelece que o período de validade desse certificado é de quatro meses a contar da data em que foi pedido. As conclusões tiradas de tais dados pelos requeridos parecem, assim, à primeira vista, não poder ser aceites.

27 Quanto aos dados estatísticos apresentados pelo requerente, importa ter em conta que, se parecem conter elementos pertinentes para a apreciação do eventual prejuízo grave e irreparável, não bastam, todavia, para demonstrar a sua existência e isto por duas razões principais que a seguir se referem.

28 Em primeiro lugar, resulta de tais dados que as exportações espanholas de vinho de mesa diminuíram de modo substancial mas que as exportações de vinho de qualidade, pelo contrário, quase não diminuíram ou mesmo aumentaram, em alguns casos, como o do vinho branco. Os números apresentados em relação aos meses de Janeiro e Fevereiro de 1986 demonstram que já se tinha produzido uma baixa das exportações, bastante considerável, em relação aos vinhos de mesa sem que tenha sido dada uma explicação bastante para a justificar. Por isso, atentos os elementos de informação que estão actualmente em poder do Tribunal, o presidente considera que não é possível estabelecer, nesta altura, um nexo de causalidade entre a aplicação do MCT e a baixa das exportações verificada em relação a alguns tipos de vinhos.

29 Importa, em seguida, lembrar que o artigo 3.° do Regulamento n.° 647/86, já referido, estabelece o período de validade de um certificado MCT em quatro meses a contar da data em que tenha sido pedido. A Comissão referiu na audiência que, devido a problemas administrativos, o sistema do certificado MCT acompanhado de uma caução não pôde ficar operacional, na prática, senão a partir de 13 de Março de 1986. Verifica-se assim que, qualquer que seja a sua pertinência, os dados numéricos invocados pela requerente não abrangem um período suficientemente amplo para permitir ao Tribunal fazer uma ideia real da situação. No mínimo, parece que o período a referir deveria ser de pelo menos quatro meses a partir da data efectiva de entrada em vigor do sistema, isto é, devia alargar-se pelo menos até 13 de Julho de 1986. Tendo o primeiro parágrafo do n.° 1 do artigo 1.° do Regulamento n.° 647/86 fixado um limite indicativo de importação dos produtos espanhóis do sector vitivinícola no mercado da Comunidade, para a campanha 1985-1986, de 1 de Março de 1986 a 31 de Agosto do mesmo ano, parece ainda mais lógico que tal período de referência fosse prolongado até esta última data.

30 Resulta do que precede que o requerente não conseguiu trazer elementos que permitam concluir que a aplicação do MCT teria causado um prejuízo grave às suas exportações do sector vitivinícola. Quanto ao carácter irreparável do eventual pre-

juízo, o requerente não conseguiu demonstrar que uma queda das exportações, em especial a que se produziu no sector dos vinhos de mesa, tenha conduzido necessariamente à perda de alguns mercados.

31 Não tendo o requerente conseguido demonstrar a urgência exigida pelo n.° 2 do artigo 83.° do Regulamento Processual, não é necessário verificar se os fundamentos de facto e de direito que invocou são de molde a justificar, *prima facie*, a concessão da medida provisória solicitada.

Pelos fundamentos expostos,

O PRESIDENTE,

neste processo de medidas provisórias,

decide:

1) Indeferir o pedido.

2) Reservar para final a decisão quanto a despesas.

Proferido no Luxemburgo, em 9 de Julho de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart