CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO SAGGIO

apresentadas em 23 de Setembro de 1999 *

1. Por petição apresentada ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), a Comissão pede ao Tribunal que declare o incumprimento pela República Federal da Alemanha (a seguir «RFA») das obrigações que lhe incumbem em virtude do Tratado e do Regulamento (CEE) n.° 2252/90 da Comissão, de 31 de Julho de 1990, que estabelece regras de execução do Regulamento (CEE) n.° 2060/90 do Conselho, relativo às medidas transitórias referentes às trocas comerciais com a República Democrática Alemã (a seguir «RDA») no sector da agricultura e da pesca [1].

Em especial, a Comissão censura a RFA por ter suprimido prematuramente os controlos aduaneiros na fronteira com a RDA e por não ter cobrado direitos niveladores à importação de um lote de manteiga proveniente deste país.

Quadro regulamentar

2. À época dos factos, as trocas comerciais entre a RDA e a RFA eram reguladas pelo Staatsvertrag (Tratado de Estado sobre a União Económica, Monetária e Social) de 18 de Maio de 1990, que entrou em vigor antes da unificação política das duas Alemanhas, que data de 3 de Outubro do mesmo ano. Em virtude deste tratado, a RDA comprometeu-se a adoptar as regras de base de uma economia de mercado. As trocas comerciais com a RFA, no que diz respeito às mercadorias produzidas na RDA, eram tratadas como trocas comerciais a nível inter-regional. Quanto às relações com a Comunidade, a RDA garantiu o livre acesso às mercadorias comunitárias, a partir de 1 de Julho de 1990, sob condição de reciprocidade. Os processos alfandegários, nas relações com países terceiros, eram idênticos aos aplicados pela RFA. A RDA, comprometia-se, além disso, a aplicar progressivamente o regime aduaneiro comunitário e a adoptar a Pauta Aduaneira Comum. No sector agrícola, comprometia-se a adoptar um sistema de manutenção de preços e de protecção externa análogo ao da Política Agrícola Comum.

3. No que concerne ao regime comunitário, é conveniente observar, antes de mais, que, em virtude dos artigos 1.°, alínea c), e 14.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que

* Língua original: italiano.

1 — JO L 203, p. 61.

estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos [2], a importação de manteiga no território da Comunidade dá lugar à cobrança de um direito nivelador. A referida cobrança foi, todavia, suspensa, em certas condições, que recordaremos adiante, em relação às importações da RDA. Alguns regulamentos que o Conselho e a Comissão adoptaram, em Julho de 1990, para disciplinar o período transitório anterior à união entre a RDA e a RFA e, em consequência, a aplicação completa do direito comunitário nos *Länder* que anteriormente faziam parte do território da RDA têm pertinência a este respeito.

4. Trata-se, em primeiro lugar, do Regulamento (CEE) n.º 1794/90 do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativo às medidas transitórias referentes às trocas comerciais com a República Democrática Alemã [3]. Os primeiro e terceiro considerandos deste regulamento estão, respectivamente, assim redigidos:

«Considerando que a República Federal da Alemanha e a República Democrática Alemã concluíram um tratado (Staatsvertrag) que prevê a criação imediata de uma União Monetária, bem como a integração gradual da República Democrática Alemã no sistema económico e social da República Federal da Alemanha e na ordem jurídica da Comunidade antes da unificação formal desses dois Estados»;

«Considerando que, durante o período anterior à unificação, a regulamentação relativa às trocas comerciais entre, por um lado, a República Democrática Alemã e, por outro, a República Federal da Alemanha e os outros Estados-Membros da Comunidade se deve orientar no sentido de assegurar o livre acesso dos produtos comunitários à República Democrática Alemã, bem como um acesso equivalente de produtos desta última à Comunidade.»

5. O artigo 1.º do mesmo regulamento dispõe, no seu primeiro parágrafo, que, «se a Comissão verificar, de acordo com o processo previsto no artigo 4.º, que estão reunidas as condições enunciadas no artigo 2.º, será suspensa, no âmbito das trocas comerciais da Comunidade com a República Democrática Alemã, a aplicação dos direitos aduaneiros...».

A primeira frase do terceiro parágrafo do mesmo artigo precisa, todavia, que «o presente regulamento não se aplica aos produtos agrícolas constantes do anexo II do Tratado». A lista constante deste anexo retoma, no capítulo 4, o leite e os produtos lácteos, portanto, também o produto de importação em causa no presente processo.

2 — JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146.
3 — JO L 166, p. 1.

O artigo 2.° do Regulamento n.° 1794/90 habilitou a Comissão a adoptar regras de execução, na medida em que a RDA, por um lado, «no âmbito das suas trocas comerciais com países terceiros... aplique a pauta aduaneira comum... ou nomeadamente nos casos previstos no n.° 2, medidas que evitem que as disposições previstas pela Comunidade relativamente a países terceiros sejam contornadas» e, por outro lado, «tome, ou esteja prestes a tomar, medidas que garantam o livre acesso às mercadorias comunitárias».

6. Com base nas regras que acabo de citar, a Comissão adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1795/90, de 29 de Junho de 1990, relativo às modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1794/90 [4]. Dado que, em relação aos produtos que não fazem parte do sector agrícola, «se encontram reunidas as condições referidas no artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1794/90» (terceiro considerando), o artigo 2.° do Regulamento n.° 1795 prevê o seguinte:

«1. O regime do trânsito comunitário aplica-se à circulação de mercadorias entre a Comunidade e a República Democrática Alemã.

2. Para aplicação deste regime, e sem prejuízo da aplicação do artigo 3.°, a República Democrática Alemã é considerada como fazendo parte da Comunidade.

3. Na acepção do presente artigo, a circulação de mercadorias entre a República Federal da Alemanha e a República Democrática Alemã é considerada como efectuada dentro do território de um único Estado-Membro.»

7. O regime transitório foi alargado aos sectores da agricultura e da pesca pelo Regulamento (CEE) n.° 2060/90 do Conselho, de 16 de Julho de 1990, relativo às medidas transitórias aplicáveis às trocas comerciais com a República Democrática Alemã no sector da agricultura e da pesca [5]. Dado que, «nos termos do disposto no artigo 15.° do Staatsvertrag, a República Democrática Alemã deve suspender, sob condição da reciprocidade, a cobrança de direitos niveladores e a concessão de restituições nas trocas comerciais de mercadorias com a Comunidade no sector agrícola» [6] e que, por conseguinte, «é indicado que a Comunidade, tendo em conta o regime criado ou a criar pela República Democrática Alemã, adopte regras específicas para os produtos agrícolas em natureza e/ou transformados» [7], o regulamento dispõe, no seu artigo 2.° que, «se a Comissão verificar... que se encontram reunidas as condições expressas no artigo 3.°, a cobrança de direitos niveladores bem como a aplicação de outras imposições... serão suspensas nas trocas comerciais entre a

4 — JO L 166, p. 3.

5 — JO L 188, p. 1.

6 — Terceiro considerando.

7 — Quarto considerando.

Comunidade e a República Democrática Alemã». As condições previstas no artigo 3.° são a instauração, pela RDA, de mecanismos análogos aos da política agrícola comum e da pesca e à adopção de medidas garantindo o livre acesso às mercadorias comunitárias.

8. Com base nesta disposição, a Comissão adoptou o Regulamento n.° 2252/90. Dado que «a aplicação de mecanismos análogos aos da política agrícola comum será assegurada na República Democrática Alemã» e «que esta concede o livre acesso no seu território às mercadorias comunitárias com base na reciprocidade» [8], a Comissão, no artigo 1.°, n.° 1, do regulamento, «verifica que as condições previstas no artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 2060/90 se encontram reunidas no que diz respeito aos produtos referidos no artigo 1.° do referido regulamento», entre os quais, justamente, os produtos em causa no presente processo. De resto, sempre nos termos do último regulamento citado e a fim de evitar os abusos ou «desvios» intencionais no tráfego de mercadorias, a cobrança dos direitos niveladores nas trocas comerciais entre a RFA e a Comunidade no sector da agricultura e da pesca só foi suspensa em determinadas condições Nos termos do artigo 1.°, n.° 2, esta suspensão só podia, com efeito, ocorrer para os produtos:

«— quer que foram integralmente obtidos na República Democrática Alemã,

— quer que foram importados e colocados em livre prática na República Democrática Alemã com cobrança de um direito nivelador igual ao cobrado na Comunidade,

— quer que foram importados da Comunidade e colocados em livre prática na República Democrática Alemã sem terem beneficiado de qualquer restituição à exportação da Comunidade».

9. O artigo 2.° deste regulamento prevê, além disso, que as disposições dos artigos 2.° a 5.° do Regulamento n.° 1795/90 se apliquem à circulação entre a Comunidade e a RDA dos produtos e mercadorias referidos no artigo 1.° do Regulamento n.° 2060/90, entre os quais os produtos em causa no presente processo.

10. Seguidamente, quanto à regulamentação aduaneira em vigor — em especial as regras relativas ao surgimento de uma dívida aduaneira — o artigo 1.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 2144/87 do Conselho, de 13 de Julho de 1987, relativo à dívida aduaneira [9], define esta dívida aduaneira como «a obrigação de uma pessoa pagar o montante dos direitos de importação... ou dos direitos de exportação... aplicáveis, por força das disposições em vigor, às mercadorias sujeitas a esses direitos». O artigo 2.° deste regulamento determina que a introdução irregular no território aduaneiro da Comu-

8 — Segundo considerando.

9 — JO L 201, p. 15.

nidade de uma mercadoria tributável em direitos de importação faz nascer uma dívida aduaneira de importação. É considerada como irregular toda e qualquer introdução de mercadorias no território comunitário efectuada em violação dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento (CEE) n.° 4151/88 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições aplicáveis às mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade [10].

O artigo 2.° deste regulamento prevê que «as mercadorias que são introduzidas no território aduaneiro da Comunidade ficam sujeitas, a partir dessa introdução, à vigilância aduaneira». Em conformidade com o artigo 1.°, n.° 2, entende-se por vigilância aduaneira «a acção conduzida, a nível geral, pela autoridade aduaneira de modo a assegurar o cumprimento da regulamentação aduaneira e, se necessário, das outras disposições aplicáveis às mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade». O artigo 3.°, n.° 1, dispõe, seguidamente, que «as mercadorias que são introduzidas no território aduaneiro da Comunidade devem ser imediatamente apresentadas pela pessoa que procedeu a essa introdução... na instância aduaneira». Segundo o n.° 2 do mesmo artigo, «qualquer pessoa responsável pelo transporte das mercadorias após a sua introdução no território da Comunidade... torna-se responsável pelo cumprimento da obrigação referida no n.° 1».

11. Convém, finalmente, recordar o Regulamento (CEE, Euratom) n.° 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades [11]. O artigo 1.° deste regulamento prevê que os recursos próprios da Comunidade — incluindo os direitos niveladores agrícolas — «serão colocados à disposição da Comissão e controlados nas condições previstas pelo presente regulamento». Precisa-se no artigo seguinte que, «para efeitos da aplicação do presente regulamento, um direito das Comunidades sobre os recursos próprios... considera-se apurado quando o serviço competente do Estado-Membro tiver comunicado ao devedor o montante por ele devido. Tal comunicação será efectuada logo que seja conhecido o devedor e que o montante do direito possa ser determinado pelas autoridades administrativas competentes, em conformidade com todas as disposições comunitárias aplicáveis na matéria». O artigo 9.° do mesmo diploma acrescenta, no seu n.° 1, que «cada Estado-Membro inscreverá os recursos próprios a crédito da conta aberta para o efeito em nome da Comissão junto do Tesouro ou do organismo por ele designado». O artigo 17.°, n.° 1, prevê, finalmente, que «os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para que os montantes correspondentes aos direitos apurados nos termos do artigo 2.° sejam colocados à disposição da Comissão nas condições fixadas pelo presente regulamento». Precisa-se, no primeiro período do n.° 2, que «os Estados-Membros só serão dispensados

10 — JO L 367, p. 1.

11 — JO L 155, p. 1.

de colocar à disposição da Comissão os montantes correspondentes aos direitos apurados se não tiver sido possível efectuar a respectiva cobrança por motivos de força maior».

Matéria de facto e procedimento pré-contencioso

12. Entre 15 e 24 de Agosto de 1990, lotes de manteiga exportados dos Países Baixos com concessão de restituições à exportação foram importados na RDA, para serem imediatamente introduzidos no território da RFA. As autoridades alemãs não aplicaram às mercadorias em causa qualquer direito nivelador, no momento da sua importação na RDA.

13. Por carta de 22 de Junho de 1994, a Comissão informou as autoridades alemãs de que, não estando preenchidas as condições previstas no artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2252/90, a importação da RDA dos produtos referidos devia ter sido sujeita à cobrança de um direito nivelador, em virtude das disposições aplicáveis em matéria de importação de produtos agrícolas no território comunitário. Por conseguinte, a Comissão convidou o Governo alemão a pôr à sua disposição, até 15 de Setembro de 1994, o montante de 12 684 000 DEM, correspondente aos direitos não cobrados. O governo federal respondeu que não era obrigado a pagar esse montante, na medida em que, em seu entender, nenhuma dívida aduaneira tinha nascido no momento da entrada das mercadorias no seu território. Além disso, alegou que a responsabilidade pelo prejuízo feito às finanças comunitárias devia eventualmente ser atribuído ao comportamento das autoridades neerlandesas, que, erradamente, tinham concedido restituições à exportação dos lotes de manteiga em causa.

14. Considerando que os argumentos do Governo alemão não eram suficientes, a Comissão, por notificação de incumprimento, enviada em 13 de Setembro de 1995, iniciou, portanto, o processo de infracção. Tendo o Governo alemão, por carta de 12 de Janeiro de 1996, mantido a sua posição, a Comissão adoptou, em 30 de Outubro de 1996, um parecer fundamentado mantendo a sua acusação de incumprimento das obrigações em matéria de cobrança de direitos niveladores à importação de produtos agrícolas provenientes de países terceiros. Não tendo a RFA dado cumprimento ao parecer fundamentado no prazo fixado, a Comissão interpôs o presente recurso em 2 de Outubro de 1997.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

15. A Comissão alega que os lotes de manteiga em causa deviam ter sido objecto de cobrança dos direitos niveladores aduaneiros previstos pelas disposições comunitárias pertinentes. Mais precisamente, a Comissão acusa a RFA, por um lado, de

não ter cobrado o direito nivelador no momento da passagem na fronteira das mercadorias em causa e, por outro, da supressão prematura de todo e qualquer controlo na fronteira inter-alemã, numa época em que a legislação em vigor impunha ainda o controlo das importações de mercadorias provenientes da RDA.

16. Quanto ao primeiro fundamento, a Comissão sustenta que, em conformidade com o disposto no artigo 14.°, n.° 2, do Regulamento n.° 804/68, a manteiga faz parte dos produtos cuja importação está sujeita a direitos niveladores. Segundo a recorrente, no momento em que a manteiga neerlandesa atravessou a fronteira da RFA, as condições de suspensão do direito nivelador, indicadas no artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2252/90 não estavam preenchidas. Na realidade, embora a disposição referida permita a suspensão, desde que se demonstre que os produtos tenham sido «importados da Comunidade e colocados em livre prática na República Democrática Alemã sem terem beneficiado de qualquer restituição à importação da Comunidade», no caso presente, os lotes de manteiga beneficiaram de restituições nos Países Baixos, no momento da sua exportação para a RDA. A Comissão conclui que a recorrida devia, por conseguinte, ter cobrado o direito nivelador, cujo montante devia ter sido colocado à disposição da Comissão, em aplicação do Regulamento n.° 1552/89.

17. Segundo a Comissão, constitui-se uma dívida aduaneira, na acepção do artigo 1.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 2144/87, no momento da passagem da fronteira entre as duas Alemanhas. Não tendo o devedor responsável pela importação das mercadorias no território da Comunidade procedido ao pagamento dos direitos niveladores agrícolas, as mercadorias foram introduzidas de modo irregular no território da Comunidade. À luz do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1552/89, a falta de cobrança da dívida aduaneira causou um prejuízo patrimonial à Comunidade.

18. A Comissão observa, seguidamente, que, neste contexto, não se pode reconhecer qualquer pertinência à circunstância de, no momento da exportação das mercadorias dos Países Baixos, a restituição à exportação ter sido concedida erradamente. Com efeito, segundo a recorrente, mesmo admitindo que esta tese esteja correcta e que, graças às acções judiciais iniciadas nos Países Baixos, os montantes possam ser recuperados, estas circunstâncias não são, em todo o caso, susceptíveis de excluir a responsabilidade das autoridades alemãs, na medida em que as regulamentações relativas à exportação e importação de produtos agrícolas se baseiam em dois regimes comunitários autónomos, que, por conseguinte, devem ser nitidamente separados. Nada se opõe, portanto, a uma acção simultânea contra as duas violações do direito comunitário, a saber, a concessão errada da restituição à exportação e a falta de cobrança de direitos niveladores.

19. De resto, prossegue a Comissão, pode suceder que os montantes dos direitos niveladores agrícolas e da restituição à

exportação não sejam equivalentes; em seu entender, assim sucede neste caso. Embora, em conformidade com o artigo 1.°, n.° 2, terceiro travessão, do Regulamento n.° 2252/90, exista um nexo entre a suspensão da cobrança dos direitos niveladores e a restituição prévia à exportação, isto explica-se, segundo a Comissão, exclusivamente pelas relações especiais criadas devido à união agrícola de facto instaurada em 1 de Agosto de 1990, entre a RDA e a Comunidade Europeia. Estas relações caracterizam-se pela introdução na ex-RDA de mecanismos correspondentes aos da política agrícola comum, de modo a garantir às mercadorias comunitárias o livre acesso ao mercado da RDA. No caso presente, todavia, não se pode conceder o tratamento de favor, na medida em que os lotes de manteiga em questão foram exportados dos Países Baixos para a RFA, via ex-RDA beneficiando, sem a isso terem direito, da restituição à exportação. O eventual reembolso da restituição não pode fazer com que a manteiga possa ser considerada *a posteriori* como uma mercadoria que não beneficiou de restituições.

20. A RFA replica que, contrariamente ao que sustenta a Comissão, nenhuma dívida aduaneira se constituiu no presente caso. Alega que, em aplicação do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 2144/87, para que se constitua uma dívida aduaneira, é preciso não apenas que se trate de mercadorias cuja importação, segundo as regras comunitárias pertinentes, esteja sujeita a direitos niveladores, mas ainda que as referidas mercadorias tenham sido introduzidas no território comunitário de modo irregular. Segundo a RFA não houve «introdução irregular» no presente caso, na medida em que, no momento da entrada das mercadorias no território da RFA, nenhuma regra em vigor, comunitária ou nacional, regulava a apresentação aduaneira de produtos do tipo em causa, na sequência da passagem da fronteira inter-alemã. O Regulamento n.° 2252/90, invocado pela recorrente, não contém, na realidade, qualquer regra relativa ao processo a seguir para os produtos que entram no seu âmbito. Em especial, este regulamento não prevê qualquer medida de controlo que os Estados-Membros devessem adoptar para garantir a cobrança dos direitos niveladores agrícolas, de cada vez que produtos exportados da Comunidade e beneficiando de restituição à exportação sejam seguidamente introduzidos na RFA. À época dos factos, não existia, segundo a recorrida, qualquer disposição que um operador económico tivesse podido violar no momento da importação dos produtos. É isso que, com toda a lógica, exclui qualquer obrigação de as autoridades alemãs garantirem o pagamento dos direitos niveladores agrícolas.

21. A recorrida observa, além disso, que se chega à mesma conclusão, quanto à falta de formalidades a respeitar no momento da introdução dos produtos em causa no território da RFA, no que concerne às disposições do Regulamento n.° 1795/90, para o qual remete o artigo 2.° do Regulamento n.° 2252/90. O primeiro regulamento citado prevê, no seu artigo 2.°, n.° 1, que o regime do trânsito comunitário se aplica à circulação de mercadorias entre a Comunidade e a RDA, e este mesmo regime se aplica aos produtos agrícolas em virtude do Regulamento n.° 2252/90. Todavia, contrariamente ao que sustenta a Comissão, as disposições dos dois regulamentos não são aplicáveis às trocas comer-

ciais entre a RFA e a RDA, mas exclusivamente às trocas comerciais entre a RDA, por um lado, e os outros Estados-Membros da Comunidade, por outro. É o que resulta, segundo o Governo alemão, do facto de o artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1795/90, disposição a que também se refere o artigo 2.° do Regulamento n.° 2252/90 para o sector agrícola, precisar que «na acepção do presente artigo, a circulação de mercadorias entre a República Federal da Alemanha e a República Democrática Alemã é considerada como efectuada dentro do território de um único Estado-Membro».

A recorrida salienta ainda que, dado ter sido efectuada uma «união económica de facto entre as duas Alemanhas, na sequência da entrada em vigor, em 1 de Julho de 1990, do Staatsvertrag, nenhuma regra em matéria de acompanhamento de mercadorias na fronteira pode ter sido violada. Qualquer que fosse a origem das mercadorias, nenhuma medida de acompanhamento aduaneiro ou de vigilância aduaneira podia ser aplicada a lotes de manteiga em livre prática no território da RDA que foram introduzidas no território da RFA em Agosto de 1990».

22. A Comissão considera, seguidamente, que a supressão dos controlos aduaneiros na fronteira entre as duas Alemanhas, no que concerne às mercadorias que, em aplicação da regulamentação invocada, deviam ter sido sujeitas a direito nivelador, constitui uma outra violação do direito comunitário. Até 3 de Outubro de 1990, data da reunificação, a fronteira entre a RFA e a RDA continuou uma fronteira externa da Comunidade, não podendo esta situação ter sido alterada devido ao estabelecimento unilateral, em virtude do Staatsvertrag, de uma união monetária, económica e social entre as duas Alemanhas. O Regulamento n.° 2252/90 só permitia uma solução diferente no que diz respeito a mercadorias que não pudessem ter sido sujeitas a direito nivelador por se inserirem numa das três categorias previstas no artigo 1.°, n.° 2. A RFA é, por conseguinte, culpada de ter suprimido prematuramente os controlos nas suas fronteiras.

Segundo a Comissão, o Regulamento n.° 2252/90 tinha por objectivo expresso impedir que pudessem ser introduzidos produtos na RFA, como território comunitário, através da RDA, sem cobrança de direitos niveladores. A Comissão remete, a este respeito, para a redacção do quinto considerando do regulamento, acima reproduzido. A recorrente considera evidente que a manutenção das medidas de controlo aduaneiro era indispensável à verificação do respeito das condições impostas pelo regulamento, para que as mercadorias originárias da RDA pudessem beneficiar da suspensão da cobrança do direito nivelador. As mercadorias não pertencentes às três categorias deviam, com efeito, segundo a Comissão, ter sido sujeitas aos direitos niveladores previstos pela regulamentação geral, de modo que as medidas de vigilância aduaneira teriam mantido todo o seu sentido. A abolição prematura de todo e qualquer controlo nas fronteiras abriu, em contrapartida, uma brecha no sistema de protecção externa do mercado único, de que aproveitaram con-

scientemente os sujeitos passivos implicados nas trocas comerciais das mercadorias em questão, como demonstram os inquéritos efectuados em Março de 1992 pelo serviço de investigações aduaneiras de Düsseldorf. Por conseguinte, a Comissão conclui que, ao suprimir prematuramente o controlo aduaneiro nas trocas comerciais de lotes de manteiga entre as duas Alemanhas, a RFA violou o direito comunitário, violação que favoreceu a falta de cobrança de direitos niveladores devidos e, por conseguinte, provocou um prejuízo nas finanças comunitárias.

23. A RFA replica que a finalidade da união aduaneira e agrícola entre a Comunidade e a RDA era precisamente renunciar aos controlos de mercadoria que passavam a fronteira entre as duas Alemanhas. A instauração da união de facto a partir de 1 de Julho de 1990 (e de 1 de Agosto de 1990 para os produtos agrícolas) não foi apenas prevista pelo acordo entre as duas Alemanhas, mas foi também expressamente exigida pela Comissão no decurso de reuniões entre a administração aduaneira alemã e funcionários da Comissão. A recorrida observa, além disso, que apenas os particulares são titulares de obrigações no âmbito de relações aduaneiras e não os Estados. Por conseguinte, não se pode imputar uma dívida aduaneira ao Estado, por ter suprimido as formalidades na fronteira entre as duas Alemanhas. O comportamento, alegadamente não conforme com as obrigações comunitárias, que a Comissão imputa à RFA situa-se, portanto, num nível diferente do que caracteriza as dívidas aduaneiras, implicando relações jurídicas entre a Comunidade, por um lado, e um Estado-Membro ou a RDA, por outro.

Quanto à existência do incumprimento

24. Para avaliar actualmente a validade dos fundamentos de recurso invocados pela Comissão, é conveniente observar, a título liminar, que os factos sobre os quais esses argumentos se baseiam não são contestados. No mês de Agosto de 1990, lotes de manteiga sobre os quais não incidiu o mínimo direito nivelador nos termos das disposições comunitárias pertinentes em matéria de regime de preços agrícolas foram introduzidos no território da RFA. Estas mercadorias provinham do território da RDA, onde tinham chegado em proveniência dos Países Baixos; tinham beneficiado neste último Estado-Membro de restituições à exportação. O diferendo entre as duas partes no presente processo incide sobre a conformidade ou não, com as obrigações que resultam do Tratado e os regulamentos comunitários relativos às trocas comerciais de produtos agrícolas com países terceiros, da falta de cobrança de direitos niveladores agrícolas pela RFA no momento da entrada no seu território das mercadorias provenientes da RDA. A isto acrescenta-se — nesta medida trata-se, em meu entender, de um fundamento que de algum modo é absorvido pelo primeiro — a alegada violação das disposições em matéria de controlo aduaneiro — e, portanto, do Regulamento n.° 4151/88 — devido à supressão prematura das formalidades aduaneiras. Segundo a Comissão, essa supressão facilitou a falta de cobrança dos direitos niveladores devidos na impor-

tação de lotes de manteiga no território comunitário.

25. Sem deixar de reconhecer que as regras comunitárias pertinentes não brilham pela sua clareza, direi, antes de mais, que os fundamentos adiantados pela Comissão parecem válidos. As disposições comunitárias pertinentes impunham, no momento da introdução no território da RFA dos lotes de manteiga em litígio, a manutenção dos controlos aduaneiros na fronteira inter-alemã. Antes da incorporação efectiva na RFA dos cinco *Länder* que compunham anteriormente a RDA, realizada antes da entrada em vigor do Tratado da União em Outubro de 1990 [12], havia que considerar juridicamente a RDA como um país terceiro em relação à Comunidade, o que provoca consequências evidentes em termos de controlos aduaneiros, no momento da passagem das mercadorias na fronteira e, por conseguinte, da aplicação da regulamentação em matéria de cobrança de direitos niveladores agrícolas. Eventuais derrogações ao regime geral não podiam evidentemente resultar da aplicação do Staatsvertrag, já referido, que estabelece uma união monetária, económica e social entre as duas Alemanhas, a partir de 1 de Julho de 1990. No plano formal, trata-se, com efeito, de um acordo celebrado entre um Estado-Membro e um Estado terceiro, que não pode obrigar a Comunidade, na medida em que esta não é uma parte contratante. Em consequência, a entrada em vigor do referido acordo não pode, como tal, ter por efeito alterar as disposições comunitárias ou criar novas obrigações a cargo da Comunidade. Em definitivo, as relações entre a RDA e a Comunidade continuavam a ser regidas pelas disposições comunitárias aplicáveis: no caso em apreço, pela regulamentação geral em matéria de importação de produtos agrícolas de países terceiros.

26. É certo que, tendo em conta o Staatsvertrag [13] e na perspectiva da extensão do direito comunitário aos cinco *Länder* da ex-RDA, a Comunidade pôs em prática uma regulamentação transitória que, em relação às mercadorias provenientes da RDA, derrogava parcialmente o regime geral do tratamento aduaneiro das mercadorias provenientes de países terceiros. Em aplicação do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2060/90, em certas condições, a cobrança de direitos niveladores e a aplicação de outras restrições ou imposições quantitativas e medidas de efeito equivalente resultantes do regime comum foram suspensas em relação aos produtos agrícolas referidos no anexo II do Tratado CE. Pelo Regulamento n.° 2252/90, e embora tenha verificado que as condições exigidas pelo Conselho estavam preenchidas, a Comissão limitou, seguidamente, esta suspensão apenas aos produtos enumerados no artigo 1.°, n.° 2, nomeadamente aos que foram «integralmente obtidos na República Democrática Alemã» aos que foram «importados e colocados em livre prática na República Democrática Alemã com cobrança de um direito nivelador igual ao cobrado na Comunidade» e, finalmente, aos que foram «importados da Comunidade e colocados em livre prática na

12 — Por conseguinte, é somente a partir deste momento que, em aplicação das disposições relativas ao âmbito territorial dos tratados [artigo 227.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 299.° CE); artigo 79.° do Tratado CECA; artigo 198.° do Tratado Euratom], o direito comunitário se estendeu automaticamente aos novos territórios.

13 — O acordo é, de facto, citado no primeiro considerando do Regulamento n.° 1794/90 e no terceiro considerando do Regulamento n.° 2060/90.

República Democrática Alemã sem terem beneficiado de qualquer restituição à exportação da Comunidade».

Ora, no caso que nos ocupa, a importação de lotes de manteiga não constitui nenhuma das situações enumeradas. Embora tenham sido importadas da Comunidade (os Países Baixos) e colocadas em livre prática na RDA, estas mercadorias tinham beneficiado, nos Países Baixos, de restituições à exportação. Por conseguinte, é evidente que não fazem parte das mercadorias que, na acepção do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2252/90, teriam podido beneficiar da suspensão dos direitos niveladores.

27. A recorrida sustenta, todavia, que as regras que acabamos de citar não se aplicam *erga omnes*, antes concernem exclusivamente às relações entre a RDA e os Estados-Membros da Comunidade que não a RFA. Por outras palavras, alega que, no momento em que as mercadorias em litígio atravessaram a fronteira inter-alemã, a regulamentação comunitária em vigor não impunha qualquer formalidade aduaneira para as mercadorias que transitavam do território da RDA para o da RFA. Segundo a recorrente, esta solução resulta do disposto no artigo 2.° do Regulamento n.° 2252/90, segundo o qual «o disposto nos artigos 2.° a 5.° do Regulamento (CEE) n.° 1795/90 é aplicável à circulação, entre a Comunidade e a República Democrática Alemã, dos produtos e mercadorias referidos no artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 2060/90» [14]. Esta disposição remete para o artigo 2.° do Regulamento n.° 1795/90, nomeadamente para o seu n.° 3, que dispõe que a circulação das mercadorias entre a RFA e a RDA é considerada como efectuada no seio do território de um único Estado-Membro.

28. Não considero que a interpretação da regulamentação comunitária aplicável proposta pela recorrida esteja correcta. Pelo contrário, parece razoável considerar que a remessa operada pelo artigo 2.° do Regulamento n.° 2252/90 para o artigo 2.° do Regulamento n.° 1795/90 só concerne, na realidade, às mercadorias das categorias enumeradas no artigo 1.° deste regulamento, quer dizer, às que não estavam sujeitas a um direito nivelador devido à passagem da fronteira inter-alemã. Por outras palavras, o regime transitório das trocas comerciais de produtos agrícolas e da pesca entre as duas Alemanhas era mais rigoroso e restritivo do que o aplicável aos outros produtos, em virtude do Regulamento n.° 1795/90. Como indica o preâmbulo do Regulamento n.° 2252/90, a limitação da suspensão dos direitos niveladores — que não se encontra no regime geral da circulação dos produtos, durante o período transitório, entre a RDA e a Comunidade — é motivada pela necessidade «evitar a importação para a Comunidade sem cobrança dos direitos niveladores de produtos que não se encontrem a um nível de preço análogo ao da Comunidade». Trata-se exactamente, se bem analisada, da situação que se verifica no caso em apreço, tendo as mercadorias originárias da Comunidade sido reintroduzidas no

14 — Trata-se, recorde-se, dos produtos agrícolas referidos no anexo II do Tratado CE e das mercadorias resultantes da transformação dos produtos agrícolas.

mercado comum beneficiando tanto da restituição à exportação com vista à introdução no mercado de um país terceiro como da falta de cobrança dos direitos niveladores agrícolas no momento da entrada no território da RFA.

Qualquer outro raciocínio levaria a induzir do texto do regulamento da Comissão dois regimes diferentes para os produtos agrícolas importados da RDA. O primeiro, dizendo respeito às trocas comerciais entre a RDA e os Estados-Membros da Comunidade com exclusão da RFA, teria comportado, por um lado, a suspensão da cobrança dos direitos niveladores agrícolas e, portanto, a aplicação do regime do trânsito comunitário interno em certas circunstâncias enumeradas no artigo 1.°, n.° 2 e, por outro lado, a cobrança de direitos niveladores agrícolas na falta dessa circunstância. Resultaria do segundo regime, aplicável exclusivamente às trocas comerciais entre um Estado-Membro da Comunidade (a RFA e a RDA), que seria necessário considerar a circulação de todas as mercadorias, incluindo os produtos agrícolas, como efectuada no território de um único Estado-Membro. Ora, considero, em primeiro lugar, que uma distinção deste tipo deveria resultar claramente do texto do regulamento relativo ao tratamento dos produtos agrícolas — que se refere, pelo contrário, explicitamente à circulação de produtos entre a Comunidade (no seu conjunto) e a RDA como sujeito autónomo de direito internacional. Isso não pode ser, no entanto, induzido de uma remessa genérica para um regulamento anterior. Em segundo lugar, observo que aceitar esta reconstrução seria correr, em definitivo, o risco de esvaziar da sua substância a norma que consta do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2252/90, na medida em que todos os produtos que passassem da RDA para a RFA teriam não somente beneficiado da abolição completa dos direitos niveladores agrícolas no momento da passagem da fronteira inter-alemã, mas teriam seguidamente podido beneficiar, uma vez entrados no território da Comunidade, do regime da livre circulação de mercadorias referido nos artigos 9.° e seguintes do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 23.° e seguintes CE).

29. Considero, portanto, que se deve compreender a remessa para o artigo 2.° do Regulamento n.° 1795/90 como uma integração da regra que consta do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2252/90: por um lado, o regime do trânsito comunitário, para as relações entre a Comunidade e a RDA e, por outro, a ficção jurídica da equiparação do território das duas Alemanhas ao de um único Estado-Membro (tendo por consequência excluir, para estas trocas comerciais, o regime do trânsito interno) só podem forçosamente remeter para os únicos produtos que beneficiavam da suspensão dos direitos niveladores à importação da RDA, quer dizer, aos produtos que foram inteiramente produzidos na RDA, que foram importados ou colocados em livre prática na RDA com cobrança de um direito nivelador de nível comunitário, ou, finalmente, que foram importados da Comunidade e postos em livre prática na RDA sem terem beneficiado de qualquer restituição à exportação. Os produtos que não correspondiam às três categorias que acabo de citar deviam ter sido submetidos, no momento da sua passagem para a Comunidade (no seu

conjunto), à partida da RDA, à cobrança de direitos niveladores agrícolas.

30. A afirmação da recorrida de que o Regulamento n.º 2252/90 não prevê qualquer disposição relativa ao processo a seguir para a apresentação na alfândega das mercadorias que entram no seu campo de aplicação carece de pertinência. Para afastar esta objecção, basta considerar que, ao conceder a suspensão dos direitos niveladores, em certas condições, à transferência de produtos agrícolas da RDA para a RFA, este regulamento se limita a introduzir uma excepção às regras gerais relativas ao tratamento aduaneiro dos produtos agrícolas provenientes de países terceiros. É evidente que, fora do campo de aplicação da disposição derrogatória, as regras gerais continuam em vigor.

31. Deve acrescentar-se que a eventual recuperação das somas indevidamente pagas como restituições à exportação noutro Estado-Membro (neste caso, os Países Baixos) não pode apagar a violação, pela RFA, das disposições comunitárias em matéria de formalidades aduaneiras para a introdução de mercadorias provenientes de países terceiros. A recorrida remete, nomeadamente, para a decisão de um órgão jurisdicional neerlandês, que terá confirmado a legitimidade do pedido da administração neerlandesa de reembolso das restituições obtidas, erradamente, no momento da exportação.

Para afastar esta excepção, basta observar o que se segue. Embora seja certo que, no sistema definido pelo Regulamento n.º 2252/90, a suspensão da cobrança dos direitos niveladores está condicionada pelo facto de as mesmas mercadorias não terem beneficiado previamente de uma restituição à exportação, eventual recuperação, anos mais tarde, de restituições concedidas erradamente não é susceptível de tornar lícito *a posteriori* o comportamento de um Estado-Membro. A violação do direito comunitário censurada à RFA produziu-se, com efeito, num momento preciso, quer dizer, quando as mercadorias em litígio, embora não fazendo parte de nenhuma das categorias citadas pelo Regulamento n.º 2252/90, foram introduzidas no território da RFA, sem que este Estado cuidasse do pagamento de direitos niveladores aduaneiros. A recuperação das somas indevidamente pagas no momento da exportação da mercadoria, a título de restituições, não pode apagar a violação do direito comunitário cometida, nessa época, pela RFA.

A este respeito, é conveniente acrescentar — para responder ao argumento da RFA de que, uma vez restituído o montante indevidamente obtido nos Países Baixos no momento da exportação, não subsistiria qualquer prejuízo para as finanças da Comunidade — que, no âmbito do processo de infracção referido no artigo 169.º do Tratado, a verificação, feita pelo Tribunal de Justiça, da violação de uma obrigação comunitária deixa ao Estado-Membro o cuidado de determinar as medidas a adoptar, *in concreto*, para cumprir o seu acórdão. No caso presente, a violação do direito comunitário cometida pela RFA provocou certamente um prejuízo às finanças da Comunidade. Compete, todavia, ao Estado-Membro em questão apreciar se a execução correcta do acórdão do Tribunal

de Justiça implica ou não a obrigação de pagar à Comissão o montante dos direitos niveladores agrícolas não cobrados no momento da importação dos lotes de manteiga em questão a partir de países terceiros [15]. A apreciação, a que procede o Estado-Membro, das medidas necessárias para cumprimento do acórdão do Tribunal de Justiça poderá, por seu turno, ser objecto de exame pela Comissão e, eventualmente, de um novo processo por infracção na acepção do artigo 171.° do Tratado CE (actual artigo 228.° CE). Considero, portanto, que não é a este órgão jurisdicional que compete decidir quais as consequências concretas que devem resultar do acórdão que declare o incumprimento da RFA.

32. Considero, seguidamente, que o segundo fundamento de recurso apresentado pela Comissão também procede. Recordo que a Comissão censura a RFA por ter prematuramente suprimido formalidades aduaneiras para as mercadorias sujeitas a direito nivelador em virtude do Regulamento n.° 2252/90. O Governo alemão replica que o abandono das formalidades aduaneiras se deveu ao estabelecimento, entre as duas Alemanhas, de uma união aduaneira e agrícola de facto, a partir de 1 de Julho de 1990, na sequência da entrada em vigor do Staatsvertrag. A este propósito, basta observar que o comportamento unilateral de um Estado-Membro no plano internacional (neste caso, a celebração de um acordo com um país terceiro, como devia ser considerada, até 3 de Outubro de 1990, a RDA) não pode justificar a violação de uma obrigação comunitária. Dado que as trocas comerciais de produtos agrícolas entre a RFA e a RDA entravam também no âmbito das medidas especiais adoptadas através do Regulamento n.° 2252/90, daí concluo que a aplicação correcta das normas que constam deste regulamento — especificamente a verificação de que as mercadorias correspondem às três categorias indicadas no artigo 1.°, n.° 2, que dão lugar à suspensão do pagamento de direitos — exigia à evidência a manutenção dos mecanismos de protecção externa da Comunidade previstos pelos regulamentos pertinentes. Por outras palavras, a RFA devia ter garantido, através de controlos aduaneiros adequados, que nenhuma mercadoria não abrangida pelo âmbito do Regulamento n.° 2252/90, pudesse ser introduzida no território comunitário beneficiando de isenção de direitos niveladores agrícolas, mesmo nas trocas comerciais interalemãs.

Carecem igualmente de pertinência as afirmações da recorrida de que a Comissão, com a sua atitude, levou as autoridades alemãs a considerar que o seu comportamento, em especial o desmantelamento efectivo das formalidades aduaneiras no momento da passagem de mercadorias pela fronteira inter-alemã, era legítima. Ora, mesmo supondo que, das reuniões citadas pela recorrida, certos funcionários da

15 — Verifico que a Comissão se absteve correctamente de pedir ao Tribunal de Justiça que condenasse a RFA no pagamento dos montantes não cobrados, pedindo-lhe apenas que declare que esta não cumpriu as suas obrigações comunitárias. Considero, portanto, que toda e qualquer apreciação relativa à presença ou não no sistema definido pelos regulamentos citados na exposição, da obrigação de um Estado-Membro prever ele próprio o pagamento, à Comissão, dos montantes que deviam ter sido pagos pelo particular no momento da importação dos produtos em causa, se encontra fora do âmbito do litígio.

Comissão se tivessem pronunciado sobre a legitimidade do comportamento das autoridades alemãs — mas trata-se de circunstâncias que não parecem suficientemente provadas e que, em todo o caso, são contestadas pela recorrente — basta observar, a este respeito, que, como constantemente tem declarado o Tribunal de Justiça, «para lá dos casos em que tais competências lhe são expressamente atribuídas, a Comissão não está habilitada a dar garantias quanto à compatibilidade com o direito comunitário de determinado comportamento. A Comissão não dispõe, em circunstância alguma, do poder de autorizar comportamentos contrários ao direito comunitário» [16]. Isto aplica-se tanto ao comportamento dos particulares como ao comportamento dos Estados-Membros.

33. Em conclusão, considero que os regulamentos que disciplinavam, no decurso do período imediatamente anterior à incorporação da RDA na RFA, as trocas comerciais de produtos agrícolas com a RDA deviam ter sido aplicados em todos os Estados-Membros, incluindo na RFA: à evidência, nenhum artigo dos regulamentos dispensa a RFA de os aplicar. O facto de, tal como sustenta a RFA, terem deixado de existir controlos na fronteira inter-alemã à época dos factos carece totalmente de pertinência; pelo contrário, trata-se justamente aqui do comportamento, contrário ao direito comunitário, que permitiu a falta de cobrança do direito nivelador devido em relação às mercadorias em causa. É também manifesto que a entrada em vigor do Staatsvertrag, entre as duas Alemanhas, não era susceptível de dispensar a RFA das obrigações assumidas ao nível comunitário. Até à unificação política de 3 de Outubro de 1990, a fronteira alemã continuava a ser uma fronteira externa da Comunidade, mesmo que estivesse sujeita a uma regulamentação específica. Em aplicação do Regulamento n.º 2252/90, a RFA devia ter verificado se os produtos importados no seu território através da RDA reuniam as condições exigidas para a suspensão dos direitos niveladores. Quanto à manteiga neerlandesa, devia ter sido cobrado um direito nivelador, na medida em que se tratava de um produto importado da Comunidade e posto em livre prática na RDA depois de ter beneficiado de restituições à exportação. O facto de a restituição ter sido reembolsada no país de origem não tem qualquer incidência na declaração da infracção da RFA: o momento de incumprimento pela RFA das suas obrigações corresponde ao momento em que os produtos atravessaram a fronteira inter-alemã.

Alio-me, portanto, à tese sustentada pela Comissão, de que a eliminação de todo e qualquer controlo aduaneiro na fronteira inter-alemã era inaceitável: a RFA violou o direito comunitário ao suprimir prematuramente os controlos no que constituía ainda a fronteira externa da Comunidade, e isto mesmo tendo em conta as disposições conjugadas dos artigos 1.º a 3.º do Regulamento n.º 1795/90, para o qual remete o artigo 2.º do Regulamento n.º 2252/90. A RFA e a RDA são consideradas como um único Estado-Membro apenas para efeitos do regime de trânsito comunitário, exclusivamente no que concerne ao tratamento das mercadorias não sujeitas a direitos niveladores na acepção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2252/90.

16 — Acórdãos de 15 de Dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, Colect., p. 4921, n.º 136), e de 22 de Abril de 1999, Comissão/Reino Unido (C-340/96, Colect., p. I-2023, n.º 31).

Conclusão

34. Por todas as razões que precedem, há que dar provimento ao recurso interposto pela Comissão. Por conseguinte, sugiro que o Tribunal de Justiça:

«—declare que a República Federal Alemã,

a) ao permitir, em violação do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 2252/90 da Comissão, de 31 de Julho de 1990, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.° 2060/90 do Conselho, relativo às medidas transitórias referentes às trocas comerciais com a República Democrática Alemã no sector da agricultura e da pesca, que mercadorias provenientes da República Democrática Alemã, às quais tinha sido concedida noutro Estado-Membro uma restituição à exportação, pudessem ser introduzidas no seu território sem cobrança de um direito nivelador correspondente ao nível do preço comunitário e

b) ao suprimir todas as formalidades aduaneiras no âmbito das trocas comerciais interalemãs e ao não tomar as medidas adequadas para garantir o respeito do Regulamento n.° 2252/90,

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em virtude do Tratado CE;

— condene a República Federal Alemã nas despesas».