CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON
apresentadas em 16 de Junho de 1987 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

I — Delimitação e objecto do litígio

1. A decisão do presente recurso de anulação depende da interpretação, no contexto geral do «Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados» (a seguir designado «acto de adesão») [1], das disposições mediante as quais este introduziu, para certos produtos agrícolas, um «mecanismo complementar às trocas comerciais» (a seguir designado «MCT»). A apreciação a fazer quanto ao dispositivo que pôs em prática esse mecanismo, tal como resulta dos diferentes regulamentos impugnados, depende, na verdade, das características específicas do acto de adesão, instrumento destinado a criar, durante um período transitório, as condições favoráveis para a integração dos novos Estados-membros no todo comunitário ao qual aderiram, se necessário com base em normas que derrogam o direito comum que regula a Comunidade que os acolhe.

2. Delimitemos o objecto do recurso. Como se depreende dos autos, a Espanha não contesta nem o MCT em si, nem mesmo a necessidade de as instituições adoptarem medidas de aplicação. A legalidade das formas escolhidas para esse efeito é que é criticada, nomeadamente a sujeição das exportações espanholas para a Comunidade na sua composição anterior à adesão (a seguir designada «Comunidade dos Dez») a um regime de certificados e cauções. O acto especialmente posto em causa é o Regulamento n.° 569/86 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1986 [2], «que estabelece as regras gerais de aplicação do mecanismo complementar aplicável às trocas comerciais».

3. Em substância, o Governo espanhol sustenta que o regime de controlo das trocas comerciais que foi estabelecido não pode ser analisado simplesmente como uma medida de execução das disposições do acto de adesão relativas ao MCT, uma vez que acrescentaria a esse mecanismo obstáculos suplementares às trocas comerciais dos produtos que lhe estão sujeitos. Mais precisamente, o Estado recorrente considera que o Conselho teria:

— introduzido um sistema relativamente ao qual a Espanha manifestara expressamente o seu desacordo no decurso das negociações, contrariamente ao que resultaria do segundo considerando do preâmbulo do Regulamento n.° 569/86;

— criado obstáculos às trocas comerciais contrários às normas do acto de adesão e do Tratado CEE sobre a livre circulação de mercadorias, colocando desse modo os interessados numa situação de

* Tradução do francês.

1 — Publicado no JO L 302 de 15. 11. 1985, p. 23.

2 — JO L 55, p. 106.

incerteza quanto à realização das suas operações e agravando o regime aplicado antes da adesão a alguns dos produtos sujeitos ao MCT;

— estabelecido um regime de controlo que não pode ser considerado necessário, tendo em vista o objectivo prosseguido;

— finalmente, ignorado o princípio da preferência comunitária em detrimento dos produtos espanhóis.

4. Quanto aos outros regulamentos adoptados pela Comissão que são visados no recurso, deve distinguir-se o Regulamento n.° 574/86, que completa, especificando-as, as regras gerais determinadas pelo regulamento de base [3], dos outros, que aplicam o regime geral de controlo a alguns dos produtos sujeitos ao MCT [4]. Estes regulamentos especiais só são contestados na medida em que concretizam o regime instituído. A sua legalidade, portanto, está em função da legalidade daqueles dois regulamentos. A solução do presente litígio deve ser procurada dentro dos limites assim traçados. Para esse efeito, é preciso analisar, em primeiro lugar, os elementos constitutivos do MCT e do regime de controlo contestado (ponto II), antes de apreciar os diversos fundamentos invocados pelo recorrente (ponto III).

II — O MCT e o regime de controlo

5. Para apreciar a conformidade com o direito comunitário do regime de controlo contestado, deve situar-se o MCT no contexto das disposições que regulam a adesão de Espanha, analisar-se a sua estrutura interna e definir-se o seu objecto.

6. O n.° 2 do artigo 1.° do tratado de adesão, celebrado entre os dez Estados-membros que compunham na altura a Comunidade, por um lado, e Espanha e Portugal, por outro, remete para o acto de adesão, que o acompanha em anexo, a determinação das «condições da admissão» e das «adaptações dos Tratados» originários [5]. De facto, o artigo 2.° desse acto dispõe que,

«a partir da adesão, as disposições dos Tratados originários e os actos adoptados pelas instituições das Comunidades antes da adesão vinculam os novos Estados-membros»,

mas especifica que essas normas primárias e derivadas

«são aplicáveis nestes Estados *nos termos* desses Tratados *e do presente acto*» [6].

Como foi acentuado pelo Tribunal a propósito de um artigo análogo que consta do acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, tal disposição

«revela que a integração dos novos Estados-membros na Comunidade deve considerar-se o objectivo fundamental deste acto» [7] (tradução provisória).

3 — Regulamento n.° 574/86, de 28 de Fevereiro de 1986 (JO L 57, p. 1).

4 — Os regulamentos n.os 624 e 647/86, de 28 de Fevereiro de 1986, dizem respeito, respectivamente, às trocas comerciais com a Espanha de batatas temporãs e de produtos do sector vitivinícola (JO L 60, respectivamente p. 1 e 50). Os regulamentos n.os 641 e 643/86 são relativos, respectivamente, aos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas e aos produtos do sector das plantas vivas e da floricultura importados em Portugal (JO L 60, respectivamente p. 34 e 39).

5 — Publicado no JO L 302 de 15. 11. 1985, p. 9. Uma disposição análoga figura na decisão do Conselho das Comunidades Europeias de 11 de Junho de 1985, relativa à adesão dos dois novos Estados-membros à CECA (JO L 302, p. 5).

6 — Sublinhado nosso.

7 — 231/78, Reino Unido, Recueil 1979, p. 1447, n.° 11.

Assim, o regime jurídico da adesão é determinado pelas normas do direito comum comunitário a que estão sujeitos os dez Estados-membros, com as modificações introduzidas pelo acto de adesão. Nesse sentido, o artigo 9.° consagra a sua natureza globalmente derrogatória, visto que:

«a aplicação dos tratados originários e dos actos adoptados pelas instituições fica sujeita, *a título transitório*, às disposições *derrogatórias* previstas no presente acto» [8].

O acto de adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido é ainda mais explícito, pois especifica que essas derrogações são previstas «a fim de facilitar a adaptação dos novos Estados-membros às normas em vigor nas Comunidades» [7]. Conforme se verá mais adiante, o MCT inscreve-se perfeitamente nessa finalidade.

7. Trama estrutural da integração dos novos Estados-membros na Comunidade Europeia, o acto de adesão tem por finalidade, pois, a organização, em especial nos domínios mais sensíveis, das etapas de transição progressivas, em vista de uma integração definitiva. Para esse efeito, pode conter disposições que derrogam as normas do direito comum comunitário, na medida em que se trate de medidas provisórias justificadas pelo objectivo a alcançar. A este respeito, não deve causar surpresa o facto de o acto de adesão de Espanha e Portugal dizer respeito, em larga medida, às medidas transitórias aplicáveis à agricultura. É sabido que este ponto da adesão suscitou expectativas e preocupações. Tratando-se de uma política comum bastante desenvolvida e complexa, as derrogações transitórias constituem, neste caso, um requisito essencial para o sucesso da adesão.

8. As medidas transitórias respeitantes a Espanha são reguladas pelo título II do acto de adesão, cujo capítulo 3 é consagrado exclusivamente à agricultura. Abrange todos os produtos agrícolas, excepto os do sector da pesca [9]. Prevê, salvo excepção, um período de transição de dez anos [10]. Da mesma forma que as partes na instância, referir-nos-emos essencialmente às disposições aplicáveis a Espanha, já que as relativas a Portugal são, na sua essência, análogas. Além das regras específicas de certas organizações comuns de mercado referidas nos artigos 92.° e seguintes, este capítulo 3 é composto por disposições gerais. Estas prevêem, de maneira progressiva, uma aproximação dos preços espanhóis relativamente aos comunitários, sendo a sua diferença transitória normalmente coberta por montantes compensatórios de adesão [11], pela abolição dos direitos aduaneiros [12] e pela supressão das ajudas nacionais [13]. A disposição mais original, porém, é a relativa ao *mecanismo complementar das trocas comerciais*, instituído a partir de 1 de Março de 1986 entre a Espanha e a Comunidade dos Dez, excepto no que respeita às frutas e produtos hortícolas, a que só é aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1990 [14]. Deve especificar-se que este mecanismo regula, consoante os produtos que

7 — 231/78, Reino Unido, Recueil 1979, p. 1447, n.° 11.
8 — Sublinhado nosso.
9 — N.° 1 do artigo 67.° do acto de adesão.
10 — N.° 3 do artigo 67.° do acto de adesão.
11 — Artigos 68.° e seguintes do acto de adesão.
12 — Artigo 75.° do acto de adesão.
13 — Artigo 80.° do acto de adesão.
14 — N.° 1 do artigo 81.° do acto de adesão.

lhe estão sujeitos, tanto as trocas comerciais entre a Comunidade dos Dez e os dois novos Estados-membros [15] como entre Espanha e Portugal [16].

9. Como resulta das disposições que definem o seu conteúdo e funcionamento, o MCT consiste num *mecanismo regulador das trocas comerciais* de certos produtos, taxativamente enumerados no n.° 2 do artigo 81.°, que, por serem particularmente «sensíveis», designadamente para os operadores económicos da Comunidade dos Dez — basta pensar no vinho e nas frutas e produtos hortícolas —, exigiam um sistema especial de adaptação. Este regime é aplicado reciprocamente, ainda que as características peculiares dos mercados respectivos obriguem a uma diferenciação dos produtos em questão, conforme o sentido das trocas.

10. O mecanismo instituído tem como base a fixação de um limite máximo de importação, garantido pela análise da evolução do volume das trocas, que permite, se necessário, pôr em acção um processo de protecção. Neste tríptico, a pedra angular do mecanismo é constituída pela determinação, no começo de cada campanha de comercialização do produto,

«de um limite indicativo de importação no mercado em questão» [17].

Este *limite quantitativo*, determinado a partir de previsões de produção ou de consumo nos mercados em questão, projectadas de acordo com um «calendário» de evolução, é objecto de uma reavaliação anual, em conformidade com o disposto no n.° 2 do artigo 83.° Pela sua natureza indicativa, o limite de importação corresponde ao limite anual previsível do que pode ser tolerado pelo mercado de destino, sem o desequilibrar. A sua observância é assegurada pela possibilidade de pôr em acção um processo de protecção quando a Comissão verificar que a evolução das importações preenche os dois requisitos cumulativos referidos no n.° 1 do artigo 85.° e, por conseguinte, que existe uma possibilidade real de perturbação. Pode, então, adoptar medidas imediatas, de natureza cautelar, substituídas ulteriormente por medidas «definitivas». Nos termos do n.° 3 do artigo 85.°, estas últimas podem levar a Comissão, em função da natureza mais ou menos significativa da perturbação, quer a rever o limite indicativo quer a suspender ou limitar as importações.

11. As peças do mecanismo assim descrito colocam em realce o seu duplo objectivo. O mais aparente é o de *prevenir, com efeito dissuasivo,* qualquer importação em massa e brutal susceptível de desequilibrar mercados de produtos agrícolas «sensíveis». O outro é o *desenvolvimento progressivo das trocas comerciais,* a fim de integrar os mercados agrícolas em questão. Ambos concorrem, pela regulação das trocas estabelecida pelo MCT, para a realização dos próprios objectivos da política agrícola comum, conforme resultam do artigo 39.° do Tratado CEE, em especial os que têm em vista «assegurar... um nível de vida equitativo à população agrícola» e «estabilizar os mercados».

12. O MCT apresenta-se, desde logo, como um *instrumento de protecção* de produtos

15 — Artigo 81.° e seguintes do acto de adesão, para as trocas comerciais com a Espanha, e artigo 249.° e seguintes, conjugados com o anexo XXII do acto de adesão, para as trocas com Portugal.

16 — Artigos 88.° e 256.° do acto de adesão e Regulamento n.° 3792/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, que define o regime aplicável nas trocas comerciais de produtos agrícolas entre Espanha e Portugal (JO L 367 p. 7; EE 03, F40 p. 9).

17 — N.° 1, segundo parágrafo, *in fine,* do artigo 83.°

«sensíveis», cujo efeito dissuasivo assenta na fixação de um limite de importação tolerável para o mercado destinatário, no controlo das trocas comerciais e na ameaça da aplicação eventual de um sistema de protecção, quando a sua evolução não corresponda às possibilidades reais de absorção desse mercado. A Comissão dispõe de um poder de apreciação consideravelmente amplo para a aplicação do mecanismo de protecção. É ela quem procede ao «exame da evolução do comércio intracomunitário» e a aprecia em função dos dois requisitos cumulativos que dão motivo à aplicação da medida de protecção. Quanto a estes últimos, não se pode deixar de notar, por um lado, que, embora se exija que o aumento das importações seja significativo, este aumento pode referir-se tanto às importações «realizadas» como às «*previsíveis*» e, por outro, que é suficiente, para que seja desencadeada a medida de protecção, que a Comissão considere que *em resultado* do *ritmo* desse aumento será «atingido *ou* excedido o limite indicativo». Esta apreciação pode ser feita «para a campanha de comercialização em curso, ou para parte desta» [18]. Com efeito, ao lado do limite indicativo anual e global, podem ser fixados limites intermediários, escalonados ao longo da campanha dos produtos em questão [19]. A margem de apreciação da Comissão estende-se igualmente aos meios de protecção do mercado que considere ameaçado, visto que o acto de adesão não define a natureza das medidas cautelares que podem ser tomadas e limita-se a referir, a título de exemplo, duas espécies de medidas definitivas. Como foi sublinhado pelo recorrente, a inexistência de perturbações significativas pode dar origem simplesmente à «revisão do limite» [20], ou seja, na prática, à sua elevação, desde que a Comissão entenda que o mercado é capaz de absorver o aumento das importações. Pelo contrário, a existência desses efeitos pode ocasionar,

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

Estas decisões, qualificadas de «restritivas»,

«só podem ser tomadas na medida e para a duração estritamente necessárias para porem termo à perturbação» [21].

O acto de adesão, portanto, oferece à Comissão alternativas a que pode recorrer em função da sua apreciação discricionária sobre a presença ou não de ambos os requisitos necessários para o desencadeamento do sistema de protecção instituído pelo artigo 85.° Ora, este último baseia-se inteiramente no «exame (pela Comissão) da evolução do comércio intracomunitário» [22].

13. Não obstante, não se pode reduzir o MCT a um mero mecanismo de protecção. Para além do efeito dissuasivo pretendido com a sua instauração, tem por finalidade criar as condições favoráveis para fazer com que os produtos em questão beneficiem, no termo do período de transição, do regime

18 — N.° 1 do artigo 85.°
19 — N.° 2, último período, do artigo 83.°
20 — N.° 3, alínea a), do artigo 85.°
21 — N.° 3, alínea b), do artigo 85.°
22 — N.° 1 do artigo 85.°, já citado.

comunitário de direito comum. Assegura, deste modo, uma regulação das trocas comerciais com vista a uma *integração progressiva* dos produtos que a ele estão sujeitos. Os limites indicativos de importação devem ser reavaliados anualmente segundo uma determinada «taxa de progressão», de modo que

«as fixações sucessivas dos limites indicativos (reflitam) uma certa progressividade em relação às correntes de trocas comerciais tradicionais, de modo a assegurar uma *abertura harmoniosa e gradual* do mercado e a realização *completa* da livre circulação, no interior da Comunidade, *no termo do período de aplicação das medidas transitórias*» [23].

A natureza «indicativa» dos limites traduz a sua relativa maleabilidade: além de uma reavaliação anual, podem ser antecipadamente revistos em sentido ascendente ou, se for caso disso, descendente, quando se verificar uma perturbação significativa.

14. Assim, o limite indicativo serve de limiar de protecção do mercado e designa o nível de integração possível dos produtos importados. Na gestão do MCT, a Comissão deve, por conseguinte, ter em conta essa dupla função. Na confluência dos interesses dos Estados aderentes, por um lado, e da Comunidade dos Dez, por outro, este mecanismo favorece a «habituação» recíproca dos seus operadores respectivos à concorrência dos produtos que a ele estão sujeitos. O controlo constante e rigoroso das trocas comerciais é, pois, primordial para garantir o pleno efeito do MCT. A este respeito, a informação deve satisfazer duas exigências: ser digna de fé e permitir que a Comissão actue em tempo útil. O regime introduzido pelos regulamentos impugnados deve ser apreciado à luz destas considerações.

15. Ainda que incómodo para os operadores em questão, este dispositivo de controlo das trocas comerciais rege-se pelo duplo objectivo, já mencionado acima, prosseguido pelo MCT. Como foi realçado, com acerto, pelas instituições recorridas, a plena eficácia do MCT pressupõe um conhecimento estatístico da evolução das trocas comerciais *tão próximo quanto possível da realidade*, portanto *digno de fé*, mas igualmente uma *informação rápida* sobre os fluxos de mercadorias. Deste modo, a Comissão pode actuar *em tempo útil e com pleno conhecimento de causa*. O funcionamento do mecanismo, tanto em condições normais como em caso de situação de crise, repousa inteiramente no «exame da evolução do comércio» pela Comissão, nas condições discricionárias de apreciação anteriormente descritas. Na realidade, o sistema do MCT postula um controlo *permanente*, não se podendo limitar as suas medidas de aplicação, contrariamente ao que o Estado recorrente parece sustentar, apenas à definição das condições de intervenção da Comissão a título de medidas de protecção. Só esta vigilância constante pode ao mesmo tempo prevenir as medidas de protecção, pela antecipação que permite, e, se necessário, assegurar a sua aplicação com discernimento. Por outro lado, o desencadeamento «automático», como sublinhou o Conselho, do sistema de protecção, logo que se encontrem reunidos os dois requisitos relativos à evolução das trocas comerciais, de acordo com a apreciação da Comissão,

23 — N.° 2 do artigo 83.°, sublinhado nosso.

impõe também que esta disponha de dados estatísticos próximos da realidade imediata. Da mesma forma, para lá da gravidade de certas medidas definitivas, a escolha efectuada pela Comissão entre a simples revisão do limite e as «medidas restritivas» tendentes ao bloqueamento das importações pressupõe, para que não seja desprovida de significado, que a Comissão possa fazer uma ideia exacta do grau previsível de perturbação. O exame das trocas comerciais, consideradas as consequências que daí pode extrair a Comissão, deve ser, assim, tanto mais aprofundado quanto implica uma apreciação discricionária da evolução das importações e das medidas cautelares ou definitivas a adoptar como resposta.

16. O sistema de gestão do MCT inscreve-se nesta lógica. Ao sujeitar a introdução no consumo num Estado-membro à emissão de um certificado que pode ser diferido até cinco dias úteis depois do pedido [24], o regime instituído permite à Comissão aperceber-se do ritmo das trocas. A este respeito, o depósito de uma caução é o complemento indispensável dos certificados MCT. Garante à Comissão um conhecimento exacto da situação em cada mercado de destino, porquanto as quantidades para as quais foram pedidos deverão normalmente ser exportados durante o período da sua validade. Nesta fase do exame que se está a fazer a seu respeito, o regime contestado não justifica, em minha opinião, nenhuma das críticas apontadas pelo recorrente.

III — Críticas do recorrente

17. Os fundamentos invocados contra a legalidade do regime de controlo repousam essencialmente numa certa dissociação entre este e o MCT, que ele coloca em execução. Tendo em conta as considerações expostas acima, as críticas dirigidas contra o regime dos certificados e cauções encontram resposta, na realidade, nas próprias disposições que regulam o MCT. Duas séries de factores são determinantes para a apreciação da conformidade do sistema em causa, à luz do acto de adesão.

18. Antes de mais, a natureza globalmente derrogatória do princípio da liberdade do comércio intracomunitário do próprio MCT impõe, como observou o recorrente, uma interpretação restritiva da excepção transitória assim criada. No seu acórdão 231/78, já citado, o Tribunal acentuou que um acto de adesão, sejam quais forem as suas disposições derrogatórias, deve ser interpretado, no entanto,

«tendo em conta os fundamentos e o sistema da Comunidade, tal como foram definidos pelo Tratado« (tradução provisória).

Referindo-se precisamente à eliminação das restrições quantitativas mencionada nos artigos 30.° e seguintes do Tratado CEE, o Tribunal considerou que:

«a importância desta proibição para a realização da liberdade de comércio entre os Estados-membros impede qualquer interpretação extensiva das ressalvas ou derrogações previstas a este propósito no acto de adesão» [25] (tradução provisória).

24 — Prazo previsto pelo disposto no n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 574/86, fixado em conformidade com o disposto no n.° 2 do artigo 4.° do regulamento de base.

25 — 231/78, já citado, n.os 12 e 13.

As mesmas considerações devem guiar a interpretação do acto de adesão relativo a Espanha e Portugal, visto que o MCT constitui um instrumento de regulação e de controlo das trocas, derrogando o princípio estabelecido nessa matéria pelas disposições conjugadas do artigo 30.° e do n.° 2 do artigo 38.° do Tratado CEE. No caso em apreço, as críticas baseadas nesse princípio devem, pois, levar-nos a verificar se o regime de controlo estabelecido pelos regulamentos impugnados não vai *além* do mecanismo derrogatório previsto no acto de adesão.

19. Em seguida, é preciso tomar em consideração, já que se trata aqui de definir as medidas aptas a dar plena aplicação a um dispositivo introduzido pelo acto de adesão, a extensão dos poderes de execução que, a este respeito, são atribuídos às instituições. Em conformidade com o disposto no n.° 1, primeiro parágrafo, do artigo 89.° do acto,

«salvo disposição em contrário em casos específicos, o Conselho... adoptará as disposições necessárias à execução»

do conjunto das disposições no domínio agrícola. Conforme jurisprudência constante, o Tribunal declara que:

«deve... reconhecer-se às instituições comunitárias um *amplo poder de apreciação* relativamente à política agrícola comum, tendo em conta as responsabilidades que lhes são atribuídas pelo Tratado» [26] (tradução provisória).

20. No meu modo de ver, as críticas que têm por base a violação dos princípios da livre circulação de mercadorias e da proporcionalidade devem ser examinadas sob tal perspectiva: verificar se os meios regulamentares utilizados pelo Conselho e pela Comissão estão objectiva e necessariamente relacionados com as finalidades do MCT que se propõem alcançar [27]. Este procedimento implicará concentrar a discussão essencialmente na questão da proporcionalidade. Quanto aos fundamentos baseados na violação do princípio da preferência comunitária e na falta de fundamentação, serão tratados em último lugar, à luz das respostas dadas às críticas anteriores.

a) *Violação do princípio da livre circulação de mercadorias*

21. O Estado espanhol reivindica, na qualidade de Estado-membro com plenos direitos, a aplicação integral do princípio da livre circulação de mercadorias. Com base nessa reivindicação, formula três críticas, fundamentadas nas restrições às trocas comerciais, na violação do princípio da segurança jurídica e na cláusula de *standstill* enunciada nos artigos 31.° e 32.° do Tratado CEE. Nenhuma delas me parece procedente.

22. É verdade que o artigo 42.° do acto de adesão enuncia a aplicação, desde a sua entrada em vigor, do princípio da *supressão das restrições quantitativas às trocas comerciais* e das *medidas de efeito equivalente*, mas o n.° 2 do artigo 67.°, disposição geral que introduz o capítulo relativo à agricultura, especifica que as regras previstas nesse acto são aplicáveis aos produtos agrícolas «salvo disposição em contrário do presente capí-

26 — Processo 27/85, Societé Vandermoortele, acórdão de 11 de Março de 1987, Recueil, p. 1129, n.° 31, sublinhado nosso.

27 — Ver primeiro e segundo considerandos do preâmbulo do Regulamento n.° 569/86 e primeiro considerando do preâmbulo do Regulamento n.° 574/86.

tulo». No mesmo sentido, o n.° 1 do artigo 76.° do acto dispõe, em relação aos produtos que estejam sujeitos a uma organização comum de mercado, que esta regra produz efeitos «sem prejuízo de disposições em contrário do presente capítulo». A natureza derrogatória destas disposições e a análise do MCT permitem concluir que este mecanismo funciona como um obstáculo relativamente aos produtos que a ele estão sujeitos. Mas, como já foi visto, trata-se unicamente de uma derrogação *relativa* e *transitória*. Assim, é com a ressalva desta atenuação que os princípios do direito comunitário se impõem às instituições, ao tratar-se de determinar os meios aptos a assegurar a plena aplicação do MCT. Estas constatações são suficientes para considerar que a instauração de um regime de controlo das importações e as restrições às trocas comerciais que o mesmo necessariamente implica não só não se revelam, *enquanto tais*, contrárias às disposições pertinentes do acto de adesão, mas são, inclusivamente, *impostas* por estas últimas, já que o regime do MCT só pode funcionar com base em informações dignas de fé e actuais. Neste sentido, a referência feita pela Espanha à jurisprudência constante do Tribunal que proíbe a manutenção, ainda que formal, de licenças que condicionem as trocas comerciais, *a fortiori* se acompanhadas de uma caução, não é pertinente. Com efeito, não se trata, neste caso, de um regime *nacional* contrário ao pacto comunitário, mas de um regime *recíproco* adoptado em aplicação de um mecanismo comunitário que derroga provisoriamente aquele pacto.

23. No que diz respeito à violação do *princípio da segurança jurídica*, o MCT, por natureza, é fonte de incerteza para os operadores. Os limites de importação são fixados meramente a título «indicativo», visto que a lista dos produtos a que se aplicam pode ser modificada nas condições determinadas pelo disposto no n.° 3 do artigo 81.° do acto de adesão. Mais ainda, para desencadear o sistema de protecção, basta que se verifique um acréscimo «significativo» das importações. No que respeita à violação da segurança jurídica resultante mais especificamente de algumas das regras do regime em causa, pode observar-se o seguinte: se a restituição da caução pode depender, como sustentou a Espanha, da diligência do co-contratante que estaria na posse do certificado MCT, há que notar também que «a prova da introdução no consumo pode *igualmente* ser feita pela apresentação do documento aduaneiro de introdução no consumo, ou da sua cópia ou fotocópia autenticadas» por parte das autoridades nacionais [28].

Quanto ao argumento segundo o qual os direitos inerentes aos certificados MCT podem ser retirados a qualquer momento num ou em vários Estados-membros, é preciso observar que o disposto no n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 569/86, completado pelo artigo 15.° do Regulamento n.° 574/86, prevê a limitação da validade de tais certificados somente em caso de «aplicação regional» das medidas de suspensão ou de limitação dos certificados. Esta faculdade não é mais que a aplicação, mediante os certificados, do disposto no n.° 3, último parágrafo, do artigo 85.° do acto de adesão, nos termos do qual essas medidas restritivas «podem ser limitadas às importações destinadas a algumas (das)... regiões» da Comunidade dos Dez, contanto que «incluam dis-

28 — N.° 2, segundo parágrafo, do artigo 8.° do Regulamento n.° 574/86, sublinhado nosso.

posições adequadas que permitam evitar desvios de tráfego». A segurança jurídica estaria igualmente comprometida por duas outras disposições. O n.° 1 do artigo 4.° do Regulamento n.° 569/86 permite limitar a certos produtos ou escalonar no tempo a emissão dos certificados. O escalonamento encontra o seu fundamento no próprio acto de adesão, de acordo com o qual, «no âmbito do limite indicativo global, podem ser fixados limites correspondentes aos diferentes períodos da campanha de comercialização em causa» [29]. Deste modo, o efeito de incerteza não pode ser atribuído ao próprio regulamento do Conselho. Quanto à limitação, admitindo que possa suscitar dúvidas aos operadores quanto aos produtos sujeitos ao regime de controlo, só estaria viciada de ilegalidade caso se revelasse sem relação com o objectivo prosseguido no quadro derrogatório já mencionado. Impõe-se, portanto, apreciá-la sob o prisma da proporcionalidade. O mesmo se verifica relativamente ao período de espera para a obtenção do certificado, que resulta do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 574/86, igualmente invocado a esse título pelo recorrente.

24. Da mesma forma que as críticas anteriores, a que tem por base a violação da *regra de «standstill»* tão-pouco procede. A constatação de que dois dos três produtos exportados pela Espanha com destino à Comunidade e sujeitos ao MCT não estavam submetidos, antes da adesão, a restrições semelhantes às resultantes da regulamentação impugnada não pode, de forma alguma, por si só, afectar a legalidade desta última. Com efeito, como é possível, considerada a *novação* verificada nas relações entre a Espanha e a Comunidade dos Dez, comparar o regime aplicável antes da adesão às trocas comerciais entre a Espanha, naquela altura país terceiro, e a CEE, com aquele que vigora, desde 1 de Março de 1986, relativamente às trocas entre a Espanha, já na qualidade de Estado-membro, e a Comunidade dos Dez, sobretudo quando o acto de adesão introduziu, no interesse recíproco dos Estados contratantes, um regime novo, específico e provisoriamente derrogatório da liberdade imediata de trocas comerciais de certos produtos agrícolas?

25. O recorrente afirma ainda que, em caso de erro cometido pelo exportador no seu pedido de certificado, este último não seria revogável. Para tudo ficar esclarecido, e embora este ponto não tenha sido objecto de discussão, limito-me a chamar a atenção para o facto de o artigo 12.° do Regulamento n.° 3183/80 da Comissão, de 3 de Dezembro de 1980, que estabelece modalidades comuns de aplicação do regime de certificados de importação, de exportação e de fixação antecipada para os produtos agrícolas [30], para o qual remete expressamente o n.° 1 do artigo 3.° do Regulamento n.° 574/86, prever o caso da «revogação de um pedido de certificado», definindo-lhe as condições.

26. Em resumo, nenhuma das críticas acima examinadas parece afectar a conformidade com o direito comunitário, na sua forma provisoriamente adaptada pelo acto de adesão, do dispositivo impugnado. Resta averiguar — e esta é a questão fundamental — se as regras nele previstas violam ou não, atendendo ao objectivo prosseguido, o princípio da proporcionalidade.

29 — N.° 2, último período, do artigo 83.°

30 — JO L 338, p. 1 (EE 03, F20 p. 5).

b) *Violação do princípio da proporcionalidade*

27. No que respeita ao princípio da proporcionalidade, conforme jurisprudência constante do Tribunal,

«a fim de estabelecer se uma disposição de direito comunitário está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, é importante verificar se os *meios* que utiliza são *aptos para realizar o objectivo prosseguido* e se não vão *além do que é necessário* para o alcançar» [31] (tradução provisória).

É à luz desta exigência que se deverá determinar se os elementos constitutivos do regime instituído pelos regulamentos impugnados são adequados e necessários [32], isto é, por um lado, se os meios utilizados «estão em conformidade com a importância» dos objectivos prosseguidos pelo MCT e, por outro, «se são necessários para os alcançar» [33].

28. A Espanha sustenta que um regime de controlo das trocas comerciais baseado na emissão de certificados acompanhados do depósito de uma caução constituiria um encargo desproporcionado para os operadores em questão. Não tendo relação com o nível das importações nem com o risco real de perturbação, seria, de resto, inútil, uma vez que a Comissão pode dispor de meios de informação menos coercivos e sobretudo menos aleatórios, sendo certo que o regime contestado não permite conhecer nem as importações reais, nem o momento em que se efectuam.

29. Contrariamente ao recorrente, entendo que, longe de acrescer inutilmente ao sistema de protecção resultante do MCT, o regime estabelecido pela regulamentação impugnada incorpora-se logicamente naquele sistema e garante-lhe, ao mesmo tempo, uma eficácia total. A *sensibilidade* dos produtos agrícolas em questão, que não é contestada, e a *gravidade* de algumas das medidas de protecção aplicáveis impõem o estabelecimento de um sistema de exame da evolução das trocas comerciais que seja *digno de fé* e que actue *antes* da exportação. É preciso recordar aqui que este duplo imperativo resulta das próprias disposições do artigo 85.° do acto de adesão. Só a exactidão da informação, de facto, permite à Comissão apreciar se:

— o aumento das importações é significativo;

— o seu ritmo faz prever que o limite indicativo possa ser atingido ou excedido;

— a perturbação assim detectada é ou não significativa;

— em consequência, se impõe uma simples revisão do limite ou se são necessárias medidas restritivas.

Só a natureza *previsional* da informação permite à Comissão actuar com base nas importações futuras antes mesmo que o limite seja atingido, em tempo útil, portanto, a fim de prevenir as consequências irreversíveis que acarretariam importações em massa para o equilíbrio de um mercado de produtos sensíveis. No seu princípio, o regime de controlo contestado parece-me responder plenamente a estas exigências.

30. Ao condicionar a introdução no consumo no mercado de destino à emissão pré-

31 — Processo 27/85, já citado, n.° 31, sublinhado nosso; ver, igualmente, 56/86, Société pour l'exportation des sucres, acórdão de 18 de Março de 1987, Colect., p. 1423, n.° 28.

32 — Processo 122/78, Buitoni, Recueil 1979, p. 677, n.° 16.

33 — Processo 66/82, Fromançais, Recueil 1983, p. 395, n.° 8.

via de certificados, o regulamento de base permite à Comissão manter-se informada das importações previsíveis. Quanto à probabilidade da sua realização, é garantida pela obrigação de caução, cuja restituição fica subordinada à prova da introdução no consumo dos produtos [34]. Deste modo, a Comissão dispõe de meios para seguir muito de perto a evolução das trocas comerciais, cujo exame condiciona a aplicação do sistema de protecção. Ainda que os dados comunicados duas vezes por semana [35] pela Espanha digam respeito às quantidades para as quais foram pedidos os certificados, nem por isso são menos dignos de fé, em virtude da caução. O elemento aleatório realçado pelo recorrente como consequência da possível diferença entre os pedidos de certificado e as quantidades efectivamente importadas, além de ficar assim reduzido, resulta aliás do acto de adesão, que torna possível uma actuação da Comissão antes mesmo que as importações sejam realizadas e que o limite seja atingido. Isto autoriza-a pois a fundamentar a sua apreciação da evolução das trocas comerciais independentemente do momento da importação. A própria existência de um prazo de cinco dias úteis, geralmente aplicável para a emissão dos certificados, reforça ainda essa faculdade de antecipação. Estas formalidades administrativas e financeiras são tanto mais necessárias quanto são as únicas capazes de prevenir ou reduzir ao estritamente necessário as medidas bem mais coercivas que consistem em limitar, suspender ou regionalizar as importações, ou seja, se for preciso, fechar as fronteiras. Quanto ao mais, como especificou o Conselho, o dispositivo criticado não é intangível, porquanto é passível de adaptações, com base na «experiência adquirida», designadamente tendo em vista a sua extensão às frutas e produtos hortícolas em 1990 [36].

34 — N.° 2, do artigo 8.°, do Regulamento n.° 574/86.

35 — N.° 2, segundo parágrafo, do artigo 6.° do Regulamento n.° 574/86.

36 — Artigo 8.° e n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento n.° 569/86.

31. Em apoio desta análise, podemos, como fizeram as instituições, remeter para o acórdão 11/70 do Tribunal, Internationale Handelsgesellschaft, já citado, no qual, fazendo referência ao Regulamento n.° 120/67, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais, foi declarado que o regime de cauções que acompanha a emissão de certificados de exportação ou de importação deve assegurar à Comunidade e aos Estados-membros:

«um conhecimento exacto das transacções projectadas... indispensável para... uma utilização judiciosa dos instrumentos de intervenção..., tais como... a aplicação de medidas de protecção...» [37] (tradução provisória)

Por isso, o Tribunal concluiu que:

«é importante... que as autoridades competentes disponham não somente de dados estatísticos sobre a situação do mercado, como também de previsões precisas sobre as importações e exportações futuras»

e que, considerando a obrigação imposta às autoridades nacionais de emitir os certificados, não só

37 — Processo 11/70, Recueil 1970, p. 1125, n.os 6 e 7.

«uma projecção do futuro seria desprovida de significado se os certificados não implicassem, para os beneficiários, o *compromisso* de agir em consequência»,

mas ainda que

«este compromisso, por sua vez, *seria ineficaz* se o seu respeito não fosse assegurado por meios adequados» (tradução provisória).

Neste sentido, sublinhando

«a dupla vantagem da simplicidade e da eficácia»

do regime de cauções, o Tribunal salientou que:

«um regime de mera declaração das exportações efectuadas e dos certificados não utilizados... seria, em virtude da sua natureza retrospectiva e na ausência de qualquer garantia de aplicação, incapaz de proporcionar às autoridades competentes dados exactos acerca da evolução dos movimentos de mercadorias» [38] (tradução provisória).

O Tribunal concluiu que, tendo em vista o objectivo prosseguido — «permitir às autoridades competentes determinar da maneira mais eficaz as suas intervenções no mercado dos cereais» —, tal regime

«constitui um meio simultaneamente necessário e adequado» [39] (tradução provisória).

É certo que esta decisão se inscreve num contexto diferente do que existe no caso vertente. Em minha opinião, contudo, a análise e a atitude do Tribunal podem ser transpostas inteiramente para a apreciação a fazer quanto ao sistema de controlo em causa. Além da semelhança dos principais meios utilizados, o objectivo prosseguido pelo seu estabelecimento é essencialmente análogo: dar pleno efeito a um dispositivo de protecção mediante um conhecimento tão próximo quanto possível da realidade das trocas comerciais.

32. Os argumentos apresentados em oposição a esta conclusão não são convincentes. A este propósito, não pode ser acolhido o que se fundamenta na natureza mais adequada e menos coerciva da comunicação das declarações aduaneiras pelas autoridades nacionais. Como foi salientado no acórdão 11/70 do Tribunal, as estatísticas aduaneiras chegariam à Comissão *a posteriori*, por vezes demasiado tarde, portanto, para uma actuação eficaz.

33. Deve rejeitar-se igualmente o argumento segundo o qual o regime de controlo criticado seria mais restritivo do que o que pode ser aplicado aos produtos importados dos países terceiros, com base no artigo 115.° do Tratado CEE. Com efeito, a apreciação da natureza adequada ou não do regime de controlo contestado deve ser colocada no quadro que lhe é próprio: o da aplicação de um mecanismo *sui generis* previsto num acto de adesão. A especificidade do MCT, que tem em vista a integração de mercados de produtos agrícolas sensíveis mediante o estabelecimento de limites de importações progressivos, prevenindo, através de um sistema de protecção gerido pela Comissão, os movimentos bruscos susceptíveis de os desequilibrar, impede qualquer analogia baseada numa comparação com os regimes de controlo das trocas comerciais aplicáveis excepcionalmente aos produtos importados dos países terceiros e colocados

38 — Processo 11/70, já citado, n.os 8 a 10.

39 — Processo 11/70, já citado, n.° 12; ver, também, processo 117/83, Könecke, Recueil 1984, p. 3291, n.° 14.

em livre prática na Comunidade. A mesma reflexão é extensiva aos regimes de controlo existentes para os produtos agrícolas. Em todos os casos, como vimos, o funcionamento normal do regime dos certificados MCT acompanhados de uma caução destina-se justamente a evitar a adopção de medidas de protecção restritivas. As suas regras coercivas são estritamente necessárias para o objectivo que prosseguem — seguir muito de perto o exame da evolução das trocas comerciais —, cuja eficácia condiciona a natureza dissuasiva do MCT. Atendendo às consequências que resultariam da aplicação de medidas restritivas adoptadas *ex post*, trata-se, certamente, de um mal menor.

34. Se bem que o regime de certificados e cauções seja adequado e necessário, resta ainda verificar se algumas das suas regras satisfazem as mesmas exigências. A obrigação de se dirigirem às autoridades espanholas para a emissão dos certificados, além de evitar aos exportadores terem de reclamá-los nos diferentes Estados de destino dos produtos, assegura a concentração das informações, facilitando por isso mesmo o seu tratamento e a sua comunicação à Comissão. O compasso de espera entre o pedido e a emissão do certificado pode, conforme foi salientado, justificar-se pela preocupação de permitir que a Comissão actue em tempo útil em função das quantidades *pedidas*, já acompanhadas da *caução*. Não se pode invocar, contra esta formalidade, nem a natureza perecível dos produtos em causa, nem as rápidas flutuações do mercado relativamente a alguns deles. Atendendo à importância do objectivo prosseguido, os operadores devem adaptar-se às regras administrativas que contribuem para que haja uma eficácia máxima e, consequentemente, efectuar as suas exportações tendo em conta este necessário incómodo. De qualquer forma, pode observar-se que a Comissão previu a emissão imediata do certificado para as batatas[40], sendo que o problema ainda não se coloca para as frutas e produtos hortícolas, aos quais o MCT apenas será aplicável em 1990. Quanto à faculdade de limitar a emissão dos certificados a certos produtos, não se pode dizer, de forma alguma, que seja restritiva. Conforme foi especificado pelo Conselho na audiência, ela limita o alcance do regime de controlo, ao excluir certos produtos do seu âmbito de aplicação. Com efeito, os exemplos fornecidos pelo Conselho — água-pé e vinagre — são significativos: os produtos cujo comércio não é susceptível de causar perturbação não devem estar abrangidos pelo regime de controlo. Isto confirma, efectivamente, que a regulamentação em causa se limita a prever que o dispositivo instituído só seja aplicado em caso de necessidade. Quanto ao escalonamento da emissão dos certificados, permite, se for preciso, um ordenamento adequado dos fluxos de mercadorias, um controlo mais perfeito das trocas e uma prevenção das importações em massa. Por último, a regra segundo a qual a transmissibilidade dos direitos do titular, decorrentes do certificado, só pode ser feita em favor de um único cessionário[41] revela, em meu entender, a preocupação de evitar uma dispersão dos certificados emitidos e de assegurar, com uma certa maleabilidade, uma informação que reflita a realidade das transacções que, por seu turno, é condição da fiabilidade das previsões.

40 — Regulamento n.° 624/86, já citado, n.° 3 do artigo 2.°
41 — N.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 574/86.

35. Em suma, confrontando os inconvenientes resultantes das formalidades administrativas e dos encargos financeiros, aliás recuperáveis, que o MCT implica, com as vantagens asseguradas pelo mesmo, é para estas últimas que pende o fiel da balança. Para os operadores, o regime instituído representa um mal necessário. Mais ainda, favorece a fluidez das trocas comerciais, nas condições coercivas mas transitórias determinadas pelo MCT. Na verdade, pela eficácia do sistema de protecção que garante, assegura-lhes, em troca dos incómodos que lhes impõe, uma progressão regular das suas exportações dentro dos limites indicativos reavaliados, reservando a eventual aplicação de medidas muito mais restritivas das trocas comerciais para uma situação excepcional apreciada pela Comissão com base em informações estatísticas dignas de fé e rapidamente disponíveis. O seu rigor é, pois, um factor determinante da realização da livre circulação, que deve vigorar plenamente, uma vez terminado o período de transição. Necessários para garantir a plena eficácia do MCT, os requisitos impostos pela regulamentação comunitária impugnada afiguram-se, deste modo, justificados simultaneamente pela dupla preocupação de proteger tanto o interesse dos operadores da Comunidade dos Dez no que respeita a importações desestabilizadoras, como o dos operadores interessados dos dois Estados aderentes em ver produtos especialmente sensíveis progressivamente integrados no mercado comum agrícola.

c) *Violação do princípio da preferência comunitária*

36. Na opinião do recorrente, o regime contestado colocaria os seus produtos, na melhor das hipóteses, na situação reservada aos importados dos Estados terceiros, violando assim o princípio da preferência comunitária. Mais ainda, o dispositivo anterior teria sido menos rigoroso para as frutas e produtos hortícolas, por um lado, e para as batatas, por outro, visto não ser então exigida nenhuma caução.

37. Esta argumentação não pode ser acolhida. Não se trata, neste caso, de comparar os regimes aplicáveis sucessivamente a Espanha, Estado terceiro e depois Estado-membro, mas de verificar se, depois da adesão, os produtos espanhóis beneficiam ou não do princípio da preferência comunitária relativamente aos produtos dos países terceiros. A observância deste princípio está consagrada no n.° 4 do artigo 85.° do acto de adesão, em cujos termos «a aplicação do MCT não pode, em qualquer caso, implicar, em relação aos produtos (que a ele estão sujeitos) um tratamento *menos favorável*» do que o aplicado aos produtos provenientes dos países terceiros mais favorecidos. Por outras palavras, é preciso que haja, pelo menos, uma equivalência do regime aplicável. Para esse efeito, o regulamento de base, cujo terceiro considerando recorda o princípio assim estabelecido, considera oportuno «acompanhar a evolução das importações de países terceiros *do mesmo modo*» que a das importações comunitárias[42]. O seu artigo 3.°, tal como o artigo 10.° do Regulamento n.° 574/86, torna extensivo aos produtos dos países terceiros, colocados em livre prática na Comunidade, o regime dos certificados acompanhados do depósito de uma caução, aplicado aos produtos comunitários. Quanto às medidas de protecção adoptadas em relação às importações provenientes dos países terceiros, a declaração comum que lhes diz respeito especifica que, na medida em que «a deterioração do mercado da Comunidade ou de uma das suas regiões» for

42 — Quarto considerando do Regulamento n.° 569/86, sublinhado nosso.

devida a essas importações, tais medidas só serão tomadas «no âmbito e nas condições dos mecanismos já previstos pelas organizações comuns de mercado e no respeito pelas disposições que se referem aos compromissos internacionais da Comunidade» [43]. Sendo assim, resulta do dispositivo estabelecido pelos regulamentos em causa que, em conformidade com o princípio definido pelo acto de adesão, as importações de produtos espanhóis não são *desfavorecidas* em relação às dos produtos dos países terceiros. No que respeita às batatas temporãs, não ficou demonstrado de que maneira o regime aplicável aos produtos provenientes dos países terceiros, que são objecto de restrições quantitativas e, por isso, não estão sujeitos à obrigação de emissão do certificado de importação MCT, seria mais favorável do que aquele a que estão sujeitas as batatas espanholas.

38. Estas considerações levam igualmente a afastar as críticas especialmente dirigidas contra o disposto no n.° 2 do artigo 6.° do regulamento da Comissão. Como foi claramente salientado por esta última, no que respeita, por um lado, ao prazo de emissão do certificado e, por outro, à periodicidade da comunicação pelos Estados-membros das quantidades que foram objecto de pedidos de certificados, o regulamento, longe de impor aos produtos comunitários sujeitos ao MCT regras mais severas que as aplicáveis aos produtos importados dos países terceiros, torna extensivas a estes últimos regras idênticas, mediante o disposto nos n.os 6 e 8 do seu artigo 10.° O alinhamento do regime de controlo imposto aos produtos terceiros por aquele a que estão sujeitos os produtos espanhóis assegura a observância do princípio da preferência comunitária. Escusado será acrescentar que, de modo mais geral, os produtos espanhóis sujeitos ao MCT, além de beneficiarem da plena aplicação da livre circulação dos produtos agrícolas no termo do período de transição, já beneficiam gradualmente da integração no mercado comum que a adesão implica, nomeadamente pelo desmantelamento progressivo dos direitos aduaneiros de importação.

d) *Falta de fundamentação*

39. A Espanha considera que a referência feita no segundo considerando do preâmbulo do regulamento do Conselho às «orientações complementares acordadas» durante as negociações de adesão, que incluem «indicações sobre as regras de funcionamento» do MCT, tais como a emissão de certificados e a constituição de uma caução, uma vez que não houve acordo sobre esse ponto no termo das negociações, afectaria a própria legalidade do regulamento, o qual careceria de fundamentação.

40. Não há dúvida de que o facto de se remeter para as orientações «acordadas» não pode encobrir a realidade. Conforme se depreende, sem ambiguidade, das actas das reuniões de negociação, a oposição da Espanha às regras acima referidas impediu a inserção no acto de adesão de uma declaração comum. No fim de contas, essas «orientações» constam unicamente da acta da 32.ª sessão da conferência ao nível dos suplentes, sob a forma de mera declaração unilateral da Comunidade dos Dez. As instituições não contestaram esta observação.

41. Tal erro na referência em causa não reveste, no entanto, natureza essencial, susceptível de afectar a legalidade do regulamento do Conselho. É sabido que o regime de controlo estabelecido por este regula-

43 — JO L 302, já citado, p. 481; ver, também, quinto considerando do preâmbulo do Regulamento n.° 569/86.

mento se inscreve na própria lógica do MCT, a que confere plena eficácia. Em conformidade com o disposto no n.° 1 do artigo 89.° do acto de adesão, cabe ao Conselho adoptar «as disposições necessárias» para a execução das normas relativas ao MCT. Sendo competente para estabelecer o regime de controlo, o Conselho, como foi atrás demonstrado, explicitou suficientemente a sua instauração, referindo-se às necessidades inerentes ao próprio MCT: controlar a evolução das trocas comerciais e aplicar as medidas de protecção[44]. Estas considerações constituem uma fundamentação suficiente. De facto, tratando-se de um acto de aplicação tão genérico como é um regulamento, o Tribunal, em jurisprudência constante, tem considerado suficiente, para satisfazer a exigência de fundamentação preceituada no artigo 190.° CEE, que o acto em causa destaque o essencial dos objectivos prosseguidos pela instituição e que os elementos de direito ou de facto que são seu objecto «se incluam no quadro sistemático do contexto de que fazem parte»[45]. É exactamente o que ocorre no caso em apreço, como já salientei. Por conseguinte, a menção criticada não é um elemento determinante da fundamentação e o erro que contém não afecta a validade do regulamento. De resto, não consta do acto de adesão qualquer declaração dos Estados aderentes manifestando uma reserva sobre este ponto em especial.

IV — Conclusão

42. O exame das diferentes críticas apresentadas pelo Estado recorrente leva-me, em consequência, a concluir:

— pela denegação de provimento ao recurso de anulação interposto pelo Reino de Espanha contra os regulamentos n.os 569/86 do Conselho e 574, 624, 641, 643 e 647/86 da Comissão,

— pela sua condenação nas despesas do processo.

44 — Primeiro considerando do Regulamento n.° 569/86.

45 — Processo 250/84, Eridania, acórdão de 22 de Janeiro de 1986, Colect., p. 117, n.° 38.