CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL KARL ROEMER apresentadas em 30 de Outubro de 1962 *

Sumário

Introdução 159

Apreciação jurídica 160

I — A admissibilidade das acções 160

II — O fundamento das acções 162

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A Comissão da CEE, que, segundo o Tratado, vela pela aplicação das suas disposições a fim de garantir o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum (artigo 155.°), intentou duas acções contra o Reino da Bélgica e o Grão-Ducado do Luxemburgo, com base no artigo 169.°

Eis os factos:

Um arrêté royal de 16 de Agosto de 1957 e um arrêté grand-ducal de 20 de Agosto de 1957 instituíram na Bélgica e no Luxemburgo um direito especial cobrado aquando da emissão de licenças de importação de pão de especiarias. Inicialmente, este direito era de 35 francos por 100 kg. Várias vezes, arrêtés posteriores aumentaram e diminuíram essa taxa, na mesma época e nas mesmas proporções na Bélgica e no Luxemburgo. Posso aqui negligenciar os detalhes e, nomeadamente, o processo legislativo. O que é certo é que, no momento em que foram interpostas as acções, tanto na Bélgica como no Luxemburgo esse direito era cobrado a uma taxa superior ao nível aplicável aquando da entrada em vigor do Tratado CEE, e que posteriormente não diminuiu.

Além disso, um arrêté royal de 24 de Fevereiro de 1960 e um arrêté grand-ducal de 27 de Fevereiro de 1960 alargaram a cobrança desse direito aos produtos similares ao pão de especiarias, posição pautal 19.08 da pauta aduaneira comum.

A Comissão considerou que estas medidas não eram compatíveis com o Tratado. Comunicou a sua opinião ao Governo belga e ao Governo luxemburguês e, após resposta destes últimos, emitiu em 27 de Setembro de 1961 dois pareceres fundamentados, nos termos do artigo 169.° A pedido destes Governos, a Comissão prolongou até ao fim de Novembro de 1961 os prazos fixados para

* Língua original: alemão.

restabelecer uma situação conforme ao Tratado. Pouco antes da expiração desse prazo, em 27 de Novembro de 1961, o Governo belga declarou-se pronto a admitir o ponto de vista da Comissão. Ao mesmo tempo, ao abrigo da cláusula geral de protecção prevista no artigo 226.°, requereu autorização para manter o direito especial em questão. O Governo luxemburguês adoptou a mesma atitude numa carta de 4 de Dezembro de 1961. Além disso, em 1 de Fevereiro de 1962, o Governo belga requereu à Comissão que autorizasse o direito especial em causa, ao abrigo da decisão do Conselho relativa à cobrança de um imposto compensatório sobre certas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas, decisão que foi adoptada em princípio em 14 de Janeiro de 1962. Posso referir desde já que nenhum desses pedidos foi diferido.

Como o direito especial continuou a ser aplicado, a Comissão interpôs acções contra os dois Estados, em 21 de Fevereiro de 1962.

No seu pedido, pretende que o Tribunal declare que esses Estados não cumpriram as obrigações que para eles resultam do Tratado, ao proceder, após a entrada em vigor deste último, a «aumentos do direito especial cobrado aquando da emissão de licenças de importação do pão de especiarias e ao alargamento da cobrança desse direito aos produtos similares ao pão de especiarias classificados na posição 19.08 da pauta aduaneira comum».

Os Estados-membros demandados pedem ao Tribunal que declare as acções inadmissíveis e, subsidiariamente, improcedentes.

A pedido do Governo luxemburguês e devido à completa identidade do seu objecto, o Tribunal apensou os processos por despacho de 19 de Junho de 1962.

De facto, não existe no Grão-Ducado produção de pão de especiarias ou de produtos similares. Mas, por força do acordo de 23 de Maio de 1935 celebrado com a Bélgica, o Luxemburgo está obrigado a instituir um regime comum de importação e de exportação, no caso em apreço, a instituir, sobre a importação do pão de especiarias e dos produtos similares, o direito especial em questão. Assim, no decurso do processo, o Governo luxemburguês limitou-se a retomar os argumentos e pedidos do Governo belga.

Apreciação jurídica

I — *A admissibilidade das acções*

Os Estados-membros demandados consideram que o comportamento da Comissão tornou as acções inadmissíveis.

Esta teria reconhecido que as medidas adoptadas eram indispensáveis para evitar uma crise no sector económico em questão. Tinham apenas que ser legalizadas segundo o procedimento previsto no artigo 226.° Assim, segundo a opinião dos demandados, o presente processo apresenta-se como um simples litígio sobre questões formais e processuais. Além disso, a Comissão teria impedido essa legalização ao subordinar o exame dos pedidos baseados no artigo 226.° à suspensão prévia das medidas criticadas. Ao fazê-lo, teria cometido um abuso de direito, o que provocaria a perda do direito de obter uma declaração de violação do Tratado cometida pelos demandados.

No que diz respeito à primeira alegação, a Comissão nega ter alguma vez reconhecido o fundamento dos pedidos de aplicação da medida de protecção prevista no artigo 226.° Os demandados nunca ofereceram a menor prova da exactidão da sua afirmação. Além disso, esta é afectada pela sua própria argumentação noutro aspecto. Com efeito, declaram que a Comissão *teria feito depender a sua vontade* de examinar os pedidos de determinadas condições que não teriam razão de ser se a Comissão, aquando do primeiro exame, tivesse chegado a um resultado favorável aos demandados. Por consequência, no actual processo, não temos que nos interrogar sobre se a admissibilidade de uma acção baseada no artigo 169.° é influenciada pela intenção da Comissão de reconhecer o fundamento de um pedido baseado no artigo 226.°

Além disso, no que diz respeito às relações entre os artigos 169.° e 226.°, o texto do Tratado leva-nos desde já a duas constatações:

— não é dito em parte alguma que um pedido baseado no artigo 226.° interrompe o processo previsto no artigo 169.° Assim, a Comissão não é obrigada a suspender o processo previsto no artigo 169.° para examinar previamente o pedido de aplicação da medida de protecção. Pelo contrário, os dois processos são em princípio independentes um do outro;

— num outro processo, o Tribunal afirmou já que a apresentação de um pedido baseado no artigo 226.° não faz desaparecer a violação do Tratado, ou seja, não constitui uma execução do Tratado na acepção do artigo 169.° Esse procedimento só regulariza uma situação contrária ao Tratado após a concessão de autorização pela Comissão. No caso em apreço, tendo em conta a apresentação extemporânea dos pedidos, que, além disso, não eram fundamentados, não era possível esperar obter uma autorização antes da expiração dos prazos impostos para a execução do Tratado.

Por conseguinte, o diferendo assenta essencialmente na questão de saber se, em certos casos, a propositura de uma acção por incumprimento pode ser inadmissível ainda que as condições formais do artigo 169.° (expiração do prazo sem restabelecimento de uma situação conforme ao Tratado) estejam preenchidas, ou seja, se a Comissão deve, em certos casos, renunciar a exercer o seu direito discricionário de interpor uma acção.

Não é possível, *a priori*, negar justificação a esta questão. Sabemos que o artigo 169.° não se limita a instituir um processo declarativo para efeitos do qual o facto de ter existido uma violação do Tratado, que já não existe, pode bastar. O seu objectivo principal é antes o de obter uma situação conforme ao Tratado; assim, pode falar-se de uma espécie de processo de coacção. Se o resultado procurado pela Comissão é atingido no prazo que esta fixou, não é possível requerer ao Tribunal que faça uma apreciação jurídica sobre o antigo estado de coisas contrário ao Tratado.

Tendo em conta esta função do processo de sanção, é possível imaginar que, ainda que estejam preenchidas todas as condições de forma, seja recusado à Comissão o processo previsto no artigo 169.°, por exemplo num caso em que é provável que o Estado-membro em questão cumprirá as suas obrigações resultantes do Tratado pouco tempo após a expiração do prazo fixado e em que não existe o menor interesse na declaração da anterior violação do Tratado.

Mas parece evidente não ser esse o caso. A regularização foi procurada não através de

actuações destinadas a suprimir as medidas criticadas, mas sim através de uma autorização da Comissão prevista para as cláusulas de protecção constantes do Tratado (artigo 226.°). Não foi possível à Comissão apreciar as hipóteses de sucesso desta acção, uma vez que os pedidos que lhe foram submetidos não continham a exposição dos factos que, segundo o sentido e o objectivo da disposição referida, devem figurar nos pedidos.

Neste aspecto, os demandados referem que a Comissão se recusou em princípio a proceder a um exame dos pedidos: ora, foi dito no decurso do processo que isso não era conforme com os factos. É certo que uma fórmula um pouco infeliz da carta da Comissão de 20 de Dezembro de 1961 pode dar valor à alegação dos demandados. Mas o que é certo é que a Comissão recebeu os delegados dos demandados em 14 de Dezembro de 1961, e que, nessa ocasião, após discussão prévia sobre a questão da suspensão da execução das medidas, declarou-se disposta a aceitar das mãos dos representantes dos demandados indicações quantitativas.

Na verdade, a Comissão nunca recebeu qualquer exposição de fundamentos. Assim, deve verificar-se que existiu negligência por parte dos demandados: a consequência dessa negligência é que não podem invocar a possibilidade de deferimento dos seus pedidos e a falta de boa vontade da Comissão para obter a declaração de inadmissibilidade das acções.

Tudo isto permite-me dizer que, mesmo interpretando de forma informal o artigo 169.°, não pode falar-se na existência de um abuso de processo e de uma violação dos deveres da Comissão. Assim, as acções são admissíveis.

II — *O fundamento das acções*

No que diz respeito ao mérito, o litígio diz respeito à interpretação do artigo 12.° do Tratado, segundo o qual «os Estados-membros abster-se-ão de introduzir entre si novos direitos aduaneiros de importação e de exportação ou encargos de efeito equivalente e de aumentar aqueles que já aplicam nas suas relações comerciais mútuas». Assim, deve examinar-se se o imposto cobrado pelos Governos belga e luxemburguês aquando da emissão de licenças de importação do pão de especiarias e de produtos similares constitui um encargo de efeito equivalente na acepção do artigo 12.°

Para justificar essas medidas, os demandados invocam em primeiro lugar a opinião do GATT sobre esse imposto e o facto de as próprias instituições da Comunidade, noutras ocasiões, não terem qualificado de «encargo de efeito equivalente» impostos da mesma natureza dos agora em questão.

O GATT, dizem-nos os demandados, não considera os direitos especiais cobrados aquando da emissão de licenças de importação como «encargos de efeito equivalente». Segundo a lista II do GATT, esses impostos, cobrados no Benelux, não são consolidados.

Neste aspecto, deve referir-se que os demandados cometem um erro ao invocar o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) e que o seu argumento está mal fundamentado. Não existe identidade nem comparabilidade dos objectivos e dos processos executórios num organismo como o GATT, por um lado, e na CEE, por outro. Isto deve dizer-se tanto mais firmemente quanto é certo que a experiência do GATT provou que

«o valor das consolidações de direitos concedidos para cada produto é comprometido pela aplicação de medidas de protecção de carácter não fiscal...»

(terceiro relatório do segundo comité da 18.ª sessão, excerto citado pelos demandados na audiência).

Além disso, deve ainda sublinhar-se, como os representantes da Comissão fizeram com razão, que a menção dos direitos especiais belgo-luxemburgueses permite concluir que o GATT, em princípio, os visou, sem o que não teria sido necessária a declaração feita na lista II.

Quanto à atitude das instituições da Comunidade, os demandados referem que, até agora, a Comissão não adoptou as directivas previstas no artigo 13.°, n.° 2, para efeitos da supressão dos direitos especiais como os que são cobrados na Bélgica e no Luxemburgo aquando da emissão de licenças de importação de pão de especiarias e de produtos similares. Ao fazê-lo, teria admitido tacitamente que esses direitos não têm efeito equivalente aos direitos aduaneiros e não são abrangidos pelo artigo 12.°

Nas suas alegações, a Comissão informou-nos de que esta interpretação não é exacta. As directivas previstas no artigo 13.°, n.° 2, não foram ainda elaboradas porque a Comissão pretendia atenuar as consequências prejudiciais que a supressão dos direitos aduaneiros e dos contingentes, relativos às mercadorias criadas por via de transformação, poderia implicar para as indústrias de transformação dos produtos agrícolas sujeitas a uma organização nacional. Mas sempre se opôs ao aumento desses direitos, ou seja, sempre tentou impor uma aplicação do artigo 12.° correcta segundo o seu ponto de vista. Portanto, a atitude anterior da Comissão não prejudica a solução do litígio.

Se, por ocasião dos problemas de associação, uma nota do secretariado dos Conselhos de Ministros declarou que, no quadro de uma política agrícola dos Seis, esses impostos não deviam ser considerados como encargos de efeito equivalente, não é possível retirar daí a conclusão que todos os impostos com uma função idêntica ou análoga nos Estados-membros sejam conformes ao Tratado. Encontramo-nos aqui perante uma afirmação que não se destina a dar uma interpretação autêntica do Tratado e que não pode ser considerada como tal; pretendia antes, para efeitos das relações de associação, prestar alguns esclarecimentos que, posso dizê-lo em sentido inverso, poderiam ter sido omitidos se fosse certo que o Tratado não abrangia esses impostos.

E, finalmente, também não é possível encontrar um argumento válido em defesa da exactidão da tese dos demandados na referência ao já citado regulamento do Conselho de 4 de Abril de 1962, relativo à cobrança de um imposto compensatório sobre determinadas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas. O facto de, ao abrigo desse regulamento, poder ser cobrado, aquando da importação de alguns produtos e tendo em conta as diferenças de preços de um Estado-membro para outro de determinados produtos de base, um imposto compensatório, após autorização da Comissão, prova antes que, na ausência dessas medidas legislativas, os impostos em questão devem ser considerados contrários ao Tratado.

Como todos estes argumentos não nos dão qualquer base em favor dos demandados, é partindo do sistema geral do Tratado que devemos procurar interpretar a disposição sobre os encargos de efeito equivalente em

causa, de forma a poder verificar se a Comissão tem razão nas suas acusações.

Segundo a opinião da Comissão, para interpretar o artigo 12.° é necessário determinar quais são as consequências comuns a todos os direitos aduaneiros, ou seja, investigar o carácter dos direitos aduaneiros no que se refere à livre circulação de mercadorias. Nesse exame, pensa ter descoberto um critério decisivo no facto de o direito aduaneiro só incidir sobre as mercadorias importadas e não sobre os produtos nacionais.

Os demandados vêem o efeito característico dos direitos aduaneiros, na medida em que se trata de direitos protectores, no facto de estes elevarem o preço das mercadorias importadas, o que coloca a produção nacional ao abrigo da concorrência estrangeira e cria um certo entrave à importação. Pelo contrário, a função do direito especial em questão seria unicamente alinhar os preços no quadro de uma organização de mercado, no sentido de, no que se refere ao preço de custo dos produtos de base, serem garantidas as mesmas condições de concorrência aos produtores nacionais.

No que diz respeito aos efeitos práticos do direito em questão, a Comissão declarou, sem ser contraditada, que o preço final do pão de especiarias importado dos outros Estados-membros é superior ao preço interno belga, mesmo baixando o imposto de importação ao nível existente aquando da entrada em vigor do Tratado. Assim, não pode falar-se de uma função compensatória do direito especial, pelo menos no que diz respeito aos preços finais. Mas essa mesma função é também duvidosa quanto aos preços de custo dos produtos de base, uma vez que dificilmente se pode imaginar que um imposto fixo único possa agir num sentido compensador de forma idêntica em relação a todos os Estados-membros, quando os preços dos produtos de base não são idênticos.

Sob o ângulo jurídico, deve referir-se em primeiro lugar que as opiniões das partes não são divergentes, pelo menos no que diz respeito ao ponto de partida das tentativas de interpretação e à forma de formular a questão decisiva. Como a regra de *standstill* do artigo 12.° em causa figura na secção consagrada à eliminação dos direitos aduaneiros entre os Estados-membros e, por consequência, no primeiro título do Tratado, relativo à livre circulação de mercadorias, o problema consiste praticamente em abstrair de todos os efeitos não essenciais e fortuitos dos direitos aduaneiros e a considerar as suas repercursões na livre circulação de mercadorias que o Tratado deve facilitar.

As obras de doutrina contêm algumas observações sobre o problema aqui tratado [1]. Naturalmente, estas poucas citações só podem dar-nos um simples indício. De qualquer forma, o que é de notar é o facto de nenhuma definição revelar a característica de tornar os produtos importados mais caros que os produtos nacionais.

1 — Segundo Dalloz, «Petit dictionnaire de droit» (1951, p. 488), os direitos aduaneiros, na medida em que não se trate de direitos de natureza fiscal, são «destinados a, na importação, compensar a diferença existente entre o preço dos produtos estrangeiros importados e o dos produtos franceses similares (...)». — Allix, «Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française» (6.ª edição, 1931, p. 865), vê um objectivo importante dos direitos aduaneiros protectores na protecção da indústria nacional contra a concorrência estrangeira. O «Handwörterbuch der Rechtswissenschaft» de Stier-Somlo, Elster (1929, tomo VI, p. 1035), define o direito aduaneiro como «um imposto cobrado por ocasião da passagem da fronteira de um Estado». Se se trata de um direito protector, tem a função de tornar mais difícil a concorrência para proteger a produção nacional. Finamente, no «Handbuch der Finanzwissenschaft» (1952, tomo II, p. 725), encontramos a definição seguinte: «os direitos aduaneiros de importação são impostos que são cobrados aquando da importação no território aduaneiro de todas as mercadorias ou de mercadorias determinadas.»

A justo título, a Comissão observou também que, em geral, o objectivo da política aduaneira não é de criar um rendimento diferente em benefício dos produtores nacionais. Numerosos são os direitos aduaneiros que se limitam a um efeito compensador, o que se pode notar nas obras doutrinais [2].

É sobretudo no quadro da organização harmónica de uma pauta aduaneira que numerosos impostos sobre os produtos fabricados são calculados em função dos que incidem sobre os produtos de base e esse facto levou a Comissão a ver um objectivo tipicamente aduaneiro nessa função compensatória do direito especial. No interesse da política de preços, os Estados chegam algumas vezes a cobrar direitos aduaneiros que não atingem o nível interno dos preços.

No entanto, todos esses direitos aduaneiros têm um certo efeito protector. Têm um «efeito de dirigismo do mercado», como diz um bom comentário da *Deutsche Abgabenordnung* [3], ou seja, uma função que os demandados sublinharam particularmente em relação ao seu direito especial.

Por isso, de pleno acordo com a Comissão, penso que o efeito essencial de cobrança dos direitos aduaneiros é, na prática, o encargo unilateral imposto às mercadorias importadas e que a taxa da imposição não tem mais importância que o processo de cobrança. O encargo imposto entrava a circulação de mercadorias entre os Estados de uma forma que, é certo, é variável consoante o seu montante; mas esse efeito não se produz apenas quando é ultrapassado o nível interno de preços.

Do que precede resulta em primeiro lugar que, no caso em apreço, o direito especial em questão, cujo carácter de imposto é incontestável, tem efeitos equivalentes a um direito aduaneiro, uma vez que só é cobrado aquando da emissão de licenças de importação e assim só incide sobre mercadorias importadas.

Os demandados tentam excluir este resultado, e por consequência a aplicação do artigo 12.°, invocando outras disposições do Tratado, os seus objectivos (designadamente, o estabelecimento de condições de concorrência equivalentes) [artigo 3.°, alínea f)] e o seu espírito. Nomeadamente, invocam o artigo 95.°, que prevê que «nenhum Estado fará incidir, directa ou indirectamente, sobre os produtos dos outros Estados-membros imposições internas, qualquer que seja a sua natureza, superiores às que incidam, directa ou indirectamente, sobre produtos nacionais similares». Requerem que, pelo menos, a ideia directriz desta disposição seja aplicada ao seu caso, ou seja, que o Tribunal aprecie se os direitos especiais sobre o pão de especiarias correspondem aos impostos internos que os produtores belgas desta mercadoria suportam. O pão de especiarias, quando é fabricado com centeio importado, está sujeito ao imposto de importação sobre o centeio, cobrado legalmente; fabricado com centeio nacional, suporta o facto de o preço do centeio belga ser mantido artificialmente acima do preço do mercado mundial.

É evidente que não pode estar aqui em questão aplicar directamente o artigo 95.° Por

2 — «Handbuch der Finanzwissenschaft», *ibidem*, p. 726: «Fala-se de direitos compensatórios quando são cobrados direitos suplementares sobre mercadorias a cuja produção, fabrico ou exportação são concedidos prémios ou subsídios directa ou indirectamente; esses direitos atingem normalmente o nível do montante calculado dos prémios ou dos subsídios. Qualificam-se também como direitos compensatórios os direitos de importação ou impostos análogos destinados a compensar o encargo imposto à produção nacional por encargos internos em relação à concorrência estrangeira.»

3 — Hübschmann-Hepp-Spitaler, «Kommentar zur Reichsabgabenordnung», 1.ª a 4.ª edição, 1961, parágrafo I, p. 4.

um lado, como a Comissão observou, o imposto sobre o centeio importado não é uma imposição interna geral na acepção do artigo 95.°, mas um imposto de importação que incide sobre o centeio estrangeiro para que o seu preço seja aumentado. Por outro lado, uma parte importante do pão de especiarias é produzido a partir de centeio belga, que não está sujeito ao imposto correspondente. Os demandados referem que o preço interno belga é mantido a um nível artificialmente elevado; é possível que, por esse facto, os produtores de pão de especiarias que utilizam centeio nacional suportem um encargo especial. Mas, no entanto, ninguém fala de imposição no caso de medidas governamentais que implicam o aumento do preço de determinados géneros no interesse e em benefício dos fabricantes desses produtos. Se, todavia, se pretender alargar o âmbito de aplicação do artigo 95.° a essas situações, isso fará correr riscos à realização dos objectivos do Tratado.

A justo título, a Comissão observa que outros factores (por exemplo, os encargos sociais, os salários, o custo da energia, do crédito, os preços dos bens de investimento, etc.) exercem também uma influência variável sobre os custos de produção dos Estados-membros. É quase impossível vigiar todos esses factores dos preços de custo em relação a cada produção nacional, tanto mais que eles variam no tempo e de uma empresa para outra. Portanto, seria muito fácil anular em grande medida o efeito da supressão das barreiras aduaneiras se fosse permitido, através do artigo 95.°, instituir de forma geral uma compensação para os encargos internos de todos os géneros. A consequência necessária seria a desintegração da concepção do Tratado sobre o estabelecimento da livre circulação de mercadorias. Assim, não posso fazer minha a interpretação extensiva do artigo 95.° que nos é proposta, e concluo que este não oferece bases para justificar as medidas criticadas.

Os demandados referem também que o imposto de importação sobre o pão de especiarias é uma consequência necessária da política agrícola nacional tolerada pelo Tratado. Para evitar, na indústria transformadora, problemas que poderiam reagir sobre os mercados agrícolas, é concedida a esta indústria uma protecção análoga. O direito especial em questão determina-se em função do imposto sobre o centeio importado; neste aspecto, o seu efeito, mesmo quando a taxa varia, é sempre o mesmo, de forma que não é possível falar de um aumento ilícito. Se, «na ausência de textos legais»[4], a Comissão tenta encontrar uma justificação da política agrícola comum no espírito do Tratado, não é coerente, no que se refere aos produtos transformados, ater-se estritamente ao texto do Tratado e negligenciar os seus objectivos.

O Tratado, como sabemos, enuncia num título especial normas sobre a agricultura que prevêem um entorse ao esquema de base do Tratado. As disposições sobre o estabelecimento do mercado comum, portanto também as relativas à união aduaneira, só se aplicam aos produtos agrícolas na ausência de disposição em contrário dos artigos 39.° a 46.° (artigo 38.°, n.° 2). Nomeadamente, referindo-se ao artigo 43.° (substituição das organizações nacionais por formas de organização comum) e ao artigo 45.° (autorização de contratos a longo prazo entre os Estados-membros exportadores e importadores), é certo que a Comissão declarou que, até à instituição de uma política agrícola comum, as organizações nacionais, incluindo as regulamentações especiais para a agricultura, ou seja, incluindo também a cobrança de impostos sobre a importação de produtos agrícolas de um montante variável, podiam permanecer. Mas é perfeitamente claro, segundo o Tratado, que esse regime especial só pode aplicar-se aos produtos enumerados no anexo II do Tratado (artigo 38.°, n.° 2). Ora, o pão de especiarias e os produtos similares fabricados a partir de centeio ou de farinha de centeio, que, de resto, também não

4 — Tréplica, p. 38.

são produtos do primeiro estádio de transformação (artigo 38.°, n.° 1), não figuram nesse anexo.

No entanto, a própria Comissão admite que o regime diferente aplicado, por um lado, aos produtos agrícolas e, por outro, aos produtos transformados, pode provocar uma falta de harmonia e mesmo perturbações na vida económica dos Estados-membros. Assim, a questão é saber como se podem evitar essas consequências ou como as atenuar sem prejuízo do sistema do Tratado.

Quando os demandados invocam em apoio da sua tese o artigo 3.°, alínea f), do Tratado, que prevê o estabelecimento de um regime que garanta que a concorrência não seja falseada no mercado comum, a Comissão objecta, a justo título, que o artigo 3.°, alínea f), caracteriza a actividade da *Comunidade* mas não pode nunca servir de base a actos autónomos de Estados-membros que pretendem derrogar determinados princípios do Tratado para evitar as consequências desfavoráveis da sua implementação.

Deixando de lado estes aspectos, existem objecções sérias que se opõem à extensão da regulamentação especial dos produtos agrícolas:

— é contrário aos princípios elementares de interpretação alargar tacitamente disposições excepcionais a factos que não são expressamente referidos e aumentar assim a violação de uma norma geral do Tratado (no caso concreto, o artigo 12.°);

— o Tratado menciona em várias disposições os produtos criados por via de transformação. O artigo 38.°, n.° 1, fala de produtos do primeiro estádio de transformação e inclui-os no regime especial dos produtos agrícolas. O anexo II do Tratado enumera uma série desses produtos criados por via de transformação. Nos termos do artigo 3.°, n.° 3, o Conselho, através de decisão, pode também completar a lista do anexo II. Sem pretender ser completo, posso citar como outras regras relativas aos produtos transformados os artigos 10.°, n.° 2, segundo parágrafo, 21.°, n.° 2, 25.°, n.° 2, 37.°, 43.°, n.° 4, e 45.°, n.° 3. Portanto, não pode dizer-se que os redactores do Tratado não viram os problemas causados pela transformação dos produtos nem justificar assim um regime que corresponde ao dos produtos de base.

Também não é possível aceitar os argumentos que os demandados invocam com base nas disposições do Tratado sobre a agricultura. Ao mesmo tempo, isto priva de valor as suas observações sobre o facto de o direito especial em questão ter sido sempre calculado em função da política agrícola e de as suas repercursões, apesar do seu nível variável e tendo em conta a sua função no quadro da sua política agrícola comum, permanecerem sempre inalteradas. O artigo 12.° não se atém à importância do efeito pretendido por um efeito especial, mas unicamente ao facto de a taxa de um direito especial ser aumentada.

Na apreciação feita sobre as medidas em causa, chego assim a uma conclusão que o próprio Governo belga anteriormente defendeu. Com efeito, quando a República Federal da Alemanha alargou ao malte o imposto de importação previsto na sua organização nacional para a cevada, o Governo belga observou que essa decisão equivalia à instituição unilateral de um imposto sobre a importação de efeito equivalente a um direito aduaneiro e que, assim, violava o artigo 12.° do Tratado.

No decurso do processo, a Comissão demonstrou qual a via que se abre para resolver as dificuldades que acabo de mencionar. Segundo o sistema do Tratado, existe em primeiro lugar a possibilidade, em caso de perturbações, de invocar a cláusula geral de protecção prevista no artigo 226.° do Tratado. Outros Estados-membros recorreram com sucesso a esta solução e os próprios demandados deram o primeiro passo nesse sentido ao apresentar os seus pedidos em 27 de Novembro e em 4 de Dezembro de 1961.

Ouvimos também dizer que o Conselho, no exercício dos poderes previstos pelo artigo 235.° do Tratado para colmatar determinadas lacunas, adoptou em 4 de Abril de 1962 uma decisão que diz respeito a casos como o em apreço. Falo de uma decisão relativa à cobrança de um imposto compensatório sobre determinadas mercadorias criadas por via de transformação dos produtos agrícolas. Os representantes dos demandados também lhe deram o seu acordo. O Governo belga retirou as consequências dessa decisão, ao pedir, em 1 de Fevereiro de 1962, a sua aplicação ao caso da produção de pão de especiarias, ainda que sem obter uma decisão positiva.

Não devo apreciar se, no âmbito da organização concreta existente e da sua aplicação prática, estas possibilidades permitem sempre esperar resultados satisfatórios. Noto apenas que, ao examinar os princípios num plano abstracto, essas possibilidades têm não apenas a vantagem de se inserir no sistema do Tratado sem forçar o seu quadro e sem fazer recear que os seus princípios degenerem; além disso, estão na linha da organização supranacional da Comunidade, com a qual, em caso de dúvida, as medidas autónomas unilaterais dos Estados-membros só podem conjugar-se dificilmente.

Tudo isto me leva a aprovar a opinião da Comissão e a verificar que a Bélgica e o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriram as obrigações que resultam do Tratado ao procederem, após a entrada em vigor do Tratado, a aumentos do direito especial cobrado aquando da emissão de licenças de importação do pão de especiarias e ao alargamento desse direito aos produtos similares classificados na posição pautal 19.08 da pauta aduaneira comum.

Uma vez que as acções são admissíveis e procedentes, os demandados devem ser condenados nas despesas, conforme é pedido pela Comissão.