ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
7 de Fevereiro de 1973 *

No processo 40/72,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

I. Schroeder KG, Hamburgo,

recorrente no processo principal,

e

República Federal da Alemanha, representada pelo Departamento Federal para a Alimentação e as Florestas, Frankfurt am Main,

recorrida no processo principal,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do Regulamento (CEE) n.° 1643/ /71 da Comissão, de 28 de Julho de 1971 (JO L 171, p. 2), que estabelece um regime de preços mínimos aplicáveis à importação de concentrados de tomate provenientes da Grécia e, subsidiariamente, sobre a interpretação do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1428/71 do Conselho, de 2 de Julho de 1971 (JO L 151, p. 6), que define as condições de aplicação das medidas de protecção no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: R. Lecourt, presidente, R. Monaco, presidente de secção, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars e H. Kutscher, juízes,

advogado-geral: K. Roemer
secretário: A. Van Houtte

* Língua do processo: alemão.

profere o presente

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por decisão de 19 de Junho de 1972, o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, diversas questões sobre a validade do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1643/71 da Comissão, de 28 de Julho de 1971 (JO L 171, p. 2), que estabelece um regime de preços mínimos aplicáveis à importação de concentrados de tomate provenientes da Grécia, e uma questão relativa à interpretação do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1428/71 do Conselho, de 2 de Julho de 1971 (JO L 151, p. 6), que define as condições de aplicação das medidas de protecção no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas, e do artigo 41.° do Acordo de Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Grécia, de 9 de Julho de 1961 (JO 1963, 26, p. 294).

2 O Regulamento (CEE) n.° 1427/71 do Conselho, de 2 de Julho de 1971 (JO L 151, p. 5), regula a instauração de eventuais medidas de protecção no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas, permitindo que se apliquem, nas trocas com países terceiros, medidas adequadas, quando o mercado de tais produtos sofre, ou corre o risco de sofrer, devido às importações, perturbações graves susceptíveis de colocar em perigo os objectivos da Política Agrícola Comum definidos no artigo 39.° do Tratado.

O Regulamento n.° 1428/71 do Conselho, da data do anterior, determina, no seu artigo 1.°, os elementos a ter em consideração para apreciar a existência de uma perturbação ou ameaça de perturbação grave e autoriza, no artigo 2.°, a Comissão a suspender total ou parcialmente as importações ou a instaurar um regime de preços mínimos subordinando as importações à condição de se efectuarem a preço superior aos mínimos fixados.

3 A Comissão considerou, em Julho de 1971, que o mercado dos concentrados de tomate se encontrava, na Comunidade, ameaçado de sofrer perturbação grave devido às importações deste produto provenientes de países terceiros.

Consequentemente, adoptou, através do Regulamento (CEE) n.° 1558/71, de 20 de Julho de 1971 (JO L 164, p. 14), medidas de protecção, sob a forma de contingentação, aplicáveis às importações provenientes do conjunto dos países terceiros com excepção da Grécia.

No que diz respeito às importações provenientes deste último Estado, e tendo em conta o regime especial de trocas resultante do acordo de associação entre a Comunidade e a Grécia, a Comissão estabeleceu, através do Regulamento n.° 1643/71, de 28 de Julho de 1971, uma medida de protecção diferente, subordinando, nos termos do artigo 2.°, a autorização de importação ao compromisso escrito do importador de «que a importação em causa resultava de um contrato que prevê a venda e a entrega franco-fronteira da Comunidade, ou num local situado fora desta, a um preço superior àquele que figura no anexo do presente regulamento para a qualidade em causa...».

É a validade desta disposição que é objecto do pedido prejudicial.

Quanto à validade do artigo 2.° do Regulamento n.° 1643/71

A — *Quanto ao carácter necessário da medida controvertida e à existência de uma ameaça de perturbação grave devido às exportações (3.ª parte da segunda questão)*

4 Entre os elementos referidos pelo órgão jurisdicional como susceptíveis de afectar a validade da disposição controvertida, deve analisar-se, em primeiro lugar, a questão de saber se a medida era necessária em razão da existência de uma perturbação ou ameaça de perturbação grave do mercado dos concentrados de tomate na Comunidade devido às importações.

5 Para justificar a medida controvertida, a Comissão invoca um aumento constante de 4 000 toneladas para 22 000 toneladas, durante as campanhas de comercialização de 1968 a 1970, das importações de concentrados de tomate provenientes da Grécia, a preços que representam 60% a 70% do preço de custo da indústria comunitária.

A Comissão constata que esta diferença de preços provocou o encerramento de um grande número de indústrias de transformação de tomate em Itália, fenómeno que terá levado, por seu lado, a uma diminuição sensível das possibilidades de escoamento de tomate fresco produzido nesta parte do mercado comum.

A Comissão concluiu que, sendo previsível a manutenção desta situação, o mercado comunitário se encontrava ameaçado de sofrer «em função, nomeadamente, das importações provenientes da Grécia», uma perturbação grave, simultaneamente para a indústria transformadora e para o escoamento da produção local, susceptível de conduzir a preços internos que colocariam em perigo os objectivos do artigo 39.°

6 O órgão jurisdicional nacional, observando que os montantes de importação mencionados nos considerandos representam menos de 10% da produção comunitária de concentrados de tomate, pergunta se tal volume de importação é susceptível de perturbar o mercado interno.

7 A necessidade de medidas de protecção deveria, como de resto indicam os 7.° e 8.° considerandos do regulamento controvertido, ser apreciada em função do volume não apenas das importações provenientes da Grécia mas, igualmente, das provenientes de outros países terceiros, na medida em que o efeito sobre o mercado interno resulta deste volume global.

É, de resto, o conjunto destas importações que foi objecto das medidas de protecção previstas, por um lado, pelo Regulamento n.° 1558/71 e, por outro, pelo regulamento controvertido.

A necessidade de um regulamento que preveja disposições especiais em relação às importações gregas resulta apenas da obrigação da Comissão, confirmada pelo artigo 3.° do Regulamento n.° 1428/71 do Conselho, de aplicar as medidas previstas, «respeitando as obrigações que decorrem dos acordos que vinculam a Comunidade no plano internacional», neste caso, o acordo de associação entre a Comunidade e a Grécia.

8 As importações globais provenientes de países terceiros tinham passado, entre 1967 e 1970, de 18 000 toneladas para 70 000 toneladas, equivalendo este montante a 36% da produção comunitária para 1970 (194 000 toneladas).

A circunstância de estas importações serem, em larga medida (29 000 toneladas em 70 000 toneladas, para os países terceiros, e 19 200 toneladas em 23 400 toneladas, para a Grécia), dirigidas para Itália, onde se encontra concentrado o maior número de indústrias transformadoras de tomate, confirma as afirmações da Comissão quanto ao seu efeito sobre a actividade de numerosas empresas italianas.

9 O conceito de «perturbação grave» ou «ameaça de perturbação grave» deve ser apreciado em relação aos objectivos da Política Agrícola Comum enumerados no artigo 39.° do Tratado.

A Comissão tinha-se, pois, justificado para tomar em consideração não apenas o objectivo de estabilização do mercado mas, igualmente, o da manutenção de um nível de vida equitativo da população agrícola e, por conseguinte, apreciar a existência de uma ameaça de perturbação quer pelo efeito que as importações podiam exercer sobre as possibilidades de escoamento da produção local quer pelo seu efeito sobre a indústria de transformação.

As 70 000 toneladas importadas em 1970 correspondiam a uma produção de tomate fresco de 420 000 toneladas, enquanto, na Itália, principal produtor, apenas 1 000 000 de toneladas se destinavam à transformação, de modo que a Comissão pôde, justificadamente, considerar que tais importações constituíam igualmente uma ameaça grave para o escoamento da produção de tomate fresco.

Os critérios que o artigo 1.° do Regulamento n.° 1428/71 obriga a tomar em consideração para apreciar a existência de uma perturbação ou ameaça de perturbação grave em função das importações, a saber: a) o volume das importações realizadas ou previsíveis, b) as disponibilidades dos produtos no mercado, c) os preços dos produtos locais e d) os preços dos produtos importados, foram respeitados pela Comissão.

10 A circunstância de, segundo a recorrente no processo principal, as perturbações no mercado italiano dos concentrados de tomate serem provenientes não das importações mas, em primeiro lugar, de dificuldades estruturais próprias da economia italiana, não é susceptível de colocar em causa a medida de protecção controvertida.

Com efeito, nos termos dos considerandos do Regulamento n.° 1428/71, a necessidade de recorrer a medidas de protecção pode resultar de uma situação na qual os elementos característicos do mercado interno, tais como dificuldades estruturais, são agravados pelas importações de modo tal que a regulação desse mercado se torna mais difícil.

11 Consequentemente, ao concluir pela existência de uma ameaça de perturbação grave, a Comissão não excedeu o seu poder de apreciação, nem violou o n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, nem os Regulamentos n.^{os} 1427/71 e 1428/71 que constituem a base dos seus poderes na matéria.

B — *Quanto ao carácter da medida controvertida; violação das disposições conjugadas do n.° 1, alínea c), do artigo 39.° e n.° 3 do artigo 40.° do Tratado e do n.° 1 do artigo 1.° do Regulamento n.° 1427/71 (primeira questão)*

12 É igualmente perguntado se a validade da disposição controvertida podia ser afectada pelo facto de, devido às possibilidades de não ser respeitada, se revelar inadequada para fazer desaparecer a ameaça de perturbação à qual pretende obviar.

As dúvidas do órgão jurisdicional nacional derivam do facto de um regime de preços mínimos oferecer possibilidades múltiplas, «mesmo legais», de desvio no momento da sua aplicação.

Na opinião da recorrente no processo principal, tal constatação deveria ter levado a Comissão a preferir adoptar medidas de protecção, em vez de medidas de fixação de preços mínimos.

13 Se, em relação à Grécia, a Comissão preferiu um regime de preços mínimos, foi porque, como anteriormente afirmámos, era obrigada a respeitar as obrigações decorrentes do acordo de associação, o qual, no seu artigo 41.°, prevê como medida de protecção um regime de preços mínimos que compreende duas modalidades.

Nos termos da primeira modalidade, é estabelecido um regime de contingentação a partir do momento em que os preços internos não atinjam um nível mínimo; a segunda modalidade corresponde ao regime aplicado no caso concreto.

Este regime foi escolhido porque o primeiro implicava um mecanismo de cotações periódicas de preços internos que não existia no momento em que a medida de protecção devia urgentemente ser publicada.

14 No que diz respeito às eventuais possibilidades de desvios ao regime, devemos observar que a legalidade de um acto comunitário não pode depender de considerações retrospectivas relativas ao seu grau de eficácia.

Tratando-se, no caso concreto, de medidas económicas complexas que necessariamente implicam um grande poder de apreciação quanto à sua oportunidade e que, além disso, compreendem muito frequentemente uma margem de incerteza quanto aos seus efeitos, basta que, no momento em que são publicadas, não resulte evidente serem inadequadas para a realização do objectivo visado.

Tal não era manifestamente o caso, tanto devido ao carácter oneroso das possibilidades sugeridas, como ao carácter aleatório da duração da medida de protecção.

Além disso, a redução sensível das importações posteriormente à entrada em vigor da medida controvertida confirma que esta não revestia o alegado grau de ineficácia.

C — *Quanto à violação dos princípios gerais de direito (1.ª e 2.ª partes da segunda questão)*

15 É seguidamente perguntado se a validade da disposição controvertida podia ser afectada por violar princípios gerais de direito e, nomeadamente, os da segurança jurídica e da proporcionalidade, no sentido de que colocaria inutilmente entraves ao comércio de importação, não era limitada no tempo e era extensiva ao conjunto do mercado comum.

16 Em relação à compatibilidade da disposição controvertida com o direito comunitário, deve analisar-se separadamente cada uma dos referidos fundamentos.

17 O órgão jurisdicional nacional pretende saber se pode existir um motivo de ilegalidade na circunstância de, «devido às possibilidades de desvio, ser de recear que, por um lado, o comércio de importação se torne mais difícil para os importadores leais, ao passo que, por outro, o resultado de estabilização dos mercados que se pretende não compense tal desvantagem».

18 Estando a Comissão obrigada pelo acordo de associação, a implementar, em relação às importações gregas, um sistema de restrição à importação que incluísse um regime de preços mínimos, não podemos censurar-lhe ter agido ilegalmente por se ter conformado com esta obrigação.

Por outro lado, foi impossível à Comissão criar um sistema restritivo das importações de países terceiros que contemplasse uma excepção para um deles.

Consequentemente, ao avaliar as desvantagens do regime de preços mínimos para os importadores e a relevância do conjunto das medidas publicadas em relação aos países terceiros face aos objectivos do artigo 39.°, e ao optar pelo regime aplicado, a Comissão não excedeu os limites do seu poder de apreciação.

19 É igualmente perguntado se, para ser legal, a disposição controvertida não deveria ter uma limitação temporal.

Com efeito, o artigo 41.° do acordo de associação com a Grécia dispõe que em caso de aplicação, como medida de protecção, de um regime de preços mínimos, tal aplicação «deve tomar em conta os critérios referidos pelos n.os 2 e 3 do artigo 44.° do Tratado» e que, quando o Conselho, por decisão de 4 de Abril de 1962 (JO L 30, p. 995), aplicou o referido artigo, durante o período transitório, previu uma limitação temporal.

20 As medidas de protecção autorizadas pelos Regulamentos do Conselho n.os 1427/71 e 1428/71 devem, nos termos do n.° 2 do artigo 2.° deste último, «realizar-se apenas na medida e com a duração estritamente necessárias».

Contudo, esta norma não implica necessariamente a obrigação de enunciar, antecipadamente, a duração da respectiva vigência.

Pode ser conforme ao objectivo visado pelas medidas de protecção mantê-las em vigor por um período indeterminado.

Por outro lado, não se pode deduzir qualquer argumento da remissão feito pelo artigo 41.° do acordo de associação para o artigo 44.° do Tratado.

Com efeito, esta disposição não menciona entre os critérios enumerados uma limitação de ordem temporal das medidas previstas.

Se, em circunstâncias diferentes das do presente caso, o Conselho previu, num texto de aplicação, semelhante limitação, daí não podemos deduzir que tal limitação era imposta pelo artigo 44.°, nem, consequentemente, pela remissão que para esta disposição faz o artigo 41.° do acordo de associação.

21 Na opinião da recorrente no processo principal, a medida de protecção devia ter-se limitado às importações destinadas a Itália e a França, pois as perturbações verificadas situavam-se principalmente nestes dois mercados.

22 Tal limitação teria comprometido a eficácia da medida, tendo em conta a livre circulação de mercadorias instituída pelo Tratado.

Com efeito, uma parte considerável da produção italiana de concentrados de tomate destina-se ao conjunto do mercado comum, onde foi sujeita à concorrência das importações a baixo preço provenientes de países terceiros.

A objecção não pode ser considerada procedente.

D — *Quanto ao efeito proibido das medidas impugnadas (terceira questão)*

23 Na terceira questão pretende saber-se se a validade da disposição controvertida não é afectada por ter um efeito proibitivo.

24 Nos termos do oitavo considerando do Regulamento n.° 1643/71, as medidas de protecção devem ser definidas de forma a não afectaram as importações efectuadas em condições tais que a situação do mercado não seja por elas agravada.

A Comissão fixou, no anexo do Regulamento n.° 1643/71, os preços mínimos a um nível demasiado elevado, a partir de um preço de custo à partida da fábrica de 36 u. c./100 kg, comunicado pelo Governo italiano e aceite sem verificação.

25 Como indica justamente o órgão jurisdicional nacional, o nível dos preços mínimos deve resultar do nível dos preços desejado no interior da Comunidade.

A Comissão declara ter tido conhecimento dos elementos de cálculo do preço de rendimento de 36 u. c., cujas diferentes componentes indicou no seu memorando de observações, não tendo encontrado fundamentos para contestar a sua exactidão.

A recorrente não apresentou elementos concretos que permitam concluir pela inexactidão desses dados.

Tendo em conta que tal preço de custo era ligeiramente superior ao preço de intervenção, podia, apesar da inevitável margem de incerteza que tais previsões implicam, ser aceite.

26 Por outro lado, a Comissão podia tomar por base o preço de custo italiano, na medida em que este Estado-membro era, de longe, o produtor mais importante da Comunidade.

Tendo em conta, respectivamente, este preço de rendimento e o preço de oferta mundial, isto é, 25 u. c. por cada 100 kg, a Comissão fixou os preços mínimos em relação à Grécia, em 34 u. c., e, em relação aos países terceiros, em 30 u. c., o que, incluindo os direitos aduaneiros, equivaleria a 35,4 u. c., mantendo assim em favor da Grécia uma preferência prevista pelo acordo de associação.

A circunstância de os preços de oferta dos concentrados de tomate terem, posteriormente à medida impugnada, permanecido inferiores ao preço mínimo de 34 u. c., que apenas foi atingido em Junho de 1970, não basta, por si só, para concluir pela ilegalidade da fixação do preço mínimo.

Se, durante o segundo semestre de 1971, os preços internos oscilaram à volta de 30 u. c., tais preços revelaram seguidamente, em contrapartida, uma tendência constante para se aproximarem do preço mínimo.

27 A este respeito, deve igualmente ter-se em conta a situação especial do mercado em causa, no qual as importações agravariam as dificuldades estruturais já existentes.

28 Tendo em conta o carácter complexo das previsões económicas que a medida controvertida implicava, não resulta que, na sua apreciação dos preços a tomar em consideração, a Comissão tenha ultrapassado o necessário para atingir os objectivos de estabilização dos mercados e de manutenção de um nível de vida equitativo para os produtores agrícolas.

29 Finalmente, a circunstância de, na sequência das medidas de protecção, as importações da Grécia terem diminuído em metade, nomeadamente em Itália, não basta para demonstrar o seu carácter proibitivo.

Se tais importações diminuíram mais fortemente em Itália que noutros Estados-membros, trata-se de uma circunstância normal devida ao facto de ser essencialmente neste Estado-membro que se encontra estabelecida a produção de concentrados.

Quanto à questão da interpretação

30 Pretende saber-se se o n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1428/71 do Conselho deve, tal como o artigo 41.° do acordo de associação entre a CEE e a Grécia, ser

interpretado no sentido de que existe uma ordem de prioridades entre as medidas nele previstas.

31 O Regulamento n.° 1428/71 prevê, no seu artigo 2.°, que as medidas de protecção podem consistir quer na suspensão das importações quer num regime de preços mínimos abaixo dos quais as importações podem ser submetidas à condição de se fazerem apenas a preço superior ao preço mínimo fixado.

O artigo 41.° do acordo de associação prevê, em contrapartida, como medida de protecção, um regime de preços mínimos que compreende duas variantes, uma que prevê a suspensão ou a redução temporária das importações efectuadas abaixo do preço mínimo, outra que submete estas importações à condição de apenas se fazerem a preço superior ao preço mínimo.

Sendo obrigada a respeitar na implementação das medidas de protecção as obrigações que decorrem de acordos que vinculam a Comunidade no plano internacional, a Comissão devia, em relação à Grécia, recorrer a uma das duas variantes do regime de preços mínimos.

32 Nem o texto do artigo 2.° do Regulamento n.° 1428/71, nem o do artigo 41.° do acordo de associação estabelecem, pela enumeração das medidas neles previstas, uma ordem de prioridades entre estas.

É conforme ao objectivo visado por estas medidas que a autoridade possa, de acordo com as circunstâncias, optar por aquela que lhe pareça mais adequada.

Consequentemente, em relação à Grécia, era possível escolher entre as duas modalidades do regime de preços mínimos previsto pelo acordo de associação, e parece mesmo que a modalidade escolhida é menos coerciva que o regime da contingentação abaixo do preço mínimo igualmente previsto pelo referido acordo.

Além disso, tal como anteriormente referimos, este regime implicava um mecanismo de cotações dos preços internos que não existia para os produtos em causa no momento em que a medida devia ser adoptada.

33 Deve assim responder-se à questão apresentada que nem o n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1428/71 do Conselho, de 2 de Julho de 1971, nem o artigo 41.° do acordo de associação com a Grécia estabelecem uma ordem de prioridades entre as medidas neles previstas.

Quanto às despesas

33 As despesas efectuadas pelo Conselho e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

vistos os autos,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as alegações da recorrente, do Conselho e da Comissão das Comunidades Europeias,

ouvidas as conclusões do advogado-geral,

visto o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, nomeadamente os artigos 39.°, 40.°, 44.° e 177.°,

vistos os Regulamentos do Conselho n.^{os} 1427/71 e 1428/71, de 2 de Julho de 1971,

vistos os Regulamentos da Comissão n.^{os} 1558/71, de 20 de Julho de 1971, e 1643/71, de 28 de Julho de 1971,

vista a decisão do Conselho de 4 de Abril de 1962,

visto o acordo de associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Grécia, de 9 de Julho de 1961,

visto o Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia, nomeadamente o artigo 20.°,

visto o Regulamento Processual do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, por decisão de 19 de Junho de 1972, declara:

1) A análise das questões apresentadas não revelou elementos susceptíveis de afectar a validade do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1643/71.

2) Nem o n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1428/71 do Conselho, de 2 de Julho de 1971, nem o artigo 41.° do acordo que cria uma associação entre a CEE e a Grécia, de 9 de Julho de 1961, estabelecem uma ordem de prioridades entre as medidas neles previstas.

Lecourt Monaco Donner

Mertens de Wilmars Kutscher

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Fevereiro de 1973.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

R. Lecourt