CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO SAGGIO

apresentadas em 25 de Fevereiro de 1999 *

1. Com o seu recurso de anulação baseado no artigo 173.° do Tratado CE, registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Março de 1996, a República Portuguesa solicita ao Tribunal de Justiça que declare a nulidade do Anexo V do Regulamento (CE) n.° 3053/95 da Comissão, de 20 de Dezembro de 1995, que altera os Anexos I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX e XI do Regulamento (CEE) n.° 3030/93 do Conselho relativo ao regime comum aplicável às importações de certos produtos têxteis originários de países terceiros [1]. A República Portuguesa impugna, portanto, o acto pelo qual a Comissão excluiu os produtos do folclore e do artesanato indianos dos contingentes de importação aplicáveis a estes produtos, contingentes criados com base no Regulamento (CEE) n.° 3030/93 do Conselho, de 12 de Outubro de 1993 [2].

O enquadramento jurídico

2. O Regulamento n.° 3030/93 prevê um sistema de contingentes a serem fixados anualmente relativamente aos produtos expressamente indicados no Anexo I (artigo 1.°). O referido regulamento estabelece que o sistema de contingentes não se aplica aos produtos do artesanato e do folclore. O artigo 3.°, n.° 1, dispõe, de facto, que:

«Os limites quantitativos fixados no Anexo V não são aplicáveis aos produtos folclóricos e artesanais definidos nos anexos VI e VI a que sejam acompanhados, na sua importação, de um certificado emitido pelas autoridades competentes do país de origem em conformidade com os Anexos VI e VI a e que preencham as restantes condições definidas nos referidos anexos.»

O Anexo VI, a que esse artigo se refere expressamente, contém, no ponto 1, a lista dos produtos que devem ser considerados como produtos folclóricos e artesanais. O Anexo VI a prevê uma excepção no que toca à regulamentação referente à importação dos produtos têxteis de artesanato e de folclore, estabelecendo, especialmente, que «As exportações de vestuário artesanal produzido pela indústria de artesanato indiana a partir de tecidos referidos no n.° 1 do Anexo VI... ficam incluídas nos limites quantitativos estabelecidos no anexo V». Portanto, dispõe que entre os produtos isentos do sistema de contingentes

* Língua original: italiano.

1 — JO L 323, p. 1.

2 — JO L 275, p. 1.

não estão incluídos os produtos de artesanato provenientes da República da Índia.

Quanto às competências da Comissão, o artigo 19.° do Regulamento n.° 3030/93 prevê que: «As alterações dos anexos do presente regulamento que venham a ser necessárias para ter em conta a celebração, modificação ou extinção de acordos, protocolos ou convénios com países terceiros ou as alterações da regulamentação comunitária em matéria de estatísticas, de regimes aduaneiros ou de regimes comuns de importação, serão adoptadas de acordo com o procedimento previsto no artigo 17.°» Esta última disposição prevê a instituição de um «comité» dos têxteis, composto por representantes dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão, e inclui uma série de regras processuais, nos termos das quais a Comissão, no caso de um parecer conforme do comité dos têxteis a uma proposta do seu presidente, pode «adoptar as medidas projectadas» (artigo 17.°, n.° 4, segundo parágrafo).

3. Em 31 de Dezembro de 1994, a Comissão, no quadro das negociações do Uruguay Round, rubricou um memorando de acordo com a República da Índia «sobre acordos em matéria de acesso de produtos têxteis ao mercado» [3].

Este memorando estabelece que o Governo da Índia «consolidará os direitos aplicados aos produtos têxteis e de vestuário [enumerados no anexo do memorando], de acordo com as taxas e o calendário nele indicados» (ponto 2 do memorando) e que a Comunidade Europeia suprimirá, a partir de 1 de Janeiro de 1995, todas as restrições aplicáveis às exportações de produtos do artesanato e da indústria familiar previstas no artigo 5.° do acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Índia (ponto 5 do memorando) [4]. A Comissão também se comprometeu a acolher favoravelmente os pedidos de «flexibilidade excepcional que o Governo da Índia possa apresentar para além das flexibilidades aplicáveis ao abrigo do acordo bilateral sobre têxteis», até às quantidades especificamente previstas no memorando de acordo. Por último, prevê-se que o Governo da Índia invocará essas flexibilidades excepcionais na forma de transporte, de transferências entre categorias e de utilizações antecipadas em função do que permitir

3 — No mesmo dia, foi rubricado também pela Comissão um memorando de acordo com a República Islâmica do Paquistão referente ao mesmo mercado dos produtos têxteis.

4 — O artigo 5.° do acordo celebrado entre a Comunidade e a República da Índia através da Decisão 88/495/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1986, relativa à aplicação a título provisório do Acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a República da Índia sobre o comércio internacional de têxteis (JO 1998, L 267, p. 1), dispõe que, nos termos do n.° 3 do artigo 12.° do acordo de Genebra, o acordo sobre o comércio internacional dos têxteis celebrado pela Comunidade através da Decisão 74/241/CEE do Conselho, de 21 de Março de 1974 (JO L 118, p. 1), os contingentes de importação «não se aplicam aos tecidos de fabrico artesanal, aos artigos fabricados à mão com os referidos tecidos e ainda aos produtos do artesanato típicos do folclore tradicional».

a utilização dos contingentes (n.º 6 do memorando) [5].

4. Em 26 de Fevereiro de 1996, o Conselho adoptou a Decisão 96/386/CEE relativa à conclusão de memorandos de acordo entre a Comunidade Europeia e a República Islâmica do Paquistão e entre a Comunidade Europeia e a República da Índia sobre acordos em matéria de acesso de produtos têxteis ao mercado [6].

Os factos e a tramitação processual

5. Através do Regulamento n.º 3053/95, aqui impugnado, a Comissão alterou o Anexo VI do Regulamento n.º 3030/93 e revogou o Anexo VI a (artigo 1.º, quinto e sexto parágrafos) com o efeito de excluir os produtos indianos de artesanato e de folclore dos contingentes referentes aos produtos têxteis importados na Comunidade. No décimo quarto considerando deste regulamento, a Comissão refere-se expressamente ao acordo com a República da Índia, sublinhando que este acordo prevê «a supressão de restrições quantitativas sobre a importação de determinados produtos de artesanato e do folclore originários da República da Índia». Por último, o segundo parágrafo do artigo 2.º estabelece a retroactividade do mesmo regulamento, que produz os seus efeitos «a partir de 1 de Janeiro de 1995».

6. O Regulamento n.º 3053/95 foi impugnado pela República Portuguesa por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Março de 1996.

7. No decurso da fase escrita, e mais precisamente em 19 de Julho de 1996, a Comissão revogou o acto impugnado: adoptou o Regulamento (CE) n.º 1410/96 relativo à revogação parcial do Regulamento n.º 3053/95 [7]. Em confomidade com o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1410/96, «O Regulamento (CE) n.º 3053/95 que altera e/ou revoga, no seu artigo 1.º, quinto e sexto parágrafos, os Anexos VI e VI a do Regulamento (CEE) n.º 3030/93, é revogado com efeito retroactivo a partir de 1 de Janeiro de 1995». O artigo 1.º, n.º 2, estabelece que «A revogação parcial do Regulamento (CE) n.º 3053/95 referida no n.º 1 não afecta os direitos conferidos aos seus destinatários entre 1 de Janeiro de 1995 e a data de entrada em vigor do... regulamento».

No primeiro considerando do regulamento de revogação, a Comissão admite que à data da adopção do Regulamento n.º 3053/95, a instituição, «nos termos do disposto no artigo 19.º do Regulamento (CEE) n.º 3030/93... não tinha competência para o fazer, uma vez que o Conselho

5 — Entende-se por flexibilidade a possibilidade de conceder licenças para importação de produtos para quantidades que excedam os contingentes de importação fixados pelo Regulamento n.º 3030/93 para os produtos têxteis.

6 — JO L 153, p. 47.

7 — JO L 181, p. 15.

ainda não havia decidido nesta data celebrar ou aplicar a título provisório os convénios negociados... com a Índia... no que respeita ao acesso ao mercado» e que, por conseguinte, «o Regulamento (CE) n.° 3053/95 apresenta... do ponto de vista formal um erro que justifica, pelo menos, a sua revogação ou anulação parcial».

Quanto à admissibilidade

8. A República Portuguesa sustenta que ainda tem interesse em agir, apesar da revogação do acto impugnado. Com efeito, a revogação não terá feito desaparecer o interesse no recurso interposto, pois que não equivaleu à anulação do acto. Em especial e no caso em apreço, mantém o seu interesse em que seja declarada a invalidade do acto impugnado e, portanto, em que seja aplicada uma sanção a um determinado comportamento da Comissão. Além disso, sublinha a recorrente, a verificação desta ilegalidade permitirá aos operadores lesados e mesmo à República Portuguesa invocarem o seu direito ao ressarcimento dos danos eventualmente sofridos. Por último, refere que, uma vez que o acto revogatório ressalva os efeitos produzidos pelo Regulamento n.° 3053/95 até à data da revogação, ou seja, de 1 de Janeiro de 1995 até 21 de Julho de 1996, o regulamento impugnado ainda hoje produzirá os seus efeitos.

9. Pelo contrário e segundo a Comissão, na sequência da adopção do Regulamento n.° 1410/96, já não haverá matéria para a prossecução da lide. Com efeito, e contrariamente ao que sustenta a República Portuguesa, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a revogação equivale à anulação e que, com a revogação do acto impugnado, a recorrente obteve «o único resultado que o seu recurso lhe podia trazer» (v. despacho do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 1993, Lezzi Pietro/ /Comissão, C-123/92, Colect., p. I-809). Seguidamente e no que toca à eventual reparação dos danos, a Comissão recorda ter expressamente reconhecido, nos considerandos do acto revogatório, a irregularidade do acto impugnado. Por último, e no que toca às observações referentes aos efeitos do acto revogado, a Comissão sublinha que, uma vez que o Regulamento n.° 3053/95 comporta a eliminação das restrições quantitativas sobre os produtos indianos do artesanato e do folclore, seria inconcebível no estado actual eliminar os efeitos já produzidos pelo acto. Estes efeitos são doravante definitivos no que toca, em todo o caso, aos produtos colocados em livre circulação no mercado comunitário, em aplicação do Regulamento n.° 3053/95, e que já não podem ser detectados. Em todo o caso, a Comissão admite que ela própria que não está em condições de identificar os efeitos concretos do acto revogado, independentemente do Regulamento n.° 1410/96, no momento em que adoptou este último regulamento. A instituição, com a limitação dos efeitos da revogação, só teve a intenção de excluir a possibilidade da criação de quaisquer elementos perturbadores do mercado.

10. Não se pode contestar que, como observa a Comissão, a revogação do acto impugnado determina, em princípio, a inutilidade superveniente da lide. Com efeito, e do ponto de vista dos interesses

de quem impugna, a revogação, como recordou o Tribunal de Justiça no despacho Pietro/Comissão, já referido, equivale em princípio à anulação do acto. Além disso, e contrariamente ao que sustenta a República Portuguesa, a revogação do acto não prejudica em nada o eventual direito a reparação dos operadores lesados. Ao que acresce que a ilegalidade parcial do Regulamento n.º 3053/95 já foi, no caso em apreço, explicitamente reconhecida pela Comissão.

Contudo, no caso dos presentes autos, subsistem elementos que levam a excluir que o Regulamento n.º 1410/96, relativo à revogação parcial do Regulamento n.º 3053/95, tenha feito desaparecer o interesse do recurso de anulação do Regulamento n.º 3053/95. A particularidade do presente recurso reside no facto de que, no regulamento revogatório do acto impugnado, a Comissão ressalvou os efeitos produzidos por este último até ao dia da revogação, ou seja, entre 1 de Janeiro de 1995 e 26 de Julho de 1996. Portanto, não há qualquer dúvida de que a recorrente tem interesse em que também estes efeitos desapareçam, e isto para obter a extinção *ex tunc* de todos os efeitos do acto como para que seja reconhecida a subsistência do direito à reparação dos danos causados pelo mesmo no referido período de tempo.

Poder-se-ia questionar se, na realidade, o acórdão a proferir sobre o recurso não versará sobre a legalidade do Regulamento n.º 1410/96, na medida em que, de facto, o Tribunal de Justiça se pronunciará sobre os efeitos do primeiro regulamento e que foram ressalvados por esse acto. Em substância, poder-nos-íamos interrogar se é justo decidir sobre um acto que, não tendo sido impugnado, deve ser considerado definitivo.

Todavia, semelhante objecção, parecendo embora ter um certo fundamento, não incide, em meu entender, sobre a decisão referente à questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, uma vez que se prende com os efeitos do eventual acórdão de anulação do Regulamento n.º 3053/95, acórdão que não poderá deixar de incidir também sobre o acto revogatório do acto impugnado.

Quanto ao mérito

11. A República Portuguesa invoca a ilegalidade do acto impugnado por um duplo motivo: pela incompetência da Comissão e pela ilegalidade dos efeitos retroactivos conferidos pelo segundo parágrafo do artigo 2.º do Regulamento n.º 3053/95.

12. Em apoio do primeiro fundamento, Portugal invoca que o artigo 19.º do Regulamento n.º 3030/93 reconhece à Comissão competência para alterar o regulamento apenas no caso de se ter procedido à celebração de «acordos, protocolos e convénios». Todavia, a celebração destes actos internacionais é da competência do Conselho, de acordo com o disposto no artigo 228.º do Tratado. Ora, uma vez que no caso em apreço o acordo com a Índia foi

celebrado pelo Conselho apenas em Fevereiro de 1996, a Comissão não tinha competência para alterar, em Dezembro de 1995, o Regulamento n.º 3030/93. A Comissão nem sequer teria podido dar aplicação ao memorando de acordo a título provisório, pois que a respectiva competência incumbe exclusivamente ao Conselho, único órgão que é competente para celebrar, também a título provisório, acordos internacionais na acepção do artigo 228.º do Tratado. Na realidade, a questão referente à eficácia provisória do acordo foi inserida na ordem do dia do comité dos têxteis (previsto no artigo 17.º do Regulamento n.º 3030/93) de 13 de Dezembro de 1995, mas a Comissão adoptou, logo no dia 20 de Dezembro seguinte, o regulamento impugnado.

13. A este respeito, a recorrida sustenta na sua contestação que, na data da adopção do acto impugnado, tinha o poder de adoptar as disposições revogatórias do Regulamento n.º 3030/93 que estão em causa. Com efeito, o artigo 19.º do Regulamento n.º 3030/93, interpretado de um modo lato, atribuir-lhe-á competência para alterar o referido regulamento sempre que tal seja necessário para dar execução às obrigações assumidas pela Comunidade no plano internacional. No já referido décimo quarto considerando do Regulamento n.º 1410/96 que revoga o acto impugnado, a Comissão admitiu, contudo, que não tinha competência para adoptar em Dezembro de 1995, as medidas de execução do memorando de acordo de 1994. Ainda que seja julgada procedente a objecção da recorrente, não haverá motivo, segundo a instituição recorrida, para anular o regulamento impugnado, na medida em que, por um lado, o vício invocado será de natureza puramente formal e, por outro, a irregularidade invocada por Portugal terá sido sanada pela decisão do Conselho de 26 de Fevereiro de 1996 através da qual foi definitivamente celebrado o acordo com a República da Índia a que se refere o memorando de acordo de Dezembro de 1994.

14. Para além do facto de a Comissão ter admitido o bem fundado da objecção sobre a incompetência para adoptar o acto impugnado, há ainda que referir que o artigo 19.º do Regulamento n.º 3030/93, referente à delegação de competência em causa, prevê que «As alterações dos anexos do... regulamento que venham a ser necessárias para ter em conta a celebração, modificação ou extinção de acordos, protocolos ou convénios com países terceiros ou as alterações da regulamentação comunitária em matéria de estatísticas, de regimes aduaneiros ou de regimes comuns de importação serão adoptadas de acordo com o procedimento previsto no artigo 17.º» O referido artigo 17.º fixa, seguidamente, uma série de regras processuais nos termos das quais a Comissão, no caso de um parecer conforme do comité dos têxteis sobre uma proposta do presidente do referido comité (o qual representa a Comissão), pode «adoptar... as medidas projectadas» (artigo 17.º, n.º 4, segundo parágrafo).

Pois bem, parece-me evidente que as disposições conjugadas dos referidos artigos 17.º e 19.º do Regulamento n.º 3030/93 não

atribuem à Comissão o poder de alterar o regulamento antes da celebração dos acordos internacionais. Uma interpretação diferente acarretaria a delegação à mesma Comissão do poder de dar execução, e, portanto, de transpor para o ordenamento comunitário, aos acordos internacionais ainda não celebrados, competência que atribuiria à instituição que normalmente negoceia os acordos internacionais em matéria de política comercial o poder de lhes dar eficácia antes da sua celebração pelo Conselho. Tal delegação, além disso, não consta do texto do regulamento e deve, portanto, ser excluída [8].

Com base nas precedentes observações, concluo que o Regulamento da Comissão n.º 3053/95 deve ser declarado nulo no que toca às disposições referentes à liberalização dos produtos do artesanato e do folclore indianos, por terem sido adoptadas por um órgão incompetente.

15. Uma vez que procede o primeiro fundamento, é supérflua a análise do segundo.

8 — No que toca à interpretação do alcance das competências delegadas à Comissão pelo Conselho ao abrigo do Regulamento n.º 3030/93, remeto para as conclusões que apresentei no processo Portugal/Comissão (C-159/96), especialmente nos n.ºs 50 a 66, e para o acórdão de 19 de Dezembro de 1998, proferido nesse processo, n.ºs 33 a 50 (Colect., p. I-7379). No seu acórdão, o Tribunal de Justiça deu provimento ao pedido de aplicação do segundo parágrafo do artigo 174.º do Tratado, baseando-se — ao que se depreende — de uma apreciação diferente da matéria de facto.

Quanto à aplicação do artigo 174.º, segundo parágrafo, do Tratado

16. A título subsidiário, a Comissão pede que, caso seja acolhido o recurso, sejam ressalvados os efeitos definitivos produzidos pelo acto impugnado. Segundo a instituição recorrida, a limitação no tempo dos efeitos do acórdão evitará que sejam comprometidos tanto os direitos de importação que o Anexo V do regulamento impugnado permitiu atribuir aos operadores do sector como as expectativas que os compromissos assumidos pela Comunidade a nível internacional terão criado na esfera dos referidos operadores.

17. Em meu entender, este pedido deve ser indeferido, na medida em que não se verifica que subsistam os eventuais direitos ou outras situações subjectivas que poderiam ser comprometidos com uma anulação *ex tunc* do acto impugnado. Com efeito, as mercadorias já importadas na Comunidade com base na decisão impugnada, que circulam em livre prática no território comunitário, já não podem ser detectadas. Quanto aos direitos de importação ainda não exercidos, a admitir que existam, têm por base um acto ilegal, cuja anulação não comporta consequências tais que justifiquem a aplicação do artigo 174.º, segundo parágrafo, do Tratado. Com efeito, há que considerar que uma alteração do regime das importações constitui um risco inerente à natureza das actividades próprias do operador económico, que, tal como tira vantagem das referidas actividades, também deve suportar os seus riscos funcionais (segundo o

consabido brocardo *ubi commoda ibi incommoda*). Com efeito, limitar as consequências desta anulação, nos termos do artigo 174.°, segundo parágrafo, do Tratado, equivaleria a impedir que o juiz fizesse desaparecer *ex tunc* as consequências da ilegalidade dos actos impugnados em todos os casos em que estes actos sejam susceptíveis de incidir sobre a esfera jurídica dos operadores económicos.

Conclusões

18. Com base nas considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«— anule o Anexo V do Regulamento (CE) n.° 3053/95 da Comissão, de 20 de Dezembro de 1995, que altera os Anexos I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX e XI do Regulamento (CEE) n.° 3030/93 do Conselho relativo ao regime comum aplicável às importações de certos produtos têxteis originários de países terceiros;

— indefira o pedido da Comissão visando obter que os efeitos produzidos pela decisão impugnada sejam declarados definitivos, na acepção do artigo 174.°, segundo parágrafo, do Tratado CE;

— condene a Comissão nas despesas da instância».