CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL KARL ROEMER

apresentadas em 26 de Junho de 1973 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Por decisão de 19 de Janeiro de 1973, o Finanzgericht Berlin submeteu à apreciação do Tribunal uma série de questões relativas à validade de alguns regulamentos comunitários (que têm por objecto os montantes compensatórios aplicáveis às importações de produtos lácteos provenientes da Bulgária). De forma a evitar a repetição da lista das questões, que é relativamente extensa, remete-se a este respeito para o relatório para audiência.

Tendo em vista uma correcta compreensão do processo, limitamo-nos a recordar os seguintes elementos. Durante os meses de Abril e de Maio de 1971, determinados mercados de divisas da Comunidade foram perturbados por movimentos especulativos e por um afluxo anormal de capitais a curto prazo. Perante o aumento da massa monetária daí resultante, que poderia ter perigosos efeitos inflacionistas, a República Federal da Alemanha e o Reino dos Países Baixos liberalizaram, em 9 de Maio de 1971, as taxas de câmbio das suas moedas, alargando as margens de flutuação de tais taxas em relação às paridades oficiais. Quando a taxa de câmbio real apresentasse, em relação à paridade oficial, um desvio superior a determinado limite, estas medidas deveriam necessariamente prejudicar o bom funcionamento das organizações comuns de mercado, as quais se baseavam em unidades de conta e em paridades oficiais. Com efeito, as transacções podiam efectuar-se em moeda nacional com base na taxa de câmbio real, a um preço inferior aos preços de intervenção ou aos preços de compra fixados pelos regulamentos comunitários tendo por referência a paridade oficial.

Por esta razão o Conselho, fazendo prova de compreensão pela medida adoptada pela República Federal da Alemanha e pelos Países Baixos (v. Resolução de 9 de Maio de 1971, JO C 58, p. 1), adoptou, em 12 de Maio de 1971, o Regulamento (CEE) n.° 974/71 relativo a «determinadas medidas de política de conjuntura na sequência do alargamento temporário das margens de flutuação das moedas de determinados Estados-membros» (JO 1971, L 106, p. 1). Este regulamento prevê que se, relativamente às transacções comerciais, um Estado-membro admitir uma taxa de câmbio da sua moeda superior ao limite de flutuação permitido pela regulamentação internacional, tem a possibilidade de cobrar à importação proveniente dos Estados-membros e de países terceiros montantes compensatórios em relação a determinados produtos e em determinadas condições. Nos termos do n.° 2 do artigo 1.° do referido regulamento, estas disposições são aplicáveis «aos produtos em relação aos quais estão previstas medidas de intervenção no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas», bem como aos produtos cujo preço esteja dependente daquele em vigor para os produtos acima mencionados e que estejam sujeitos à organização comum dos mercados ou sejam objecto de uma regulamentação específica nos termos do artigo 235.° do Tratado. O artigo 2.°, aspecto a que voltare-

* Língua original: alemão.

mos em seguida, indica o modo de cálculo dos montantes compensatórios. Finalmente, o artigo 6.° estabelece que as modalidades de aplicação do regulamento «susceptíveis de implicar outras derrogações aos regulamentos relativos à Política Agrícola Comum» serão adoptadas no âmbito do procedimento designado por «Comité de Gestão».

Foi nestes termos que foram adoptados os Regulamentos (CEE) n.os 1013/71 (JO L 110, p. 8) e 1014/71 (JO L 110, p. 10) da Comissão, ambos de 17 de Maio de 1971. O primeiro destes regulamentos prevê algumas disposições de ordem técnica, designadamente no que diz respeito à determinação das taxas de câmbio a pronto em relação ao dólar. Quanto ao Regulamento n.° 1014/71 da Comissão, os seus anexos indicam os montantes compensatórios aplicáveis aos diferentes produtos a tomar em consideração. Este regulamento foi alterado várias vezes, nomeadamente pelo Regulamento (CEE) n.° 548/72 da Comissão, de 16 de Março de 1972 (JO L 66, p. 1), cujo Anexo V, parte A, previa, sob a posição pautal ex. 04.04, que as importações provenientes de países terceiros relativas a «queijo e requeijão, com exclusão dos queijos Grana Padano e Parmigiano Reggiano», a saber, produtos abrangidos pela organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos estabelecida pelo Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho (JO 1968, L 148; EE 03 F2 p. 146), estariam sujeitas a um «montante de base» de 45,50 DM por 100 kg de peso líquido. Assim nos aproximamos dos factos que deram origem ao processo principal.

Foi efectivamente este montante compensatório que foi aplicado (além do direito nivelador e do imposto sobre o volume de negócios à importação) quando, em 24 de Março de 1972, a sociedade Balkan-Import-Export, demandante no processo principal, procedeu ao desalfandegamento para colocação em livre prática do queijo de ovelha búlgaro que lhe tinha sido fornecido em execução do contrato de venda, expresso em marcos alemães, celebrado em 3 de Novembro de 1971 com a empresa comercial do Estado, Rodopaimpex.

A sociedade Balkan-Import-Export considerou que tal actuação não era admissível e, deste modo, submeteu a questão ao Finanzgericht Berlin, desencadeando assim o processo que está na origem da acção prejudicial que apreciamos presentemente. Alega (não mencionando determinadas violações de disposições do direito alemão aqui irrelevantes) que o Regulamento n.° 974/71 do Conselho se fundamente incorrectamente no artigo 103.° do Tratado CEE, disposição que se refere às medidas decorrentes da política de conjuntura. Na opinião da demandante o regulamento controvertido poderia quanto muito ter sido adoptado no âmbito das disposições especiais relativas às questões agrícolas e, neste caso, o Parlamento Europeu deveria ter sido consultado, o que não aconteceu. A demandante acrescenta que na hipótese de se considerar que o artigo 103.° do Tratado é aplicável, então convém sublinhar que este artigo não autoriza o Conselho a adoptar *regulamentos*. Além disso, a referida disposição só permite a adopção de medidas tomadas no interesse comum, o que não é o caso do Regulamento n.° 974/71, que apenas estabelece um sistema de montantes compensatórios para determinados produtos agrícolas. A demandante alega ainda que o Regulamento n.° 974/71 viola o princípio da proporcionalidade, na medida em que apenas toma em consideração a valorização real em relação ao dólar e não em relação às moedas de outros países terceiros o que permitiria — no caso de importações provenientes da Bulgária — cobrar montantes compensatórios excessivos. Finalmente, a demandante defende igualmente (não mencionando a acusação segundo a qual diz não compreender como foi calculado o montante aplicado às suas importações), que os montantes compensatórios deixaram de se justificar, pelo menos desde 24 de Março de 1972, devido à decisão aprovada na Conferência

monetária realizada em Washington em 18 de Dezembro de 1971, no sentido de introduzir taxas centrais e uma nova regulamentação das margens de flutuação.

Perante estas objecções, consideradas relevantes pelo Finanzgericht, este órgão jurisdicional suspendeu a instância e submeteu à apreciação do Tribunal as questões prejudiciais que foram evocadas no início da nossa exposição e que se referem à validade do Regulamento n.° 974/71 e dos seus regulamentos de execução.

Examinemos, então, as respostas a dar a tais questões.

1. Comecemos por determinar se o Conselho estava habilitado a adoptar o Regulamento n.° 974/71 com base no n.° 2 do artigo 103.° do Tratado CEE.

Este aspecto foi bastante contestado (como referimos) pela demandante, alegando toda uma série de argumentos. Em primeiro lugar a demandante sublinha que a medida adoptada pelo Conselho fora concebida para atenuar os efeitos da liberalização das taxas de câmbio decidida pelas autoridades nacionais. Porém, como tal liberalização não era autorizada pelo Tratado devem igualmente considerar-se inadmissíveis as medidas «complementares» adoptadas nesta matéria a nível comunitário. De qualquer forma, não se pode admitir que o artigo 103.° do Tratado CEE autoriza a adopção de medidas no âmbito da política monetária.

Em segundo lugar, a demandante considera que o Regulamento n.° 974/71 tem por objecto, não uma medida de política de conjuntura, mas sim uma medida de política agrícola, pois visa a manutenção do sistema de intervenção no domínio agrícola. Contudo, tal medida implica o respeito das regras especiais de competência em matéria agrícola, sendo assim indispensável, nos termos do artigo 43.° do Tratado, a consulta do Parlamento Europeu. A demandante acrescenta que o artigo 103.° do Tratado CEE não constitui uma cláusula de salvaguarda que permita derrogar os princípios e colocar em perigo os objectivos do Tratado. Sublinha igualmente que o artigo 103.° apenas permite adoptar medidas de interesse comum. Porém, uma vez mais, não se pode considerar de interesse comum a medida adoptada quando, como no caso do Regulamento n.° 974/71, o seu objectivo seja simplesmente o de proteger os interesses de pessoas que produzem ou distribuem os produtos abrangidos pelo regulamento. A demandante defende, finalmente, que o artigo 103.° do Tratado CEE não permite, em qualquer caso, adoptar um *regulamento* comunitário.

Examinemos em seguida a procedência de cada um destes argumentos.

a) Iniciamos a nossa análise pelo argumento relativo à licitude da liberalização das taxas de câmbio, elemento determinante para a adopção do Regulamento n.° 974/71, o qual, efectivamente, admite tal princípio e pretende controlar os seus efeitos no domínio agrícola. Somos de opinião que este aspecto não exige grandes considerações. Quando a demandante alega a este respeito que o artigo 107.° do Tratado CEE pressupõe relações cambiais fixas entre as moedas dos Estados-membros e exclui, igualmente, uma flutuação em relação a países terceiros, apercebemo-nos rapidamente que esta argumentação não pode ser aceite, tal como a tese nos termos da qual a liberalização das taxas de câmbio seria dirigida contra o interesse comum e contra os objectivos enunciados no artigo 104.° Convém essencialmente reconhecer no presente contexto que a po-

lítica monetária e, consequentemente, o conjunto dos instrumentos de política monetária, permanece no domínio de competência dos Estados-membros. Nesta perspectiva, não parece certamente adequado retirar-lhes uma parcela da sua competência, mais precisamente a liberalização das taxas de câmbio, e deixar-lhes a responsabilidade política de todas as outras questões deste domínio. No que diz respeito ao artigo 107.° do Tratado CEE, o mesmo obriga os Estados-membros a considerarem a sua política em matéria de taxas de câmbio como um problema de interesse comum; todavia, o conteúdo dessa política não é definido, e não o é nomeadamente no sentido da exclusão da liberalização das referidas taxas. Embora o n.° 2 do artigo 107.° se refira unicamente à modificação das taxas de câmbio, não se pode considerar o texto da disposição como uma limitação das competências dos Estados-membros em matéria de política monetária.

Considerando, por outro lado, o alcance do artigo 104.°, não se compreende como é que a liberalização das taxas de câmbio poderia prejudicar os objectivos definidos por tal disposição. É igualmente difícil (como foi demonstrado pela Comissão) pretender que a Política Agrícola Comum instituída em aplicação do artigo 43.° do Tratado tenha tido por efeito estabelecer taxas de câmbio fixas. Não há qualquer dúvida que o Regulamento n.° 129 «relativo ao valor da unidade de conta e às taxas de câmbio a aplicar no âmbito da Política Agrícola Comum» (JO 1962, p. 2553) foi adoptado com base num sistema de taxas de câmbio fixas. Contudo, tal não significa que o seu objectivo fosse o de adoptar imutavelmente esse sistema: esta conclusão resulta não apenas do facto de que, em caso contrário, teriam sido adoptadas, medidas de política monetária de natureza mais ampla mas, igualmente, devido ao próprio Regulamento n.° 129, cujo artigo 3.° prevê, com efeito, que poderão ser adoptadas medidas derrogatórias das disposições do regulamento no caso de práticas monetárias de carácter excepcional (hipótese de um país que autoriza variações do valor da sua moeda dentro de limites mais amplos do que os previstos pelas regras do FMI; taxas de câmbio flutuantes ou múltiplas). Finalmente, a Comissão demonstrou ainda de forma convincente que não é possível alcançar taxas de câmbio fixas através de acordos internacionais (ou seja, aplicando as complexas regras do acordo relativo ao Fundo Monetário Internacional) e da aplicação do artigo 234.° do Tratado CEE. A Comissão demonstrou igualmente que não se pode defender validamente que a liberalização das taxas de câmbio não era justificada pelo interesse comum. Quanto a este último ponto, basta recordar o grau de integração alcançado, para perceber que as perturbações relativas ao equilíbrio da balança de pagamentos e à estabilidade dos preços de um Estado-membro resultantes do afluxo incontrolado de divisas podem, igualmente, ter repercussões negativas noutros Estados-membros. Consequentemente, a adopção de medidas adequadas poderá corresponder ao interesse comum dos Estados-membros.

A liberalização das taxas de câmbio, ponto de partida decisivo do Regulamento n.° 974/71, não pode dar origem a críticas susceptíveis de fundamentar decisões que ponham em causa a validade da medida adoptada ao nível comunitário cujo objectivo é limitar os efeitos de tal liberalização.

b) Analisemos em seguida o artigo 103.° do Tratado CEE, fundamento jurídico em que se baseia o regulamento impugnado, a fim de determinar se se pode justificar a referência que lhe é feita.

O artigo 103.° prevê, nomeadamente, que:

«1) Os Estados-membros consideram a sua política de conjuntura uma questão de interesse comum...

2) Sem prejuízo dos outros procedimentos previstos no presente Tratado, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, pode decidir sobre as medidas adequadas à situação.

3) O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, adoptará, quando for caso disso, as directivas necessárias à aplicação das medidas tomadas nos termos do n.° 2...»

Esta citação demonstra claramente que o texto desta disposição gravita em torno do conceito de «política de conjuntura» e que se deve igualmente esclarecer o significado da expressão «sem prejuízo dos outros procedimentos previstos no presente Tratado».

No que diz respeito ao conceito de «política de conjuntura», deve esclarecer-se que o próprio Tratado não contempla qualquer definição mais concreta. Desta forma, consideramos poder recorrer (tal como fizeram unanimemente o Governo federal, o Conselho e a Comissão) às concepções geralmente aceites e admitir que elas são igualmente válidas no âmbito do Tratado. Em conformidade com tais concepções (e como considera a Comissão), deve falar-se de política de conjuntura quando o curso do conjunto das actividades económicas é dirigido em função de objectivos realizáveis a curto prazo (sendo estes entendidos como abrangendo igualmente os objectivos da política económica geral: estabilidade do nível dos preços, nível de emprego elevado, equilíbrio da balança de pagamentos, crescimento económico óptimo). Fazem parte desta política de conjuntura todas as medidas tomadas pelos poderes públicos com o objectivo de impedir ou limitar as flutuações conjunturais. As definições propostas pelo Governo federal e pelo Conselho correspondem no essencial a esta perspectiva, tendo o Conselho acrescentado que se tratam de medidas destinadas a impedir os preços e os rendimentos, nomeadamente, de se afastarem da evolução a longo prazo da economia.

A conclusão essencial é assim que, devendo ser considerada parte integrante da política económica geral, a política de conjuntura pode abranger *todos* os sectores da economia e, contrariamente à opinião da demandante, não existe qualquer razão para excluir deste domínio as medidas decorrentes da *política monetária*.

Por outro lado, e tendo em consideração estas observações, é incontestável que o regulamento do Conselho, objecto da presente controvérsia, visa *objectivos* de política de conjuntura. Tal afirmação deve-se ao facto de a decisão de um Estado liberalizar a sua taxa de câmbio pertencer incontestavelmente ao âmbito da política de conjuntura e de ser manifesto que o Regulamento n.° 974/71 tem por objecto assegurar a este respeito uma protecção complementar por parte da Comunidade, ou seja, actuar na mesma direcção. Se o podemos afirmar é igualmente porque, na falta do sistema compensatório instituído pelo Conselho, os mercados agrícolas dos Estados-membros teriam ficado submersos de importações efectuadas a baixo preço e porque restituições insuficientes teriam originado um estrangulamento considerável do mercado interno. Tal facto teria não só implicado, com as despesas enormes que implicaria, um aumento das operações de intervenção, (e eventualmente o fracasso de tais operações), mas igualmente uma diminuição dos preços e uma perda de rendimentos para a população agrícola, consequências que, por seu turno, teriam tido repercussões negativas no conjunto da economia.

Contudo, como a orientação principal das medidas adoptadas releva do domínio agrí-

cola, e como o n.° 2 do artigo 103.°, cujo texto começando pela expressão «sem prejuízo de», remete para «outros procedimentos previstos pelo... Tratado», dever-se-á esclarecer ainda, antes de admitir que o recurso ao artigo 103.° se justifica neste caso, se na realidade e como pretende a demandante (que invoca nomeadamente o n.° 2 do artigo 38.° do Tratado), as expressões supra-referidas não significarão que o artigo 103.° apenas pode ser aplicado a título *subsidiário,* o que equivaleria a afirmar que, no domínio da agricultura, é conveniente observar prioritariamente as normas processuais especialmente previstas para estas questões.

A este respeito, o Conselho e a Comissão têm certamente razão quando sublinham que o significado da expressão «sem prejuízo de» não é totalmente claro. Com efeito, tal expressão pode igualmente significar que o artigo 103.° poderia eventualmente ser invocado mesmo no caso em que outras expressões do Tratado forneçam igualmente uma solução (implicando, assim, não um princípio de «subsidiariedade», para retomar as palavras da Comissão, mas um princípio de aplicação cumulativa). As referidas instituições têm ainda razão quando sublinham que, nestas condições, é necessário recorrer a uma interpretação teleológica da disposição em causa. E, ao proceder desta forma, não se pode deixar de observar que as medidas relativas à política de conjuntura têm um alcance *muito amplo.* Assim sendo, não parece razoável interpretar o artigo 103.° no sentido de as medidas em causa poderem ser apenas baseadas nesta disposição e, além disso, ser muitas vezes necessário respeitar outras normas processuais (por exemplo, aquelas que, em matéria agrícola, estabelecem a consulta do Parlamento). Na realidade, tal fragmentação do procedimento implica uma considerável complexização da sua aplicação, sendo portanto inaceitável, se se quiser que as medidas relativas à política de conjuntura produzam rapidamente os seus efeitos. Consequentemente, parece em princípio correcta a tese nos termos da qual o artigo 103.° pode ser aplicado independentemente de outras disposições do Tratado e concomitantemente com estas, desde que estejamos perante objectivos orientados para a política de conjuntura.

Contra esta tese, é inútil tentar invocar o n.° 2 do artigo 38.° do Tratado, nos termos do qual as normas previstas para o estabelecimento do mercado comum são aplicáveis aos produtos agrícolas «salvo disposição em contrário, dos artigos 39.° a 46.°, inclusive». Interpretada de forma correcta, esta reserva não é aplicável ao artigo 103.°; com efeito, esta disposição não decorre das normas «previstas para o estabelecimento do mercado comum», pois a política de conjuntura ultrapassa o estabelecimento deste mercado. Além disso, a Comissão observou justamente que os artigos 39.° a 46.° não prevêem qualquer disposição que se oponha à aplicação do artigo 103.°

Tal significa (e assim chegamos a uma conclusão provisória) que o facto de não terem sido tomadas em consideração as normas do mercado comum relativas à agricultura não afecta a validade do Regulamento n.° 974/71. Esta conclusão demonstra igualmente, quando a demandante faz referência ao artigo 19.° do Regulamento n.° 804/68, disposição que, na sua opinião, deveria ter sido tomada em conta no âmbito da organização do mercado do leite no momento do estabelecimento do sistema compensatório, que tal argumento é irrelevante, não obstante o facto de a referida disposição permitir ao Conselho adoptar uma medida sem consultar o Parlamento. A conclusão provisória a que chegámos demonstra igualmente a falta de pertinência da referência feita ao Regulamento (CEE) n.° 653/68 do Conselho (JO 1968, L 123), relativo às condições de modificação do valor da unidade de conta utilizada para a Política Agrícola Comum. Com efeito, e independentemente de todas as outras considerações já invocadas, uma razão simples torna irrelevante

tal referência: como a Comissão demonstrou, as cláusulas de salvaguarda incluídas nesse regulamento no que se refere à política monetária, não permitiam manifestamente solucionar os problemas resultantes da liberalização das taxas de câmbio.

c) Tal não basta, contudo, para concluir a análise do artigo 103.°, tendo em conta as objecções suscitadas pela demandante. Convém ainda examinar, como é exigido pelo artigo 103.°, se se pode afirmar que o Regulamento n.° 974/71 do Conselho foi adoptado no *interesse comum*. Dever-se-á, além disso, esclarecer se, ao adoptar essa orientação, era permitido ignorar as disposições gerais do Tratado e se o artigo 103.° podia ser aplicado como uma disposição análoga a uma cláusula de salvaguarda; finalmente, deveremos determinar se este artigo prevê a adopção de *regulamentos* comunitários.

Tais problemas parecem-nos suscitar as seguintes observações.

No que diz respeito ao interesse comum, as considerações que desenvolvemos acima demonstraram claramente, em nossa opinião, que a adopção do Regulamento n.° 974/71 preenche esta condição. É certo que foi em benefício dos produtos agrícolas que este regulamento estabeleceu a cobrança de montantes compensatórios que, aliás, nem sequer são aplicáveis a todos os produtos agrícolas. Mas, não obstante o facto de, na acepção do artigo 103.°, o interesse comum estar em causa não apenas quando esteja em causa o conjunto da economia, não se devem ignorar as incidências noutros sectores económicos abrangidos por tal medida. Além disso, e trata-se de um aspecto que é igualmente relevante no presente contexto, é evidente que os Estados-membros, diversos daqueles que tinham sido directamente habilitados, tinham interesse em que as medidas em causa fossem adoptadas e que as mesmas evitassem as incidências da liberalização dos câmbios na sua economia. A este respeito, basta considerar que a inexistência de um sistema compensatório teria causado um aumento de escoamento de mercadorias, designadamente provenientes de França e de Itália, circunstância que se traduziria por um aumento indesejável dos preços nestes países.

No que diz respeito, em seguida, à tese da demandante, nos termos da qual os montantes compensatórios aplicados às importações provenientes de países terceiros deveriam ser considerados encargos de efeito equivalente aos direitos aduaneiros e, por conseguinte, proibidos por força do artigo 19.° do Regulamento n.° 804/68, basta observar, pensamos, e de acordo com a Comissão, que este texto constitui uma disposição de direito comunitário *derivado*, baseado no artigo 43.° do Tratado. Considerando as nossas observações acerca das relações existentes entre o artigo 103.° e as disposições do Tratado relativas à agricultura, parece evidente que a uma disposição deste tipo não se pode atribuir maior peso do que às medidas de política de conjuntura, igualmente de direito derivado, baseadas no artigo 103.° Além disso, impõe-se uma outra consideração de índole geral: tendo em atenção as suas finalidades, a adopção de medidas de política de conjuntura pode perfeitamente tornar necessárias determinadas derrogações às normas do direito comunitário como, por exemplo (aspecto que não está directamente em causa neste processo, mas que reveste importância devido à coerência das medidas adoptadas), certos prejuízos e restrições causados às trocas intracomunitárias de produtos agrícolas. (Voltaremos a abordar com mais pormenores este aspecto noutro contexto).

Quanto às relações existentes entre o artigo 103.° e o artigo 226.° do Tratado CEE (cláusula geral de salvaguarda que deixou de vigorar desde o termo do período de transi-

ção), observe-se ainda que não se pode certamente utilizar o artigo 103.° como uma disposição substitutiva do artigo 226.° Contudo, não é desta questão que se trata no presente caso, pois é evidente que foram respeitadas as condições especiais de aplicação do artigo 103.° (medidas adoptadas no interesse comum no âmbito da política de conjuntura), condições que são diferentes das do artigo 226.° Por conseguinte, é indubitável que, mesmo que daí tivesse resultado algum efeito de protecção relativamente a sectores económicos determinados, não se poderia falar em transformação inadmissível do artigo 103.° numa cláusula de salvaguarda substituindo o artigo 226.°

Assim, apenas nos resta examinar a objecção nos termos da qual, no que diz respeito à política de conjuntura, o artigo 103.° do Tratado CEE prevê, unicamente a nível comunitário, uma acção de coordenação, sendo inconcebível adoptar um *regulamento* comunitário com base nesta disposição.

Quanto a este argumento, devemos desde logo admitir que, nos termos do n.° 1 do artigo 103.°, a política de conjuntura é indubitavelmente da competência dos Estados-membros, precisamente porque impõe determinadas obrigações de coordenação em relação a estes. Porém, resulta igualmente do disposto no n.° 2 do referido artigo que, paralelamente a tal competência, a Comunidade possui, ela também, um poder regulamentar.

No que diz respeito à *forma* do exercício desta competência comunitária, não se pode certamente negar que o texto alemão utiliza as expressões «entscheiden» e «Entscheidungen», que evocam a ideia de «decisão». Todavia, como é demonstrado pelo exemplo do artigo 28.° do Tratado, estes termos não devem necessariamente ser entendidos na acepção técnica do artigo 189.° do Tratado CEE. A mesma interpretação deve ser aplicável ao artigo 103.°, o que é aliás, não só demonstrado pelo texto das outras versões linguísticas que, utilizando a expressão geral de «medidas» («misure», «maatregelen», «measures»), abrangem assim todas as formas de actos comunitários. É igualmente nesta acepção que se pode invocar o carácter muito amplo dos objectivos do artigo 103.° e a necessidade de uma interpretação que tenha em conta o estado actual da integração e seja garante de eficiência. Finalmente, salientaremos que é em vão que a demandante procura basear-se no n.° 3 do artigo 103.°, a saber, no facto de este texto apenas fazer referência a *directivas* necessárias à aplicação das medidas decididas nos termos do n.° 2. Não ignoremos, com efeito, que a adopção destas directivas é efectuada segundo uma forma simplificada — a maioria qualificada. O sistema deverá certamente ser entendido no sentido de que, independentemente destas directivas, não serem excluídos regulamentos adoptados por *unanimidade*. Além disso, há que referir a expressão «quando for caso disso», a partir da qual o Governo federal deduz acertadamente que a adopção de directivas apenas se impõe em determinadas circunstâncias, sem que esteja excluído adoptar paralelamente, em caso de necessidade, regulamentos de aplicação que respeitem as condições previstas no n.° 2. Na realidade, não se pode objectar o que quer que seja ao facto de o Conselho ter escolhido a forma de *regulamento* para adoptar as medidas em causa. Dado que, além disso, o Conselho poderia igualmente ter adoptado regulamentos de aplicação (como demonstrámos), não há que censurar o facto de o Conselho se ter baseado nas disposições gerais do artigo 155.° do Tratado para autorizar a Comissão a adoptar regulamentos de aplicação no âmbito do sistema de montantes compensatórios que tinha instituído.

As precedentes observações, permitem-nos concluir a apreciação do primeiro grupo de questões apresentadas pela decisão de reenvio, afirmando que a validade do Re-

gulamento n.° 974/71 e dos regulamentos que a Comissão adoptou em sua aplicação, não pode ser contestada com base no argumento de que as instituições comunitárias não tinham a faculdade de se fundamentar no artigo 103.° do Tratado CEE.

2. Analisemos em seguida a questão de saber se a validade do sistema compensatório pode ser contestada devido a ser aplicado em termos gerais ou seja, independentemente dos países de proveniência dos produtos e das condições do contrato, e, por conseguinte, e assim igualmente no que se refere às importações provenientes da Bulgária, baseado nas relações entre o marco alemão e o dólar.

A este respeito, recordemos o disposto no artigo 2.° do Regulamento n.° 974/71 que estabelece o seguinte:

«Em relação aos produtos abrangidos por medidas de intervenção os montantes de intervenção são iguais aos montantes obtidos mediante a aplicação aos preços da percentagem representada pela diferença entre, por um lado, a paridade da moeda nacional do Estado-membro em causa declarada ao Fundo Monetário Internacional e reconhecida por este e, por outro, a média aritmética das taxas de câmbio a pronto, verificadas durante um período a determinar, desta moeda em relação ao dólar dos Estados Unidos verificadas.»

No que diz respeito aos produtos cujo preço está dependente do preço dos produtos para os quais estão previstas medidas de intervenção no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas, o n.° 2 do artigo 2.° estabelece ainda que «os montantes compensatórios são iguais à incidência, sobre os preços do produto em causa, da aplicação do montante compensatório aos preços do produto referido no n.° 1, dos quais dependem».

No caso de uma moeda como o lev búlgaro, que aparentemente não acompanha o dólar e cujo valor de troca em relação ao marco alemão se manteve praticamente inalterado, este sistema conduzia logicamente a taxas demasiado elevadas, ou seja, a montantes compensatórios que ultrapassavam a incidência da medida monetária. A demandante no processo principal considera igualmente ter havido violação do princípio da proporcionalidade, ao qual os considerandos do próprio Regulamento n.° 974/71 se referem. Além disso, pensa poder defender que nem o n.° 1, alínea e), do artigo 39.° do Tratado (assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores), nem a proibição de discriminação prevista no seu artigo 40.° foram respeitados, e que houve ainda infracção do artigo 110.°, o qual prevê uma política comercial liberal. Por outro lado, na opinião da demandante, estas violações do Tratado não teriam ocorrido se tivesse existido um esforço para fixar uma compensação distinta em relação a todos os principais parceiros comerciais se, à semelhança do sistema dos direitos niveladores (consideração das possibilidades de compra mais favoráveis no mercado mundial), tivessem sido tidos em conta os principais países de onde provêm principalmente as importações de determinados produtos ou se, pelo menos, se tivesse tomado como base a média ponderada de todas as moedas de países terceiros e a sua relação com o marco alemão, devendo esta média ser determinada em função do volume das trocas comerciais. Consequentemente, estes aspectos levaram a interrogarmo-nos sobre se tais possibilidades de solução poderiam ser aplicadas sem grandes dificuldades e se deveria considerar-se que, não tendo tido em conta tais possibilidades, as instituições comunitárias teriam, por conseguinte, cometido um erro no exercício do seu poder de apreciação.

A questão anterior é certamente delicada e, no momento de iniciar a sua apreciação, convém sem dúvida dar razão à Comissão quando esta sublinha que a análise da situação monetária e das variações que a mesma sofria em grande número de Estados, teria implicado enormes dificuldades e que se tivesse sido necessário, por esta razão determinar montantes compensatórios diferentes para um grande número de produtos de base e de produtos transformados, tal teria complicado consideravelmente o mecanismo compensatório. Com efeito, o próprio sistema em vigor deu já origem a uma lista bastante pormenorizada de montantes compensatórios, e, por esta razão, melhor se compreenderá a Comissão quando esta declara que a aplicação do método preconizado pela demandante teria implicado inúmeros problemas práticos. Observemos, além disso, que daí resultaria uma instabilidade e uma impossibilidade de obter uma perspectiva global do sistema compensatório que teriam tornado as trocas mais difíceis. Não esqueçamos ainda que o regime diferenciado preconizado pela demandante poderia dar origem a operações e manobras fraudulentas, contra as quais apenas se poderia lutar mediante um sistema de certificados de origem e de controlos aplicados aos contratos de importação e aos movimentos de mercadorias, circunstância que, uma vez mais (mas, neste caso, à escala nacional), teria originado um encargo considerável para a administração, sem esquecer os entraves e atrasos nas trocas comerciais. Estas considerações parecem-nos dificilmente negligenciáveis quando se trata de apreciar medidas complexas adoptadas com o objectivo de uma protecção para o exterior no domínio da política monetária, medidas que, no momento da sua adopção, apenas tinham sido concebidas para um breve período e em relação às quais o legislador usufrui, evidentemente, de uma grande margem de apreciação.

Considerações que são análogas e que permitem duvidar da validade da tese da demandante, são igualmente válidas em relação à outra hipótese de solução preconizada por esta, quando se interroga sobre se o sistema compensatório não deveria ter tomado em consideração a média ponderada dos desvios das cotações de todas as moedas de países terceiros. Com efeito, para determinar tal média, teria sido necessário ter em conta a importância das correntes comerciais dos diferentes produtos bem como das suas variações, e que as tentativas para tal ter-se-iam revelado muito difíceis e demoradas. Acresce outra consideração que não deixa de ser importante; é que os montantes compensatórios calculados dessa forma teriam assegurado uma protecção insuficiente em relação a importações efectuadas com base no dólar e teriam levado, em numerosos casos, à fixação de um montante insuficiente para as restituições (que são o corolário dos montantes compensatórios). Se, por outro lado, pensarmos que, aquando do estabelecimento do sistema compensatório, a maioria dos contratos relativos aos produtos agrícolas eram celebrados com base no dólar, que nessa altura o dólar era o *pivot* do sistema monetário internacional, e que, em geral, as outras moedas livremente convertíveis se alinhavam por ele (factos que foram referidos pela Comissão e que a demandante, aliás, apenas contestou superficialmente), não compreendemos como se poderia admitir que o sistema instituído pelo artigo 2.° do Regulamento n.° 974/71 devesse ser considerado ilegal com base na violação do princípio da proporcionalidade.

Desde já, consideramos que a mesma conclusão vale no que diz respeito aos argumentos invocados pela demandante com base nos artigos 40.°, 39.° e 110.° do Tratado CEE.

No que se refere ao artigo 40.°, ou seja, à proibição de discriminações, diga-se de imediato que não se pode deixar de ter a impressão que a demandante parte de uma comparação incorrecta quando equipara a situação dos produtores à dos importadores.

Se se entender o seu argumento como tendente a sustentar que diversos produtos teriam sido objecto de uma discriminação em resultado de uma imposição excessiva de montantes compensatórios, será acertadamente que se responderá que a compensação era calculada com base em critérios uniformes e que — como se podia prever na época da adopção do Regulamento n.° 974/71 — todos os Estados-membros interessados utilizaram a autorização prevista no referido regulamento. Por conseguinte, dificilmente se pode considerar ter havido violação do artigo 40.° do Tratado.

Quanto ao argumento da demandante deduzido dos objectivos do artigo 39.°, alegando que o mecanismo compensatório teria negligenciado o imperativo de assegurar preços razoáveis no consumo e, por outro lado, teria sublinhado de forma exagerada a protecção dos agricultores ao ignorar, designadamente, os benefícios decorrentes da valorização do marco alemão, apresentamos em seguida as observações que nos parecem pertinentes a este respeito. A agricultura usufruiu, de facto, dos benefícios da valorização relativamente aos bens de equipamento. Porém, como considera justamente a Comissão, tais benefícios não devem ser considerados exagerados. Não se duvida, aliás, que era difícil proceder à sua avaliação e discriminá-los por produto. Consequentemente, nada se pode objectar ao facto de não terem sido tomados em consideração no âmbito do sistema compensatório. Como além disso era impossível (como demonstrámos) proceder à diferenciação no âmbito deste sistema em função dos países de proveniência, como, por outro lado, uma protecção suficiente se revelou que apenas podia ser assegurada se fosse tida em conta a moeda principal, ou seja o dólar, e como, finalmente, o artigo 39.° não prevê que os fornecimentos aos consumidores devam ser assegurados aos preços mais baixos — fazendo unicamente referência a preços *razoáveis* —, não impondo assim a obrigação de considerar unicamente os interesses dos consumidores, convém reconhecer que também não é sob a perspectiva dos diversos objectivos exigidos pelo artigo 39.° (apreciação que implica uma grande margem de apreciação), que será possível declarar ser ilegal o sistema compensatório.

A mesma conclusão é finalmente válida em relação à apreciação do regulamento controvertido visto do ângulo do artigo 110.° do Tratado CEE. É certo que este artigo tem como objectivo a liberalização das trocas. Contudo, não enuncia critérios rigorosos, permitindo, aliás, uma grande margem de apreciação. Na realidade, é difícil admitir que as disposições deste artigo tenham sido ignoradas quando recordamos as nossas observações acerca da impossibilidade prática de diferenciar o regime compensatório e igualmente quando se pensa que seria não só necessário estabelecer um compromisso com os objectivos enunciados no artigo 39.° mas também que teria mesmo sido permitido efectuar restrições quantitativas à importação.

Consequentemente, as considerações resultantes do segundo grupo de questões não levam a concluir que o Regulamento n.° 974/71 deva ser considerado ilegal devido ao facto de apenas ter tomado em consideração a relação marco alemão/dólar.

3. Mediante uma outra questão, o Finanzgericht Berlin solicita ao Tribunal que esclareça se era lícito, face ao direito comunitário, que fossem ainda cobrados montantes compensatórios sobre as importações provenientes de países terceiros em 24 de Março de 1972, data em que foram efectuadas as importações objecto da causa principal.

Trata-se de um ponto que a demandante contesta, alegando que na Conferência de Washington de 18 de Dezembro de 1971 foi

decidido alterar as taxas de câmbio e instituir um novo sistema de paridades com intervenções oficiais dentro dos limites de uma margem de flutuação prevista. A demandante parece considerar que, em resultado destas decisões, se encontravam preenchidas as condições previstas no artigo 8.° do Regulamento n.° 974/71, cujo n.° 2 estabelece o seguinte:

«O presente regulamento deixa de ser aplicável quando todos os Estados-membros interessados aplicaram novamente a regulamentação internacional relativa às margens de flutuação das taxas de câmbio situada perto da paridade oficial.»

No momento de saber se esta apreciação da situação é correcta, recordemos desde logo que o sistema compensatório devia tomar em conta o facto de, em 15 de Agosto de 1971, os Estados Unidos terem suspendido a convertibilidade do dólar em ouro e, de, em 23 de Agosto de 1971, ter sido igualmente decidido liberalizar a taxa de câmbio da moeda da União Económica Belgo-Luxemburguesa. Sublinhemos, além disso, qual era o objecto da Conferência de Washington a que já fizemos referência. Tal como foi afirmado durante a instância, em 18 de Dezembro de 1971, decidiu-se em Washington instituir novas relações de câmbio fixas em relação ao dólar, sob a forma de «taxas centrais» (Leitkurse). Nessa ocasião, foi adoptada, designadamente para o marco alemão, uma taxa central superior à margem de flutuação da regulamentação internacional. Ainda por derrogação a esta regulamentação, foi igualmente convencionado adoptar, em relação ao dólar, uma margem de flutuação de 2,25% para cima e para baixo do nível das referidas taxas centrais. Estas decisões foram adoptadas de modo informal e publicadas mediante um mero comunicado de imprensa difundido no termo da reunião dos ministros do Grupo dos Dez. Não foi efectuada a notificação geradora de efeitos jurídicos, tal como prevista pelo acordo sobre o Fundo Monetário Internacional. Só em 8 de Maio de 1972 é que ocorreu a desvalorização oficial do dólar, ou seja o anúncio da nova cotação do dólar enquanto paridade oficial.

Importa observar, por outro lado, que as paridades oficiais que não correspondiam às taxas centrais e as margens mais limitadas de flutuação tal como fixadas pela regulamentação internacional mantinham a sua importância no âmbito do sistema de preços do mercado agrícola, que os preços agrícolas eram expressos em unidades de conta e que o conjunto do regime monetário baseado no Regulamento n.° 129 de 1962 fora instituído a partir das paridades oficiais. Estas constituiam, assim, uma condição do bom funcionamento do mercado comum agrícola. Neste contexto e considerando o facto de o artigo 1.° do Regulamento n.° 974/71 estabelecer formalmente que, para que o regulamento se aplique, é necessário que, em relação às transacções comerciais, um Estado-membro autorize para a sua moeda uma taxa de câmbio superior ao limite de flutuação autorizado pela regulamentação internacional, não restam dúvidas de que não é possível defender que as condições do artigo 8.° do Regulamento n.° 974/71 estariam preenchidas através das referidas decisões de Washington. Além disso, como demonstraram os acontecimentos ocorridos a partir do Verão de 1972, a situação monetária continuava incerta e como se esperava que fossem fixadas rapidamente novas paridades, também não se pode censurar às instituições comunitárias o facto de não terem procurado alterar, com base nos elementos aprovados em Washington, o conjunto da regulamentação das organizações dos mercados agrícolas, tendo preferido manter então o regime compensatório na sua forma originária até à notificação da desvalorização do dólar.

Afigura-se assim que, como a Comissão, o Governo federal e o Conselho propuseram, a única resposta possível à segunda questão

do Finanzgericht Berlin é a de declarar que nem o tempo decorrido nem os acontecimentos ocorridos no domínio da política monetária após a adopção do Regulamento n.° 974/71 tiveram por efeito afectar a sua validade.

4. A questão seguinte, que iremos analisar, está relacionada, na sua primeira parte, com o problema de saber quais os elementos a tomar como base para o cálculo dos montantes compensatórios a cobrar sobre as importações de queijo, nos termos do n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 974/71.

A este respeito, convém recordar o texto do referido artigo. O n.° 1 estabelece o seguinte:

«Em relação aos produtos abrangidos por medidas de intervenção os montantes compensatórios são iguais aos montantes obtidos mediante a aplicação aos preços da percentagem representada pela diferença entre, por um lado, a paridade da moeda nacional do Estado-membro em causa declarada ao Fundo Monetário Internacional e reconhecida por este, e, por outro, a média aritmética das taxas de câmbio a pronto, verificadas durante um período a determinar, desta moeda em relação ao dólar dos Estados Unidos.»

O n.° 2 prossegue da seguinte forma:

«Para os outros produtos referidos no n.° 1 (os produtos cujo preço depende do preço dos produtos para os quais estão previstas medidas de intervenção no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas), os montantes compensatórios são iguais à incidência, sobre os preços do produto em causa, da aplicação do montante compensatório aos preços do produto referido no n.° 1, dos quais dependem.»

A transcrição do artigo é suficiente para demonstrar que nos encontramos perante uma disposição que exige medidas complementares e que implica indubitavelmente, para a sua adopção, uma liberdade de apreciação de ordem técnica. Por conseguinte, não incumbe a este Tribunal determinar as modalidades de aplicação, pois tal missão incumbe à Comissão, nos termos do artigo 6.° do Regulamento n.° 974/71. A terceira questão do Finanzgericht Berlin, considerada em termos literais, deverá assim (como afirmou justamente a Comissão) ser declarada inadmissível.

Todavia, tal como resulta dos autos, esta questão tem, de facto, outro objectivo. Destina-se a solicitar à Comissão que revele os critérios que adoptou e, por conseguinte (trata-se essencialmente do objectivo da terceira parte da questão), que analise se a taxa aplicada efectivamente às importações da demandante corresponde aos princípios de aplicação do sistema. Nesta óptica, não existe efectivamente qualquer impedimento relativo à apreciação da questão no âmbito de uma acção prejudicial. Tal significa igualmente que, sem que seja necessário abordar separadamente a primeira parte da terceira questão, apenas deveremos apreciar este aspecto quando retomarmos a terceira parte da mesma questão.

5. Quanto à sua segunda parte da terceira questão, destina-se a esclarecer se o artigo 2.° do Regulamento n.° 974/71 constitui uma base do cálculo suficientemente rigorosa. Trata-se, uma vez mais, de uma questão de validade.

Este problema está relacionado com a alegação da demandante no processo principal referindo-se a determinados princípios do direito constitucional alemão (artigo 80.° da Lei Fundamental), e por força dos quais o legislador deve conferir ao detentor da au-

toridade regulamentar poderes claros e rigorosos, especialmente, quando se trata de autorizar imposições fiscais.

A este respeito pode colocar-se a questão de saber se o axioma do direito alemão ao qual nos referimos, e que decorre do princípio da separação dos poderes, terá equivalência na ordem jurídica dos outros Estados-membros e se pode, assim, ser reconhecido como princípio geral de direito comunitário. Neste contexto, consideramos que são legítimas determinadas dúvidas; de qualquer forma, a demandante não logrou apresentar a prova necessária.

Por outro lado, não esqueçamos que a Comunidade, especialmente no domínio que apreciamos actualmente, apresenta uma estrutura específica que justifica a adopção de critérios especiais no que diz respeito à formulação de normas de habilitação. Desta forma, não se deve ignorar que as disposições necessárias para a aplicação do Regulamento n.° 974/71 deveriam ser adoptadas em conformidade com o procedimento designado por Comité de gestão, ou seja, com a participação dos representantes dos Estados-membros. Com efeito, o referido procedimento garante aos Estados-membros ou ao Conselho, de certa forma indirectamente, a possibilidade de exercerem a sua influência, sendo portanto admissível neste contexto que os textos de habilitação adoptados não apresentem um rigor análogo àquele que é exigido quando apenas a Comissão é solicitada a completar o direito comunitário.

Finalmente, sublinhemos que a Comissão foi igualmente convincente quando explicou que, apesar da imprecisão do texto do n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 974/71 (cuja versão alemã é de difícil compreensão), a interpretação da expressão «incidência» no contexto daquela disposição, não deveria suscitar quaisquer dúvidas a um especialista. Esta afirmação é possível, pois são correntes no domínio agrícola tais métodos de determinação de montantes a partir de outros; a observação anterior é corroborada, por exemplo, pelo Regulamento (CEE) n.° 823/68 (JO 1968, L 151), que aplica à determinação dos direitos niveladores devidos sobre os produtos lácteos, métodos similares (nos termos dos quais é necessário ter em conta a quantidade do produto de base, neste caso de leite, necessário ao seu fabrico). Podem ainda invocar-se outros regulamentos relacionados com a alteração da taxa de câmbio da moeda francesa e com o sistema de compensação na fronteira resultante de tal alteração [por exemplo, o Regulamento (CEE) n.° 1586/69 (JO 1969, L 202) e os regulamentos adoptados em sua aplicação].

Consideramos, por conseguinte, que a validade do Regulamento n.° 974/71 não pode ser contestada por falta de rigor da sua norma de habilitação. Além disso, somos também de opinião que as indicações insuficientes que podem afectar os regulamentos de aplicação da Comissão (facto que poderia ser relevante sob a perspectiva da *insuficiência de fundamentação*) não são pertinentes no que se refere ao que pode ser considerado como a norma na matéria e aos critérios estabelecidos pela jurisprudência deste Tribunal (acórdão de 1 de Dezembro de 1965, Schwarze, 16/65, Colect. 1965-1968, p. 239) na fundamentação de actos que dizem assim respeito a vários produtos.

6. Finalmente, resta-nos abordar a última parte da terceira questão do Finanzgericht Berlin. Como se recordam, destina-se a esclarecer se a aplicação da taxa de 45,50 DM por 100 kg de queijo de ovelha búlgaro poderá ser considerada, em 24 de Março de 1972, conforme aos princípios a observar para o cálculo dos montantes compensatórios. Na realidade,

tal como a Comissão demonstrou no âmbito das acusações articuladas no decurso do processo principal, esta questão dissimula outros problemas que convém igualmente analisar.

a) Em primeiro lugar, há que recordar os elementos utilizados pela Comissão na elaboração dos seus cálculos.

Com base no facto de que, à excepção de determinadas variedades de queijo irrelevantes neste caso, apenas foram previstos preços de intervenção para a manteiga e o leite em pó desnatado, os montantes compensatórios aplicáveis às importações provenientes de países terceiros destes dois produtos foram calculados aplicando aos preços de importação destes produtos a percentagem correspondente à valorização efectiva do marco alemão em relação ao dólar. E foi partindo da ideia de que os preços dos outros produtos lácteos dependem dos preços da manteiga e do leite em pó desnatado (trata-se, de certa forma, do sistema aplicado aos Regulamentos n.os 804/68 e 823/68) que a Comissão determinou então a incidência, sobre o preço do queijo, dos montantes compensatórios aplicáveis aos produtos de base, e isto tomando por base uma das variedades de queijo (Gouda). Considerando o facto de o fabrico de 100 kg de queijo exigir uma determinada quantidade de leite fresco com uma certa percentagem de matérias gordas e calculando, a partir dos montantes compensatórios aplicáveis à manteiga e ao leite em pó desnatado (em função das matérias gordas contidas na manteiga e da quantidade de leite líquido necessário ao fabrico do leite em pó desnatado), os montantes compensatórios aplicáveis às matérias gordas e ao leite desnatado, foi possível, mediante a adição destes montantes, determinar o montante compensatório aplicável ao queijo. Esta forma de cálculo é minuciosamente apresentada no memorando da Comissão, daí resultando efectivamente (em relação aos pormenores, permitimo-nos remeter para as explicações da Comissão) um montante compensatório de 45,50 DM para a data da importação controvertida.

b) No que diz respeito a este método de cálculo, sublinhámos anteriormente que os termos do artigo 2.° do Regulamento n.° 974/71 permitem uma determinada margem de apreciação a nível técnico. Por conseguinte, a primeira questão que se coloca é a de saber se a Comissão exerceu tal poder de apreciação de forma objectiva. Trata-se de uma questão em relação à qual não compreendemos como se pode responder negativamente, depois das explicações fornecidas durante a instância, e ainda porque encontrando-se o Conselho informado de todos os pormenores, entendeu não dever suscitar qualquer objecção.

Não há dúvida de que estamos perante um método simplificado e muito aproximativo. Porém, devemos reconhecer desde logo que não era possível copiar, neste caso, o sistema de teor mais flexível que fora elaborado para os direitos niveladores ao longo dos anos. A este respeito, basta recordar o facto de o sistema de compensação se dever igualmente aplicar às trocas intracomunitárias, em relação às quais não existiam direitos niveladores; além disso, devem considerar-se as grandes dificuldades administrativas que resultariam da aplicação de um método mais rigoroso, dificuldades que de forma alguma se poderiam aceitar, na medida em que apenas se tratava de instituir um mecanismo provisório.

Além disso, não consideramos também que seja possível partilhar a opinião da demandante no processo principal quando alega, a este respeito, que os preços do queijo não dependem dos preços de intervenção da

manteiga e do leite em pó desnatado, mas que se formam exclusivamente no mercado em função da qualidade. Mesmo que não exista uma relação estreita entre preços do queijo e os referidos preços de intervenção, não se pode considerar que estes dois índices sejam completamente independentes. Com efeito, poder-se-á admitir pelo menos que os preços de intervenção da manteiga e do leite em pó desnatado garantem um nível mínimo dos preços do queijo e, por conseguinte, justificam não só a inclusão do queijo no regime da compensação, mas igualmente a regra que consiste em estabelecer a partir dos montantes compensatórios fixados para a manteiga e o leite em pó desnatado, os preços que devem ser aplicados ao queijo.

Desta forma, não se compreende como se pode contestar a forma de fixação da taxa adoptada neste caso relativamente ao montante compensatório a cobrar sobre o queijo.

c) Em seguida colocam-se dois outros problemas que não foram suscitados formalmente pelo Finanzgericht. Todavia, como a demandante considera que se tratam de questões importantes e a Comissão as referiu, com o objectivo de obter uma análise exaustiva, consideramos dever igualmente apreciá-las.

O primeiro problema resulta da tese pela qual a demandante salienta que, nos termos do n.° 2, último parágrafo, do artigo 1.° do Regulamento n.° 974/71, a faculdade de aplicar montantes compensatórios só podia ser exercida enquanto a aplicação das medidas monetárias referidas no n.° 1 do mesmo artigo implicasse perturbações nas trocas dos produtos agrícolas. A demandante considera que tal não era o caso em relação ao queijo de ovelha búlgaro, produto que, portanto, não deveria ter sido incluído no mecanismo compensatório. O segundo problema está ligado à objecção, nos termos da qual a demandante sustenta que o regime de compensação tem efeitos discriminatórios, pois, incluindo no seu âmbito de aplicação o queijo de ovelha búlgaro, não é, em contrapartida, aplicável a determinadas variedades de queijos italianos.

Incumbe-nos assim apreciar se, colocando-nos nesta dupla perspectiva, não deveremos duvidar da legalidade da cobrança de montantes compensatórios sobre o queijo de ovelha búlgaro em Março de 1972.

aa) Em primeiro lugar apreciemos a existência de perturbações, condição requerida pelo disposto no artigo 1.° do Regulamento n.° 974/71. A demandante considera que, a este respeito, devem ser tidos em conta dois elementos: por um lado, o facto de não se terem produzido efeitos relevantes de valorização nas relações o marco alemão e o lev búlgaro e, por outro, o facto de o queijo de ovelha búlgaro não constituir um produto concorrente, não existindo assim qualquer perigo para o queijo produzido na Comunidade.

Quanto ao primeiro elemento, parece-nos extremamente duvidoso que, para a *aplicação* do regime da compensação e quando o artigo 2.° do Regulamento n.° 974/71 impunha considerar cotações da moeda em causa em relação ao dólar, a Comissão tenha podido ter em conta a evolução das diversas moedas relativamente à existência de perturbações, condição esta prevista pelo artigo 1.° do regulamento. Porém, mesmo admitindo que a Comissão tenha tido essa possibilidade, não podemos partilhar a opinião da demandante quando se trata de decidir se a Comissão o *devia* fazer, se, noutros termos, ignorando a evolução destas moedas, utilizou portanto de forma incorrecta o seu po-

der de apreciação. Também aqui, com efeito, intervêm todos os elementos que já referimos no sentido de declarar a legalidade do artigo 2.° do Regulamento n.° 974/71, designadamente a necessidade de não sobrecarregar a administração com exigências de cálculos demasiado diferenciados, bem como as considerações baseadas no risco de fuga à regulamentação e as que se referem à necessidade de controlo da origem das mercadorias e das condições dos contratos. Por conseguinte, consideramos que não é conveniente reintroduzir, ao nível da execução do regime da compensação, uma noção que já foi afastada justamente no momento em que se tratava de fixar os princípios de base do referido regime. São estas as razões porque concluímos não se poder invocar a evolução da moeda de um determinado país exportador para negar a existência de um risco de perturbações na acepção do artigo 1.° do Regulamento n.° 974/71.

Quanto ao segundo elemento, ou seja, a ausência de concorrência entre o queijo de ovelha búlgaro e o queijo produzido na Comunidade, as explicações fornecidas pela Comissão levam-nos a pensar que, na realidade, a situação é bastante diferente da que nos é descrita pela demandante. Com efeito, consideramos que dificilmente se pode negar a existência de um risco de perturbação (ou uma necessidade de protecção) em relação ao queijo de ovelha italiano e ao queijo de cabra produzido na Comunidade. Além disso, é impossível afirmar que o queijo controvertido não pode substituir em determinada medida outros queijos, e é necessário reconhecer que quando os preços dos queijos importados sofrem importantes flutuações, tal constitui, em qualquer caso, um risco para a produção interna. Não obstante, pode igualmente perguntar-se se a Comissão era obrigada a prever excepções por produtos, o que implicava submeter alguns destes a apreciações especiais que representavam evidentemente um encargo considerável para a administração. É indubitável que tal não poderia ser feito no momento em que a medida controvertida foi adoptada, pois nessa época o correcto exercício do poder de apreciação implicava simplesmente que fosse efectuado um prognóstico sumário da evolução de um grande número de produtos. Acrescente-se ainda que tais apreciações especiais poderiam ser efectuadas em resultado de um pedido especial em casos específicos, devidamente fundamentados, pedido esse que não foi apresentado no presente caso.

Consideramos, por conseguinte, que não existe qualquer motivo para que este Tribunal declare ilegal o montante compensatório aplicado ao queijo de ovelha búlgaro nos termos das condições enunciadas no artigo 1.° do Regulamento n.° 974/71.

bb) Finalmente, quanto à objecção de discriminação que a demandante alegou a propósito da isenção aplicada a determinadas variedades de queijos italianos, estamos em condições de responder-lhe em breves palavras. Para apreciar o mérito da questão basta com efeito observar que o elemento de comparação não existe pois as variedades de queijos às quais é feita referência destinam-se a uma utilização muito especial e têm um preço excepcionalmente elevado. A sua exclusão do regime da compensação não constitui assim qualquer perigo para a produção interna. Além disso, é conveniente ter em conta a preferência comunitária que, mesmo no âmbito do regime da compensação, pode justificar a decisão de conceder facilidades aos produtos de um Estado-membro em detrimento dos produtos provenientes de países terceiros.

Este elemento também não nos permite, por conseguinte, declarar ilegal a imposição aplicada ao queijo de ovelha búlgaro.

7. Em resumo, propomos que se responda da seguinte forma às questões submetidas pelo Finanzgericht Berlin:

a) O processo não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do Regulamento (CEE) n.° 974/71 do Conselho e dos Regulamentos (CEE) n.os 1013/71, 1014/71 e 548/72 da Comissão, adoptados em sua execução, enquanto autorizam a cobrança de montantes compensatórios às importações de produtos lácteos provenientes da Bulgária. Em especial, convém sublinhar que o Conselho tinha competência para adoptar o Regulamento (CEE) n.° 974/71 com base no n.° 2 do artigo 103.° do Tratado CEE e para considerar, em termos gerais, relativamente à cobrança dos montantes compensatórios, a relação entre o marco alemão e o dólar dos Estados Unidos da América.

b) A cobrança de montantes compensatórios sobre as importações provenientes de países terceiros, aplicados com base no Regulamento (CEE) n.° 974/71, ainda continuava a ser autorizada pelo direito comunitário em 24 de Março de 1972.

c) A regra enunciada no n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 974/71 constitui uma base suficientemente rigorosa para permitir à Comissão efectuar o cálculo dos montantes compensatórios.

d) Não existe qualquer fundamento para considerar a cobrança de um montante compensatório de 45,50 DM por 100 kg de queijo de ovelha búlgaro uma medida ilegal em 24 de Março de 1972.