ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
17 de Outubro de 1995 *

No processo C-70/94,

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

Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH

e

Bundesrepublik Deutschland,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 113.° do Tratado CE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet e G. Hirsch, presidentes de secção, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (relator), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann e H. Ragnemalm, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo alemão, por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e Bernd Kloke, Regierungsrat no mesmo ministério, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo francês, por Catherine de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Hubert-Renié, secretário adjunto principal na mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo do Reino Unido, por John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, Stephen Richards e Rhodri Thompson, barristers,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Peter Gilsdorf, consultor jurídico principal, e Jörn Sack, consultor jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH, representada por Peter Keil, advogado em Frankfurt am Main, do Governo alemão, do Governo helénico, representado por Panagiotis Kamarineas, consultor jurídico do Estado, e Galateia Alexaki, advogada no Serviço Especial do Contencioso Comunitário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, do Governo espanhol, representado por Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, do Serviço

Jurídico encarregado de representar o Governo espanhol no Tribunal de Justiça, na qualidade de agente, do Governo francês, representado por Philippe Martinet, secretário dos Negócios Estrangeiros na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Governo do Reino Unido e da Comissão na audiência de 21 de Março de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 18 de Maio de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 4 de Fevereiro de 1994, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de Fevereiro seguinte, o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, uma questão prejudicial relativa à interpretação do artigo 113.° do Tratado.

2 Esta questão foi colocada no âmbito de um litígio que opõe a Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH (a seguir «sociedade Werner») à República Federal da Alemanha, representada pelo ministro federal da Economia, por seu turno representado pelo Bundesausfuhramt (Serviço Federal do Comércio Externo).

3 A sociedade Werner foi encarregada de fornecer à Líbia, onde em 1979 e 1982 tinha instalado uma oficina de reparação que incluía uma fundição, um forno de fundição de indução a vácuo, bem como indutores para esse forno. No ano de 1991 solicitou ao Bundesamt für Wirtschaft (a seguir «Bundesamt») autorização para exportar essas mercadorias para a Líbia, autorização que lhe foi recusada com o fundamento de que esse fornecimento punha em sério risco os interesses a proteger

nos termos do § 7, intitulado «Protecção da segurança e dos interesses externos», da Außenwirtschaftsgesetz (lei alemã sobre o comércio externo, a seguir «AWG»), cujo n.° 1 estabelece:

«Os negócios jurídicos e as operações no quadro das trocas comerciais externas podem ser submetidos a restrições para:

1) garantir a segurança da República Federal da Alemanha,

2) evitar perturbações da coexistência pacífica ou

3) evitar perturbações significativas das relações externas da República Federal da Alemanha.»

4 Nos termos do § 2 da AWG, o governo está autorizado a enunciar, através de regulamento, os negócios jurídicos ou operações que podem ser proibidos ou sujeitos a autorização. Foi neste quadro que o regulamento de 18 de Dezembro de 1986 (Außenwirtschaftsverordnung, BGBl. I, p. 2671, a seguir «AWV») especificou, no seu anexo AL, as mercadorias sujeitas a autorização, anexo que pode ser modificado ou completado por regulamento, nos termos do § 27 da AWG. Assim, resulta do 76.° regulamento de 11 de Setembro de 1991, relevante para efeitos do processo principal, que os n.^{os} 1204 e 1356 foram acrescentados, ficando sujeitos a autorização:

«1204

Fornos de vácuo ou de gás de cobertura adequados para temperaturas de funcionamento de 1073K (800 °C), peças e aparelhos de controlo especialmente construídos para aqueles, bem como *software* para tais fornos, peças ou aparelhos de controlo, no caso de o comprador ou o país de destino das mercadorias ser a Líbia.

1356

Máquinas de bobinar, cujos movimentos sejam susceptíveis de coordenação ou programação para posicionar e bobinar, e adequadas para a preparação de estruturas de materiais compósitos, bem como aparelhos de controlo para coordenação ou programação, peças especialmente construídas e *software* especialmente desenvolvido para aquelas, no caso de o comprador ou o país de destino ser a Líbia.»

5 De acordo com o comentário do ministro federal da Economia, o objectivo da introdução desta exigência de autorização é evitar que os fornos e as máquinas de bobinar sejam utilizados para fins militares, designadamente no âmbito do programa líbio de desenvolvimento de mísseis.

6 Após o indeferimento pelo Bundesausfuhramt da reclamação que apresentou da decisão do Bundesamt, a sociedade Werner interpôs recurso para o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. De acordo com este órgão jurisdicional, a argumentação do Bundesausfuhramt parece assentar mais em razões relacionadas com a reputação da República Federal da Alemanha do que em considerações de segurança pública. Afirma assim que a República Federal da Alemanha só podia ser impedida de adoptar uma medida autónoma de proibição de exportação se a política comercial comum também abrangesse as medidas de natureza comercial que,

embora tenham uma influência sobre as trocas comerciais, visam principalmente objectivos ou finalidades de política externa. Foi por esta razão que o órgão jurisdicional nacional suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 113.° do Tratado CEE é contrário a regras nacionais aplicáveis ao comércio externo com países terceiros nos termos das quais é necessária autorização para exportar para a Líbia um forno de indução a vácuo, que, no presente caso, conduziram à recusa de autorização, com fundamento em tal ser necessário para a protecção da segurança pública do Estado-Membro, devido ao risco de perturbação da rede de relações externas?»

7 Assim, do despacho de reenvio resulta que o órgão jurisdicional nacional pretende que seja determinado o âmbito de aplicação do artigo 113.° do Tratado e, em especial, pretende saber se a política comercial comum diz apenas respeito às medidas que prosseguem objectivos comerciais ou se abrange igualmente as medidas de natureza comercial que visam objectivos de política externa e de segurança.

8 Importa recordar, antes do mais, que, por força do artigo 113.° do Tratado, a política comercial comum assenta em princípios uniformes, designadamente no que diz respeito às modificações pautais, à celebração de acordos pautais e comerciais, à uniformização das medidas de liberalização, à política de exportação, bem como às medidas de protecção do comércio.

9 A execução de tal política comercial comum exige que esta última noção não seja interpretada de forma restritiva, a fim de evitar que surjam perturbações no comércio intracomunitário devido às disparidades que, nesse caso, subsistiriam em determinados sectores das relações económicas com os países terceiros (v. parecer 1/78 de 4 de Outubro de 1979, Recueil, p. 2871, n.° 45).

10 Assim, uma medida que tenha por efeito impedir ou restringir a exportação de determinados produtos, como a descrita na questão prejudicial, não pode ficar fora do domínio da política comercial comum com o fundamento de que visa alcançar objectivos de política externa e de segurança.

11 Com efeito, o objecto específico da política comercial, a qual tem a ver com as trocas comerciais com os países terceiros e se baseia, de acordo com o artigo 113.°, na noção de política comum, exige que um Estado-Membro não possa restringir o seu alcance determinando livremente, face aos seus próprios imperativos de política externa ou de segurança, se uma medida é abrangida pelo artigo 113.°

12 Em seguida, importa observar que, tendo a competência em matéria de política comercial sido transferida no seu conjunto para a Comunidade por força do n.° 1 do artigo 113.°, só são admissíveis medidas de política comercial de carácter nacional em virtude de uma autorização específica por parte da Comunidade (acórdãos de 15 de Dezembro de 1976, Donckerwolke, 41/76, Colect., p. 781, n.° 32, e de 18 de Fevereiro de 1986, Bulk Oil, 174/84, Colect., p. 559, n.° 31).

13 É assim que a exportação de mercadorias da Comunidade para países terceiros se rege pelo Regulamento (CEE) n.° 2603/69 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1969, que estabelece um regime comum aplicável às exportações (JO L 324, p. 25; EE 11 F1 p. 60, a seguir «regulamento»).

14 Nos termos do artigo 1.° do regulamento, «as exportações da Comunidade Económica Europeia com destino a países terceiros são livres, isto é, não estão submetidas a restrições quantitativas com excepção das aplicadas nos termos do presente regulamento».

15 O artigo 11.° do mesmo diploma prevê essa excepção ao dispor que, «Sem prejuízo de outras disposições comunitárias, o presente regulamento não afecta a adopção ou a aplicação, pelos Estados-Membros, de restrições quantitativas à exportação justificadas por razões de moralidade pública, ordem pública e segurança pública, de protecção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas, de protecção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico, ou de protecção da propriedade industrial e comercial.»

16 Importa, portanto, começar por examinar se medidas nacionais, como as em causa, se enquadram no âmbito de aplicação do regulamento e, em seguida, se essas medidas, adoptadas com o fundamento de serem necessárias à protecção da segurança de um Estado-Membro em virtude do risco de perturbação da sua rede de relações externas, são admissíveis nos termos do artigo 11.° desse regulamento.

17 O Governo alemão duvida que a exigência de autorização possa constituir uma restrição quantitativa e interroga-se se o regulamento não proibirá apenas as restrições quantitativas à exportação, com exclusão das medidas de efeito equivalente.

18 Este argumento não pode ser acolhido.

19 É verdade que o artigo 34.° do Tratado distingue, em matéria de livre circulação de mercadorias no interior da Comunidade, as restrições quantitativas das medidas de efeito equivalente.

20 Todavia, daqui não resulta que a noção de restrições quantitativas, utilizada num regulamento relativo às trocas comerciais da Comunidade com países terceiros, deva ser interpretada no sentido que exclui qualquer medida de efeito equivalente na acepção do artigo 34.° do Tratado.

21 Como o Tribunal de Justiça referiu na sua jurisprudência, para a interpretação de uma disposição de direito comunitário importa tomar em consideração não apenas os seus termos, mas igualmente o contexto em que se inscreve e os objectivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (acórdãos de 17 de Novembro de 1983, Merck, 292/82, Recueil, p. 3781, n.° 12, e de 21 de Fevereiro de 1984, St. Nikolaus Brennerei, 337/82, Recueil, p. 1051, n.° 10).

22 Ora, um regulamento baseado no artigo 113.° do Tratado e que se destina a pôr em prática o princípio da liberdade de exportação no plano comunitário, enunciado no seu artigo 1.°, não pode excluir do seu âmbito de aplicação medidas adoptadas pelos Estados-Membros cujos efeitos equivalem a uma restrição quantitativa, caso a sua aplicação possa conduzir, como no caso em apreço, a uma proibição de exportação.

23 Esta observação é, aliás, corroborada pelo artigo XI do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio, que pode ser considerado pertinente para efeitos de interpretação de um instrumento comunitário que regula o comércio internacional. Com efeito, esse artigo, intitulado «Eliminação geral das restrições quantitativas», refere, no seu n.° 1, «proibições ou restrições que não sejam direitos aduaneiros, impostos, ou outras imposições, quer a sua aplicação seja feita por meio de contingentes, licenças de importação ou de exportação, quer por qualquer outro processo».

24 Assim, importa em seguida examinar se essas medidas, adoptadas com o fundamento de serem necessárias à protecção da segurança de um Estado-Membro em virtude do risco de perturbação da rede das relações externas, são admissíveis ao abrigo do artigo 11.° do regulamento.

25 Do acórdão de 4 de Outubro de 1991, Richardt e «Les Accessoires Scientifiques» (C-367/89, Colect., p. I-4621, n.° 22), resulta que a noção de segurança pública, na acepção do artigo 36.° do Tratado, abrange tanto a segurança interna de um Estado-Membro como a sua segurança externa. Interpretar esta noção de forma mais restritiva no âmbito do artigo 11.° do regulamento seria o mesmo que autorizar os Estados-Membros a aplicarem mais restrições à circulação de mercadorias no mercado interno do que à que se processa com países terceiros.

26 Importa acrescentar que, como o advogado-geral sublinhou no ponto 41 das suas conclusões, é difícil estabelecer uma distinção clara e nítida entre considerações de política externa e considerações de política de segurança. Ademais, tal como observa no ponto 46, a segurança de um Estado cada vez menos pode ser isoladamente considerada, na medida em que se encontra estreitamente ligada à segurança da comunidade internacional no seu conjunto e dos diversos elementos que a compõem.

27 Daqui resulta que o risco de uma perturbação grave das relações externas ou da coexistência pacífica entre os povos pode afectar a segurança externa de um Estado-Membro.

28 Embora incumba ao órgão jurisdicional nacional decidir se o artigo 11.° do regulamento, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça, se aplica aos factos e medidas submetidos à sua apreciação, importa todavia observar ser pacífico que a exportação de um produto susceptível de ser utilizado para fins militares para um país terceiro considerado como um destino muito sensível para a exportação de bens de dupla utilização pode afectar a segurança pública de um Estado-Membro, na acepção acima referida (v. o acórdão Richardt e «Les Accessoires Scientifiques», já referido, n.° 22).

29 Importa, portanto, responder à questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio no sentido de que o artigo 113.° do Tratado e, em especial, o artigo 11.° do regulamento não se opõem a disposições nacionais aplicáveis às trocas comerciais com países terceiros, por força das quais a exportação de um produto susceptível de ser utilizado para fins militares fica sujeita a autorização, por isso ser necessário para evitar o risco de perturbação grave das relações externas susceptível de afectar a segurança pública de um Estado-Membro, na acepção do artigo 11.° do regulamento.

Quanto às despesas

30 As despesas efectuadas pelos Governos alemão, helénico, espanhol, francês e do Reino Unido, 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,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre a questão que lhe foi submetida pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, por despacho de 4 de Fevereiro de 1994, declara:

O artigo 113.° do Tratado CE e, em especial, o artigo 11.° do Regulamento (CEE) n.° 2603/69 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1969, que estabelece um regime comum aplicável às exportações, não se opõem a disposições nacionais aplicáveis às trocas comerciais com países terceiros, por força das quais a exportação de um produto susceptível de ser utilizado para fins militares fica sujeita à emissão de uma autorização, por isso ser necessário para evitar o risco de perturbação grave das relações externas susceptível de afectar a segurança pública de um Estado-Membro, na acepção do artigo 11.° do regulamento.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Outubro de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias