Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GERARD HOGAN
apresentadas em 26 de novembro de 2020[1]

Processo C-572/18 P

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
contra

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — União aduaneira — Conclusões do Grupo de Peritos Aduaneiros — Regulamento (UE) n.º 952/2013 — Artigo 211.º, n.º 6 — Autorização para o aperfeiçoamento ativo de certos aços elétricos de grão orientado — Análise das condições económicas — Natureza vinculativa das conclusões do Grupo de Peritos Aduaneiros — Ato não impugnável»

I. Introdução

1. Com o presente recurso, as recorrentes pedem a anulação do Despacho de 2 de julho de 2018, thyssenkrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Comissão[2] (a seguir «despacho recorrido»), pelo qual o Tribunal Geral julgou inadmissível o recurso das recorrentes. Este recurso tinha sido interposto contra o que foi designado uma «conclusão» a que a Comissão tinha chegado.

2. A questão no cerne do presente litígio é a de saber se a conclusão a que a Comissão chegou, segundo a qual «estavam preenchidas as condições económicas»[3] no âmbito de um regime aduaneiro relativo à autorização de utilização do denominado «aperfeiçoamento ativo», constitui um ato destinado a produzir efeitos jurídicos que é suscetível de impugnação para efeitos do artigo 263.º, n.º 1, TFUE.

3. O «regime do aperfeiçoamento ativo» é regulado pelos artigos 256.º a 258.º do Código Aduaneiro e consiste num regime que permite suspender os direitos de importação, o IVA e outras imposições ou medidas de política comercial aquando da importação para a União de mercadorias provenientes de países terceiros. Os produtos resultantes desse modo de aperfeiçoamento são, seguidamente, reexportados ou introduzidos em livre prática na União, sendo neste último caso os encargos pagos sobre as matérias-primas inicialmente importadas ou sobre os produtos transformados. A aplicação deste regime está subordinada a uma autorização das autoridades aduaneiras.

1 Língua original: inglês.

2 T-577/17, não publicado, EU:T:2018:411.

3 V. artigo 211.º, n.º 4, alínea b), e n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO 2013, L 269, p. 1, a seguir «Código Aduaneiro»).

4. Tinha sido apresentado um pedido de autorização para o aperfeiçoamento ativo de certos tipos de aço elétrico de grão orientado (grain-oriented electrical steel, a seguir «GOES») de origem japonesa que estavam sujeitos a medidas *antidumping* impostas pela Comissão Europeia [4]. As medidas *antidumping* visavam a importação desses materiais a um preço inferior ao preço mínimo de importação que tinha sido fixado. A concessão da autorização de aperfeiçoamento ativo no caso em apreço teria por consequência que o importador não teria tido de pagar direitos *antidumping* nem de apresentar qualquer prova de que o dumping tinha sido eliminado.

5. Por conseguinte, não será talvez muito surpreendente que a concessão de tal autorização tenha sido vigorosamente contestada por concorrentes europeus produtores de GOES. Sustentam que tal autorização equivaleria a contornar os procedimentos previstos pelo regulamento de execução que institui as referidas medidas *antidumping*. A questão no presente recurso é, contudo, a de saber se esses concorrentes podem impugnar no presente processo a validade da conclusão da Comissão acima referida ou se, pelo contrário, estão limitados à impugnação da autorização de aperfeiçoamento ativo concedida pela autoridade aduaneira nacional, perante os seus próprios órgãos jurisdicionais nacionais [5]. Tal depende da questão de saber se a conclusão da Comissão se destinava a produzir efeitos jurídicos e, em caso afirmativo, coloca-se a questão adicional de saber se a medida dizia direta e individualmente respeito às recorrentes para efeitos do artigo 263.º, n.º 1, TFUE.

6. Os critérios a aplicar para determinar se um ato se destina a produzir efeitos jurídicos não são, de modo algum, novos e são expostos no n.º 28 do despacho recorrido. No entanto, e apesar de o Tribunal de Justiça, no seu Acórdão Friesland Coberco Dairy Foods [6], ter interpretado uma disposição [7] que é quase idêntica à do artigo 259.º, n.º 5, do Regulamento de Execução (UE) 2015/2447 da Comissão, de 24 de novembro de 2015 [8], a disposição em causa no presente processo, subsistem dúvidas quanto à questão de saber se uma conclusão sobre as condições económicas constitui um ato jurídico vinculativo, nomeadamente em razão de um acordo administrativo adotado pela Comissão e pelos Estados-Membros que prevê exatamente o oposto da posição que a Comissão atualmente defende. Pode observar-se, a este respeito, que, no Acórdão Friesland Coberco, o Tribunal de Justiça declarou que uma expressão que exigia que as conclusões do Comité do Código Aduaneiro fossem «tidas em conta» pelas autoridades aduaneiras nacionais significava que as conclusões do referido comité não vinculavam as autoridades aduaneiras nacionais [9]. No caso em apreço, coloca-se uma questão de interpretação legislativa muito semelhante.

4 Regulamento de execução (UE) 2015/1953 da Comissão, de 29 de outubro de 2015, que institui um direito *antidumping* definitivo relativo às importações de determinados produtos laminados planos, de grãos orientados, de aço ao silício, denominado «magnético», originários da República Popular da China, do Japão, da República da Coreia, da Federação da Rússia e dos Estados Unidos da América (JO 2015, L 284, p. 109).

5 Segundo o pedido das recorrentes de autorização para apresentarem uma réplica, as recorrentes interpuseram recursos para o Rechtbank Noord-Holland (Tribunal de Primeira Instância da Holanda do Norte, Países Baixos) em que impugnavam o indeferimento das suas objeções à concessão da autorização de aperfeiçoamento ativo pela autoridade aduaneira neerlandesa.

6 N.ºs 25 a 33 do Acórdão de 11 de maio de 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312) (a seguir «Acórdão Friesland Coberco»). O acórdão diz respeito a um caso de transformação sob controlo aduaneiro e não de aperfeiçoamento ativo. A fusão destes procedimentos estava já prevista no Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado) (JO 2008, L 145, p. 1), v. considerando 33 do referido regulamento. Foi retomada pelo Código Aduaneiro, v. considerando 50 deste código.

7 Artigo 504.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1993, L 253, p. 1).

8 Regulamento de Execução (UE) 2015/2447 da Comissão, de 24 de novembro de 2015, que estabelece as regras de execução de determinadas disposições do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO 2015, L 343, p. 558).

9 Acórdão Friesland Coberco, n.ºs 26 e 27.

7. Por conseguinte, o presente recurso dará ao Tribunal de Justiça a oportunidade de reconsiderar mais uma vez a sua posição quanto ao que constitui um ato vinculativo para efeitos de eventual impugnação ao abrigo do artigo 263.º TFUE. Todavia, antes de podermos proceder ao exame destas questões, há que expor previamente as disposições jurídicas pertinentes. Uma vez que as recorrentes se baseiam na alteração legislativa ocorrida após o Acórdão Friesland Coberco, há que referir o quadro jurídico existente no momento da prolação desse acórdão bem como os desenvolvimentos posteriores pertinentes para o caso em apreço.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamentação em vigor no momento da prolação do Acórdão Friesland Coberco

a) Regulamento (CEE) n.º 2913/92

8. O artigo 130.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92[10] descrevia o regime de transformação sob controlo aduaneiro, que permitia introduzir em livre prática os produtos resultantes destas operações com a aplicação dos direitos de importação que lhes eram próprios. Nos termos do artigo 132.º, era necessário pedir uma autorização.

9. O artigo 133.º do Regulamento n.º 2913/92[11] estabelecia as condições para a concessão dessa autorização:

«A autorização apenas será concedida:

[…]

e) Desde que estejam preenchidas as condições necessárias para que o regime possa contribuir para favorecer a criação ou a manutenção de uma atividade de transformação de mercadorias na Comunidade sem que sejam prejudicados os interesses essenciais dos produtores comunitários de mercadorias similares (condições económicas). Os casos em que se consideram preenchidas as condições económicas podem ser determinados pelo procedimento do comité.»

10. Os artigos 247.º a 249.º descreviam o papel do Comité do Código Aduaneiro na assistência à Comissão nos termos do regulamento. O artigo 249.º previa:

«O comité pode analisar qualquer questão sobre regulamentação aduaneira, suscitada pelo presidente, por sua própria iniciativa ou a pedido do representante de um Estado-Membro.»

10 JO 1992, L 302, p. 1. O Regulamento (CEE) n.º 2913/92, de 12 de outubro de 1992, foi finalmente revogado pelo Regulamento n.º 952/2013, quando o Código Aduaneiro Modernizado, nos termos do Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado) (JO 2008, L 145, p. 1), foi substituído pelo Código Aduaneiro da União, nos termos do Regulamento n.º 952/2013, antes mesmo de o Código Aduaneiro Modernizado entrar plenamente em vigor.

11 Conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2700/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2000, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 2000, L 311, p. 17).

b) Regulamento (CEE) n.º 2454/93

11. O artigo 502.º e o artigo 504.º do Regulamento n.º 2454/93[12] faziam parte da secção intitulada «Condições económicas». Referiam-se ambos ao papel das autoridades aduaneiras nacionais quando o Comité do Código Aduaneiro procedia a um exame das condições económicas. O artigo 502.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2454/93 dispunha:

«Com exclusão dos casos em que se consideram satisfeitas as condições económicas nos termos dos capítulos 3, 4 ou 6, a autorização não será concedida sem o exame das condições económicas [pelas autoridades aduaneiras].»

12. O artigo 504.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento n.º 2454/93 dispunha:

«1. Sempre que um exame seja iniciado em conformidade com o artigo 503.º, o caso é transmitido à Comissão, acompanhado das conclusões do exame já realizado.

[…]

4. As conclusões do comité são tidas em conta pelas autoridades aduaneiras em causa e por qualquer autoridade aduaneira responsável por autorizações ou por pedidos de autorizações análogos.

[…]»

2. Regulamentação aplicável ao caso em apreço

a) Código Aduaneiro

13. Seguidamente, há que examinar as disposições da versão reformulada do Código Aduaneiro. Nos termos do artigo 210.º do Código Aduaneiro, as mercadorias podem ser sujeitas a regimes especiais, incluindo o do aperfeiçoamento ativo.

14. O artigo 211.º do Código Aduaneiro enumera, no seu n.º 1, os regimes que exigem autorização e, nos seus n.ºs 4 a 6, trata das condições adicionais que devem estar preenchidas, nomeadamente, para a concessão de uma autorização de aperfeiçoamento ativo. Estas disposições têm a seguinte redação:

«1. É necessária uma autorização das autoridades aduaneiras para:

a) O recurso aos regimes de aperfeiçoamento ativo ou passivo, de importação temporária ou de destino especial;

[…]

4. Salvo disposição em contrário, e para além do n.º 3, a autorização referida no n.º 1 só é concedida se estiverem preenchidas cumulativamente as seguintes condições:

a) As autoridades aduaneiras estiverem em condições de exercer a fiscalização aduaneira sem terem que criar um dispositivo administrativo desproporcionado em relação às necessidades económicas em causa;

12 JO 1993, L 253, p. 1, revogado implicitamente pelo Regulamento de Execução (UE) 2016/481 da Comissão, de 1 de abril de 2016, que revoga o Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 2016, L 87, p. 24).

b) Os interesses essenciais dos produtores da União não forem afetados desfavoravelmente pela autorização para um regime de aperfeiçoamento (condições económicas).

5. Considera-se que os interesses essenciais dos produtores da União não são afetados desfavoravelmente, tal como referido no n.º 4, alínea b), salvo se existir prova em contrário ou salvo nos casos em que as condições económicas se consideram preenchidas.

6. Se existirem provas de que os interesses essenciais dos produtores da União podem ser afetados desfavoravelmente, deve proceder-se a uma análise das condições económicas ao nível da União.»

15. O artigo 212.º do Código Aduaneiro, intitulado «Delegação de poderes», dispõe:

«A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo [284].º, a fim de determinar:

a) As condições de concessão da autorização dos regimes a que se refere o artigo 211.º, n.º 1;

b) As exceções às condições a que se refere o artigo 211.º, n.ºs 3 e 4;

c) Os casos em que as condições económicas se consideram preenchidas, tal como referido no artigo 211.º, n.º 5.»

16. O artigo 213.º do Código Aduaneiro, intitulado «Atribuição de competências de execução», tem a seguinte redação:

«A Comissão especifica, por meio de atos de execução, as regras processuais aplicáveis à análise das condições económicas a que se refere o artigo 211.º, n.º 6.

Os referidos atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 285.º, n.º 4.»

b) Regulamento Delegado (UE) 2015/2446 da Comissão

17. O artigo 166.º, n.º 1, do Regulamento Delegado (UE) 2015/2446 (a seguir «regulamento delegado»)[13] estabelece a regra geral segundo a qual as condições previstas no artigo 211.º, n.º 4, alínea b), do Código Aduaneiro não são aplicáveis às autorizações para aperfeiçoamento ativo e prevê três exceções a esta regra.

18. O artigo 167.º do regulamento delegado enumera 19 casos em que as condições económicas para o aperfeiçoamento ativo, em conformidade com o artigo 211.º, n.º 5, do código aduaneiro, são consideradas preenchidas.

13 Regulamento Delegado (UE) 2015/2446 da Comissão, de 28 de julho de 2015, que completa o Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, com regras pormenorizadas relativamente a determinadas disposições do Código Aduaneiro da União (JO 2015, L 343, p. 1).

c) Regulamento de Execução (UE) 2015/2447 da Comissão

19. O artigo 259.º, n.ºs 1, 4, 5 e 6, do Regulamento de Execução (UE) 2015/2447 da Comissão (a seguir «regulamento de execução») [14] que trata da análise das condições económicas previstas no artigo 211.º, n.º 6, do Código Aduaneiro, tem a seguinte redação:

«1. Se, na sequência do pedido de autorização referido no artigo 211.º, n.º 1, alínea a), do Código, for solicitada uma análise das condições económicas em conformidade com o artigo 211.º, n.º 6, do Código, a administração aduaneira da autoridade aduaneira competente para tomar uma decisão sobre o pedido transmite o processo sem demora à Comissão, solicitando essa análise.

[…]

4. A Comissão cria um grupo de peritos, composto por representantes dos Estados-Membros, que aconselha a Comissão sobre se as condições económicas estão preenchidas ou não.

5. As conclusões da análise das condições económicas são tidas em conta pela autoridade aduaneira em causa e por quaisquer outras autoridades aduaneiras responsáveis por pedidos ou autorizações análogos.

Pode ser estabelecido nas conclusões sobre as condições económicas que o caso em apreciação é único e, por conseguinte, não pode servir de precedente para outros pedidos ou autorizações.

6. Nos casos em que se tenha concluído que as condições económicas deixaram de estar preenchidas, a autoridade aduaneira competente revoga a autorização correspondente. A revogação produz efeitos o mais tardar um ano a contar do dia seguinte à data em que a decisão de revogação é recebida pelo titular da autorização.»

d) Outras regras relativas aos grupos de peritos

20. O artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da Decisão da Comissão, de 30 de maio de 2016, que estabelece regras horizontais relativas à criação e ao funcionamento dos grupos de peritos da Comissão [15], associada à Comunicação da Comissão à Comissão intitulada «Quadro para os grupos de peritos da Comissão: regras horizontais e registo público» [16] (a seguir «regras horizontais») prevê que os grupos de peritos prestem aconselhamento e facultem conhecimentos especializados à Comissão. Nos termos do artigo 5.º desta decisão, os seus mandatos e funções devem ser claramente definidos.

21. O Grupo de Peritos Aduaneiros é constituído em conformidade com os Estatutos do Grupo de Peritos Aduaneiros [17] Está sujeito às regras horizontais dos grupos de peritos da Comissão e, nos termos do artigo 2.º, alínea g), dos termos de referência, deve prestar aconselhamento relativamente à análise da questão de saber se estão preenchidas as condições económicas.

14 Regulamento de Execução (UE) 2015/2447 da Comissão, de 24 de novembro de 2015, que estabelece as regras de execução de determinadas disposições do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO 2015, L 343, p. 558).

15 C(2016) 3301.

16 C(2016)3300.

17 Nota para o Registo do Grupo de Peritos da Comissão, Ref. Ares (2016) 2109319 de 3 de maio de 2016.

22. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Regimento do Grupo de Peritos Aduaneiros [18], cada Estado-Membro é considerado um membro do Grupo de Peritos Aduaneiros e decide da composição da sua delegação. O artigo 8.º deste regimento descreve o procedimento a seguir pelo Grupo de Peritos Aduaneiros quando presta aconselhamento à Comissão sobre o respeito das condições económicas. Prevê que se procederá a uma votação se o grupo não puder alcançar um consenso. Os membros que votem contra a confirmação da existência das condições económicas devem fundamentar a sua posição, nos termos do artigo 8.º, alínea e), deste regimento.

III. Antecedentes do litígio [19]

23. Em 21 de fevereiro de 2017, a Euro-Mit Staal BV (a seguir «EMS») apresentou às autoridades aduaneiras neerlandesas um pedido de autorização de aperfeiçoamento ativo de determinados tipos de GOES de origem japonesa. Este pedido foi apresentado com base no artigo 211.º, n.º 1, alínea a), do Código Aduaneiro.

24. Em 27 de fevereiro de 2017, as autoridades aduaneiras neerlandesas, em aplicação do artigo 259.º, n.º 1, do regulamento de execução, transmitiram o processo à Comissão, pedindo-lhe que examinasse as condições económicas em conformidade com o artigo 211.º, n.º 6, do Código Aduaneiro e «que concluísse que [estavam] preenchidas e [que] a autorização [podia] ser concedida» [20].

25. A questão foi tratada na sexta reunião do Grupo de Peritos Aduaneiros, secção «Regimes especiais que não sejam de trânsito», de 2 de maio de 2017, em que a votação dos membros sobre o pedido de aconselhamento da Comissão sobre a questão de saber se as condições económicas estavam ou não preenchidas conduziu a um resultado favorável. A Comissão concluiu, nessa base, que as condições económicas estavam preenchidas. Este resultado foi registado na ata dessa reunião (a seguir «conclusão impugnada»).

26. No mesmo dia, a autoridade aduaneira neerlandesa emitiu a autorização de aperfeiçoamento ativo a favor da EMS para o período compreendido entre 2 de maio de 2017 e 1 de maio de 2020. Em 12 de julho de 2017, as recorrentes apresentaram junto da autoridade aduaneira neerlandesa deduziram oposição à concessão dessa autorização à EMS. Nas suas decisões preliminares de 11 de dezembro de 2017 sobre essas oposições, a autoridade aduaneira neerlandesa declarou que estava «obrigada» («verplicht») a conceder as autorizações requeridas, uma vez que devia «ter em conta a conclusão alcançada quanto às condições económicas» [21].

IV. Tramitação do processo no Tribunal Geral e despacho recorrido

27. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de agosto de 2017, as recorrentes pediram a anulação da conclusão impugnada.

28. A Comissão suscitou uma exceção de inadmissibilidade [22] baseada na inexistência de um ato suscetível de ser objeto de um recurso de anulação, nos termos do artigo 263.º TFUE e, a título subsidiário, na inexistência de afetação direta e individual das recorrentes exigida pelo artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. A EMS pediu para intervir em apoio dos pedidos da Comissão.

18 Ref. Ares (2016) 2616740 de 6 de junho de 2016.

19 N.ºs 1 a 8 do despacho recorrido.

20 N.º 2 do despacho recorrido.

21 Como as recorrentes salientam no seu recurso, a decisão definitiva da autoridade aduaneira neerlandesa de 8 de janeiro de 2018 indeferiu as objeções com fundamento em que a autorização prevista no artigo 44.º do Código Aduaneiro não dizia direta e individualmente respeito aos produtores da União, referindo-se apenas ao que considerava ser uma obrigação de conceder a autorização requerida como um argumento adicional para o indeferimento.

22 Nos termos do artigo 130.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

29. O Tribunal Geral julgou o recurso das recorrentes inadmissível com fundamento em que a conclusão impugnada não tinha natureza de ato impugnável [23], sem que fosse necessário examinar a segunda exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão e sem conhecer do mérito da causa. Contudo, nos termos do artigo 135.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a Comissão foi condenada a suportar as suas próprias despesas, bem como as efetuadas pelas recorrentes. Tendo o recurso das recorrentes sido julgado inadmissível, não havia que conhecer do pedido de intervenção apresentado pela EMS.

V. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

30. Em 13 de setembro de 2018, as recorrentes interpuseram recurso do despacho recorrido. As recorrentes pedem ao Tribunal de Justiça que anule o despacho recorrido, que decida ele próprio sobre a admissibilidade, incluindo sobre a segunda exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, que remeta o processo ao Tribunal Geral para que este decida quanto ao mérito dos recursos de anulação e que condene a Comissão nas despesas.

31. A Comissão sustenta que o Tribunal de Justiça deve negar provimento ao presente recurso e condenar as recorrentes nas despesas.

32. Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 27 de dezembro de 2018, a EMS pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão [24]. Este pedido foi indeferido por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 7 de março de 2019 [25], uma vez que a EMS não tinha demonstrado interesse na resolução da causa.

VI. Recurso da decisão do Tribunal Geral

33. As recorrentes invocam cinco fundamentos de recurso. Em primeiro lugar, alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro ao considerar que o Código Aduaneiro e os regulamentos delegado e de execução que lhe são relativos não conferem à Comissão o poder de adotar decisões vinculativas para as autoridades aduaneiras nacionais na análise das condições económicas. Alegam, em segundo lugar, que o Tribunal Geral cometeu um erro ao considerar ao considerar que o papel da Comissão na análise das condições económicas tem natureza puramente processual. Em terceiro lugar, consideram que o Tribunal Geral cometeu um erro ao conceder o valor de precedente legal ao Acórdão Friesland Coberco no que respeita à interpretação do artigo 259.º, n.º 5, do regulamento de execução. Em quarto lugar, segundo as recorrentes, o Tribunal Geral cometeu um erro ao não ter considerado o «Acordo Administrativo sobre a aplicação do artigo 211.º, n.º 6, do CAU e do artigo 259.º do Regulamento de Execução do CAU» [26] (a seguir «acordo administrativo»), aplicável a partir de 1 de setembro de 2016, prova da natureza vinculativa das conclusões impugnadas sobre as condições económicas. Em quinto e último lugar, as recorrentes alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro ao não ter considerado que a conclusão impugnada lhes dizia direta e individualmente respeito.

34. Os quatro primeiros fundamentos referem-se a erros de direito pretensamente cometidos pelo Tribunal Geral na sua apreciação da questão de saber se a conclusão impugnada constitui um ato impugnável. Embora apenas o terceiro fundamento incida sobre as diferenças relativamente às disposições examinadas pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Friesland Coberco, resulta claramente do recurso que a maioria dos argumentos em apoio dos três primeiros fundamentos assenta na diferença entre o quadro jurídico anterior e o posterior à entrada em vigor do Código Aduaneiro. Por

23 N.º 70 do despacho recorrido.

24 Nos termos do artigo 40.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

25 thyssenkrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Comissão (C-572/18 P, não publicado, EU:C:2019:188).

26 Ref. Ares (2016) 4155451 — 05/08/2016.

conseguinte, importa examinar conjuntamente os três primeiros fundamentos. A questão de saber se há que examinar o quarto fundamento, que suscita a questão dos efeitos jurídicos de um acordo administrativo para determinar se a conclusão impugnada constitui um ato impugnável, depende da resposta a dar aos três primeiros fundamentos, ao passo que o quinto fundamento só poderá ser pertinente se for demonstrado um erro de direito do Tribunal Geral.

A. Quanto ao interesse em agir

35. A título de observação preliminar, a Comissão salientou que os tribunais da União podem examinar oficiosamente se um recurso ficou sem objeto [27], deixando de haver lugar a decisão em qualquer fase do processo. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva só é admissível se essa pessoa tiver interesse na anulação do ato recorrido. Esse interesse pressupõe que a anulação desse ato possa, por si só, produzir consequências jurídicas e que, assim, o resultado do recurso possa proporcionar um benefício à parte que o interpôs [28]. Poderia não ter sido esse o caso se as recorrentes não tivessem agido judicialmente contra o indeferimento pela autoridade aduaneira neerlandesa das suas objeções à autorização de aperfeiçoamento ativo concedida à ESM, permitindo, assim, que essa autorização se tornasse uma decisão vinculativa [29]. Uma vez que as recorrentes agiram judicialmente — facto que a Comissão aceita — não há dúvidas no caso em apreço quanto à manutenção do interesse em agir das recorrentes.

B. Quanto aos três primeiros fundamentos, relativos à existência de um ato impugnável na aceção do artigo 263.º TFUE

1. Argumentos das partes

36. Com o seu primeiro fundamento, as recorrentes sustentam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 48 do despacho recorrido, que nem o Código aduaneiro, nem o regulamento delegado, nem o regulamento de execução, conferem poderes à Comissão para adotar decisões vinculativas para as autoridades nacionais no âmbito de um procedimento de concessão de uma autorização de aperfeiçoamento ativo. Foi o que deduziram do facto de, no âmbito dos seus poderes de execução, a Comissão ter instituído um procedimento em que a questão de saber se estão preenchidas as condições económicas deve ser examinada ao nível da União, ao passo que, registando a este respeito uma diferença em relação à anterior versão do Código Aduaneiro [30] que estava em vigor e foi examinada no Acórdão Friesland Coberco, não foram reconhecidos às autoridades nacionais quaisquer poderes para examinar as condições económicas.

37. Com o seu segundo fundamento, as recorrentes alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando, no n.º 49 do despacho recorrido, qualificou o papel da Comissão no âmbito da análise das condições económicas como puramente processual. Sustentam que nada no Código Aduaneiro ou nos regulamentos delegado e de execução limita o papel da Comissão à recolha dos votos dos representantes dos Estados-Membros no Grupo de Peritos Aduaneiros e à contagem dos votos expressos. Uma vez que a Comissão não é obrigada a seguir os conselhos do Grupo de Peritos Aduaneiros, as recorrentes consideram que a Comissão deve ser «juridicamente responsável pela conclusão alcançada sobre as condições económicas».

27 Artigo 149.º do Regulamento de Processo

28 V., neste sentido, Acórdão de 17 de setembro de 2015, Mory e o./Comissão (C-33/14 P, EU:C:2015:609, n.º 55).

29 V., por analogia, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Gul Ahmed Textile Mills/Conselho (C-100/17 P, EU:C:2018:214, n.º 99), sobre a questão de saber se havia «manutenção do interesse» quando um pedido de reembolso, que poderia eventualmente proceder caso fosse dado provimento a um recurso de anulação, não tinha sido apresentado em tempo útil.

30 Regulamento n.º 2913/92.

38. Com o seu terceiro fundamento, as recorrentes contestam as afirmações do Tribunal Geral constantes dos n.os 60 e 61 do despacho recorrido. Nessas passagens, o Tribunal Geral considerou que a interpretação do Tribunal de Justiça do artigo 504.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2454/93 no Acórdão Friesland Coberco é igualmente válida para o artigo 295.º, n.º 5, do regulamento de execução, que é aplicável ao caso em apreço. Contesta a conclusão do Tribunal Geral segundo a qual estas duas disposições «podem ser consideradas equivalentes».

39. Em apoio do seu fundamento, as recorrentes invocam a evolução legislativa, por exemplo, o facto de a definição do conceito de «condições económicas» ter sido alterada e o de o Comité do Código Aduaneiro já não desempenhar qualquer papel na análise das condições económicas, elementos em que, na sua opinião, o Tribunal de Justiça tinha baseado amplamente o seu raciocínio no Acórdão Friesland Coberco. Além disso, as recorrentes salientam a diferença de redação entre, por um lado, o artigo 502.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2454/93 e, por outro, o artigo 211.º, n.º 6, do Código Aduaneiro e o artigo 259.º, n.º 1, do regulamento de execução, que deslocam a ênfase de um exame pelas autoridades aduaneiras para uma análise ao nível da União.

40. A Comissão discorda dos argumentos das recorrentes e salienta que as instituições só podem adotar atos vinculativos se existir uma base jurídica clara para o fazerem. Segundo a Comissão, não é o que se passa no caso em apreço. Alega, além disso, que o direito à proteção jurisdicional das recorrentes é suficientemente assegurado, ainda que estes não possam recorrer da conclusão impugnada, porque o órgão jurisdicional nacional tem a possibilidade de apresentar um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça no âmbito do recurso interposto pelas recorrentes da decisão da autoridade aduaneira neerlandesa. A Comissão sustenta igualmente que o Acórdão Friesland Coberco continua a ser válido. Em sua opinião, o facto de as disposições legislativas subjacentes terem sido objeto de uma reformulação em 2013 não afeta a natureza jurídica nem os efeitos jurídicos da conclusão nem a pertinência do raciocínio seguido nesse acórdão.

2. Apreciação

41. Uma «conclusão» não é um dos tipos de medidas enumeradas no artigo 288.º TFUE através das quais as instituições exercem as suas competências e relativamente às quais se indica claramente se têm ou não efeitos vinculativos [31]. Como o Tribunal Geral declarou no n.º 24 do despacho recorrido, resulta de jurisprudência constante que são consideradas medidas impugnáveis, na aceção do artigo 263.º TFUE, todas as medidas adotadas pelas instituições da União Europeia, qualquer que seja a sua forma, que visem produzir efeitos jurídicos vinculativos [32]. Como o Tribunal Geral corretamente salientou no n.º 28 do despacho recorrido, para determinar se a medida produz tais efeitos há que analisar a sua substância. Deve ser apreciada em função de critérios objetivos, como o seu conteúdo, tendo em conta o contexto da sua adoção bem como os poderes das instituições que a adotaram [33].

31 Contudo, mesmo nesta categoria, existem exceções, a saber, no caso de uma medida que, segundo a sua denominação, não é vinculativa, não constituir, em razão do seu conteúdo, um ato genuinamente não vinculativo. V., neste sentido, Acórdão de 20 de fevereiro de 2018, Bélgica/Comissão (C-16/16 P, EU:C:2018:79, n.º 29, a respeito de uma recomendação).

32 Acórdãos de 13 de fevereiro de 2014, Hungria/Comissão (C-31/13 P, EU:C:2014:70, n.º 54 e jurisprudência referida), e de 25 de outubro de 2017, Roménia/Comissão (C-599/15 P, EU:C:2017:801, n.º 47). V., igualmente, contudo, a análise do advogado-geral M. Bobek nas suas Conclusões no processo Bélgica/Comissão (C-16/16 P, EU:C:2017:959), que demonstra que houve uma evolução da jurisprudência que passou de uma exigência de as medidas terem simplesmente «efeitos jurídicos» para a exigência de terem «efeitos jurídicos vinculativos» bem como a sua crítica desta evolução e proposta de regresso ao primeiro critério.

33 Acórdãos de 13 de fevereiro de 2014, Hungria/Comissão (C-31/13 P, EU:C:2014:70, n.º 55 e jurisprudência referida), e de 25 de outubro de 2017, Roménia/Comissão (C-599/15 P, EU:C:2017:801, n.º 48 e jurisprudência referida). Isto é confirmado pelos processos em que o Tribunal de Justiça teve anteriormente de se debruçar sobre a natureza de «conclusões». O Tribunal de Justiça nada inferiu do título escolhido para a medida. No Acórdão de 25 de outubro de 2017, Comissão/Conselho (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), o Tribunal de Justiça descreve, no n.º 45, a incerteza gerada pela adoção de uma «conclusão» quanto à natureza e ao alcance jurídicos desse ato «no caso em apreço». O Tribunal de Justiça considerou que o Conselho, nas circunstâncias desse processo, devia ter adotado um ato claramente vinculativo, a saber, uma decisão. No Acórdão Friesland Coberco, ao qual voltarei, o Tribunal de Justiça concluiu, depois de analisar todos estes critérios, que a conclusão em causa não era vinculativa.

42. Os fundamentos invocados pelas recorrentes centram-se nos poderes da Comissão para adotar um ato vinculativo. Contudo, segundo os princípios expostos no número anterior, a decisão sobre a questão de saber se uma medida é de natureza vinculativa deve ser tomada à luz de todos os critérios, e não apenas de um único [34]. Por conseguinte, embora as recorrentes tenham concentrado principalmente a sua crítica na conclusão do Tribunal Geral segundo a qual a Comissão não tinha poderes para adotar medidas vinculativas — tendo em conta a posição da Comissão nesse contexto — a apreciação do Tribunal Geral deve, contudo, ser analisada à luz de todos os aspetos.

a) Conteúdo da medida e contexto da sua adoção

43. O conteúdo da conclusão impugnada limita-se à declaração de que «COM concluiu que as condições económicas estão preenchidas». Isto só pode ser compreendido no seu contexto próprio. O contexto jurídico e factual desta decisão foi descrito pelo Tribunal Geral nos n.os 31 a 43 do despacho recorrido. Farei a uma breve recapitulação para apreciar as conclusões do Tribunal Geral.

44. A conclusão impugnada inscreve-se no âmbito de um procedimento iniciado pela EMS pelo qual esta requereu uma autorização para a utilização do regime de aperfeiçoamento ativo. Esta autorização é exigida, em conformidade com o artigo 211.º, n.º 1, alínea a), do Código Aduaneiro, quando as mercadorias são sujeitas ao regime do aperfeiçoamento ativo nos termos do artigo 210.º, alínea d), do Código Aduaneiro. As autoridades competentes para a concessão dessa autorização são as autoridades aduaneiras do Estado-Membro [35]. O artigo 211.º, n.os 3 e 4, do Código Aduaneiro enumera os requisitos que devem estar preenchidos para que tal autorização seja concedida. Enquanto o n.º 3 trata dos requisitos pessoais que o requerente deve preencher, o n.º 4 enuncia dois outros critérios, a saber, em primeiro lugar, a proporcionalidade da fiscalização das autoridades aduaneiras e, em segundo lugar, o respeito das condições económicas. Este último critério, que figura no artigo 211.º, n.º 4, alínea b), do Código Aduaneiro, precisa que «[o]s interesses essenciais dos produtores da União não [sejam] afetados desfavoravelmente pela autorização».

45. Contudo, devido a um conjunto bastante complexo de condições adicionais e ficções jurídicas, os casos em que este requisito deve efetivamente ser examinado são, de facto, bastante limitados [36]. Nesses restantes casos, raros, o artigo 211.º, n.º 6, do Código Aduaneiro exige uma verificação em duas fases. Em primeiro lugar, há que apurar que «exist[em] provas de que os interesses essenciais dos produtores da União podem ser afetados desfavoravelmente» [37]. Todos os exames desta natureza são efetuados pela autoridade aduaneira nacional. Só depois de este novo limiar ter sido ultrapassado é que é efetuada uma análise pormenorizada das condições económicas. O artigo 211.º, n.º 6, do Código Aduaneiro precisa, seguidamente, que *deve proceder-se a essa análise ao nível da União*.

34 V., neste sentido, Acórdão de 25 de outubro de 2017, Roménia/Comissão (C-599/15 P, EU:C:2017:801), bem como Conclusões da advogada-geral J. Kokott nos processos Eslováquia/Comissão e Roménia/Comissão (C-593/15 P e C-599/15 P, EU:C:2017:441, n.º 46).

35 Artigo 211.º, n.º 1. O artigo 22.º, n.º 1, do Código Aduaneiro define a autoridade aduaneira competente.

36 Nos termos do artigo 166.º, n.º 1, do regulamento delegado, as condições económicas só serão de facto analisadas em três casos. Além disso, as condições económicas do aperfeiçoamento ativo já são consideradas aceites relativamente a 19 operações enumeradas no artigo 167.º do regulamento delegado.

37 Segundo certas versões linguísticas, há até que demonstrar que existe essa probabilidade. V. a versão em língua francesa do artigo 211.º, n.º 6, do Código Aduaneiro: «Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement […]».

b) A Comissão tem poderes para formular uma conclusão sobre a questão das condições económicas que vincule as autoridades aduaneiras nacionais?

46. O artigo 259.º do regulamento de execução foi adotado ao abrigo das competências gerais de execução da Comissão contidas no artigo 213.º do Código Aduaneiro [38]. Como o Tribunal Geral observa no n.º 36 do despacho recorrido, o artigo 259.º, n.º 1, do regulamento de execução dispõe que «a administração aduaneira da autoridade aduaneira competente para tomar uma decisão sobre o pedido transmite o processo sem demora à Comissão, solicitando essa análise». O artigo 259.º, n.º 4, do regulamento de execução dispõe, seguidamente, que o grupo de peritos criado pela Comissão *aconselha* a Comissão sobre se as condições económicas estão preenchidas ou não. A natureza meramente consultiva deste papel é sublinhada pelos artigos 3.º e 5.º, n.º 1, das regras horizontais ao abrigo das quais o Grupo de Peritos Aduaneiros foi criado bem como pelo artigo 2.º, alínea g), dos Termos de Referência do Grupo de Peritos Aduaneiros [39]. Como o Tribunal Geral salientou no n.º 38 do despacho recorrido, «nos termos das regras horizontais relativas aos grupos de peritos, o papel destes grupos consiste em aconselhar a Comissão, em particular sobre a aplicação da legislação, das políticas e dos programas da União, sobre a coordenação e sobre a cooperação com os Estados-Membros».

47. Seguidamente, o Tribunal Geral descreveu, no n.º 39, o papel da Comissão, que, segundo o artigo 3.º, segundo parágrafo, dos Termos de Referência do Grupo de Peritos Aduaneiros acima referidos e o artigo 3.º do seu regimento [40], convoca e preside às reuniões da secção «Regimes especiais que não sejam de trânsito» quando esta secção examina as condições económicas. Todavia, caso não se possa chegar a acordo, a votação e a decisão sobre as condições económicas no âmbito dessa secção é tomada pelos representantes dos Estados-Membros [41]. Embora o regimento seja omisso quanto ao que acontece depois de se chegar a um acordo ou de se ter procedido a uma votação, resulta da ata que contém a conclusão impugnada que a Comissão tomou esse resultado e documentou-o na ata da reunião como conclusão relativa às condições económicas. Assim, o Tribunal Geral declarou corretamente, no n.º 50 do despacho recorrido, que não resulta do procedimento de análise instituído no âmbito das competências de execução da Comissão nos termos do artigo 213.º do Código Aduaneiro se, além da recolha e da contagem dos votos dos representantes dos Estados-Membros no Grupo de Peritos Aduaneiros, a Comissão deve exprimir a sua própria opinião ou se tem ela própria poderes para apreciar a questão de saber se as condições económicas estão preenchidas.

48. As recorrentes não contestam nenhuma destas conclusões. Também não contestam o n.º 46 do despacho recorrido, em que o Tribunal Geral invoca o princípio segundo o qual as competências das instituições da União exigem uma base jurídica específica que delimite o seu alcance exato, uma vez que as instituições só têm o direito de agir dentro desses limites [42]. O Tribunal Geral baseou-se na conclusão que resulta desta apreciação, a saber, a de que uma competência não pode ser meramente implícita.

38 Segundo o considerando 49 deste regulamento, o objetivo era o de definir regras simples e claras para uma análise adequada no âmbito da União se existirem provas de que os interesses essenciais dos produtores da União podem ser afetados desfavoravelmente. Embora isto não me pareça determinante, gostaria de sublinhar que não é feita nenhuma menção específica quanto à aplicação uniforme das regras. O considerando 49 do regulamento delegado indica apenas que «[a] segurança jurídica e a igualdade de tratamento entre os operadores económicos requerem que *se indiquem os casos* em que é necessária uma análise das condições económicas para efeitos de aperfeiçoamento ativo e passivo» (o sublinhado é meu).

39 Termos de Referência do Grupo de Peritos Aduaneiros, Ref. Ares (2016) 2109319 — 03/05/2016.

40 Regimento do Grupo de Peritos Aduaneiros, Ref. Ares (2016) 2616740 — 06/06/2016.

41 Artigo 8.º do Regimento do Grupo de Peritos Aduaneiros.

42 V., igualmente, Acórdãos de 14 de junho de 2016, Comissão/McBride e o. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, n.º 36), e de 12 de setembro de 2017, Anagnostakis/Comissão (C-589/15 P, EU:C:2017:663, n.º 98).

49. As recorrentes não identificam nenhuma disposição que confira poderes à Comissão para adotar decisões vinculativas para as autoridades nacionais quanto ao respeito das condições económicas e, como resulta do procedimento acima descrito, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito quando concluiu pela inexistência de tal disposição.

50. Isto não é posto em causa pelos argumentos das recorrentes. A sua argumentação baseia-se antes nas alterações legislativas ocorridas após a entrada em vigor do Código aduaneiro e do regulamento de execução que o acompanha. Enquanto o artigo 502.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2454/93 previa que «a autorização não será concedida sem o exame das condições económicas [*pelas autoridades aduaneiras*]» [43], o regulamento de execução não contém qualquer disposição comparável. As recorrentes argumentam por eliminação. Alegam que, se nem as autoridades nacionais nem o Grupo de Peritos Aduaneiros estão especificamente habilitados a tomar decisões vinculativas sobre as condições económicas, a Comissão deve necessariamente estar habilitada a fazê-lo. Responderia a este argumento da seguinte forma.

51. Por um lado, não é inteiramente correto afirmar que as autoridades nacionais não têm quaisquer poderes para examinar as condições económicas. Como se expôs n.º 41 das presentes conclusões, as autoridades nacionais devem, em conformidade com o artigo 211.º, n.º 5, do Código Aduaneiro, verificar se existem provas de que os interesses essenciais dos produtores da União podem ser afetados desfavoravelmente. Para verificarem se existem tais provas, as autoridades nacionais terão decerto de proceder a um exame bastante aprofundado, especialmente tendo em conta que toda a estrutura destas disposições milita contra a conclusão da existência de tais provas.

52. Por outro lado, importa sublinhar que nada no próprio texto do artigo 259.º do regulamento de execução indica que a conclusão a que a Comissão tenha chegado no que respeita à questão das condições económicas deva ser considerada vinculativa. O artigo 259.º, n.º 5, limita-se a indicar que as conclusões da Comissão sobre as condições económicas «são tidas em conta pela autoridade aduaneira em causa», redação que, como o Tribunal de Justiça salientou no Acórdão Friesland Coberco relativamente a um texto semelhante constante de uma versão anterior dessa disposição, literalmente sugere que a decisão final incumbe à autoridade aduaneira competente em causa [44].

53. Isto é corroborado pelas disposições do artigo 259.º, n.º 6, do regulamento de execução, que indicam que, se a Comissão concluir que as condições económicas deixaram de estar preenchidas, a «autoridade aduaneira competente *revoga* a autorização correspondente». A palavra que tomei a liberdade de sublinhar («revoga») obriga claramente a autoridade aduaneira competente a revogar a autorização se a Comissão tiver chegado a uma conclusão negativa. O contraste entre a redação do artigo 259.º, n.º 5 («[…] são tidas em conta […]») e o artigo 259.º, n.º 6 («[…] revoga […]») do regulamento de execução basta, por si só, para ilustrar o facto de que, embora as conclusões da Comissão formuladas nos termos do artigo 259.º, n.º 6, do mesmo regulamento sejam vinculativas, o mesmo não acontece no que respeita aos seus poderes decorrentes do artigo 259.º, n.º 5, do regulamento de execução. Mais uma vez, portanto, neste último caso, a decisão final incumbe à autoridade aduaneira competente, ainda que tenha de ter em conta as conclusões da Comissão. Podem afastar-se dessas conclusões «na condição de fundamentarem as suas decisões a este respeito» [45].

43 O sublinhado é meu.

44 Acórdão Friesland Coberco, n.º 27.

45 Acórdão Friesland Coberco, n.º 27.

54. Neste contexto, importa também recordar que, se não tiverem sido atribuídas tais competências a uma instituição da União — mesmo em domínios que sejam da competência exclusiva da União, como a política aduaneira — os Estados-Membros conservam a sua competência para a aplicação dessa política [46]. Assim, embora a inexistência de uma disposição legislativa que confira poderes à Comissão para adotar uma decisão vinculativa quanto às condições económicas impeça a Comissão de o fazer, as autoridades nacionais não necessitam de uma competência específica para verificarem as condições expostas na legislação quando a aplicam.

55. As recorrentes alegam ainda que os poucos casos em que as condições económicas devem efetivamente ser examinadas em pormenor dizem respeito, todos eles, a situações que implicam a aplicação uniforme da política comercial comum da União, que é um domínio da competência exclusiva da União. Pelas razões atrás expostas, isso não pode, contudo, pôr em causa o facto de a Comissão não ter competência para adotar tais decisões.

56. É, aliás, por esta mesma razão que a argumentação das recorrentes baseada na redação do artigo 259.º, n.º 5, segundo parágrafo, e do artigo 259.º, n.º 6, do regulamento de execução não pode proceder. Embora o artigo 259.º, n.º 5, segundo parágrafo, do regulamento de execução precise que uma conclusão pode estabelecer que o caso em apreciação é único — e não pode, por conseguinte, servir de precedente para outros pedidos ou autorizações — isso não demonstra, por si só, que tal conclusão seja vinculativa no sentido que descrevi.

57. O artigo 259.º, n.º 6, do regulamento de execução prevê — em termos claramente imperativos («revoga») — que a autoridade aduaneira competente é obrigada a revogar a autorização se se tiver concluído que as condições económicas deixaram de estar preenchidas e fixa até uma data até à qual a revogação deve ocorrer, mas esta disposição limita-se, todavia, a esse conjunto de circunstâncias.

58. Porém, o argumento relativo à redação do artigo 211.º, n.º 6, do Código Aduaneiro, segundo o qual, quando existam tais provas, *deve proceder-se a uma análise das condições económicas ao nível da União*, tem decerto relevância. Todavia, como o Tribunal Geral salienta no n.º 34 do despacho recorrido, embora o artigo 211.º, n.º 6, do código aduaneiro precise que a análise das condições económicas deve ser feita ao nível da União, não indica qual é o objetivo prosseguido ao fixar a análise nesse âmbito e esta disposição também não contém indicações claras sobre o verdadeiro papel da Comissão durante essa análise. Pelo contrário, o artigo 211.º, n.º 4, do Código Aduaneiro prevê inequivocamente que as autoridades nacionais concedem uma autorização desde que estejam preenchidas as condições enunciadas nessa disposição. Esta disposição indica claramente qual é a autoridade que toma a decisão. É talvez de lamentar que o artigo 211.º, n.º 6, do Código Aduaneiro não contenha o grau de clareza necessário quanto a este importante aspeto.

59. As recorrentes invocam, além disso, a alteração da identidade da parte responsável pela conclusão. Contrariamente ao que se passava quanto ao artigo 504.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2454/93, a entidade responsável por alcançar as conclusões relativas às condições económicas é agora a Comissão. É o que resulta claramente da mera função consultiva do Grupo de Peritos Aduaneiros acima descrita e reconhecida pelo Tribunal Geral no n.º 54 do despacho recorrido. Ao abrigo da regulamentação anterior, era o Comité do Código Aduaneiro que chegava a essas conclusões, nos termos do artigo 504.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2454/93. Contudo, o facto de a Comissão ser agora designada como autora da conclusão impugnada não significa, em si, que a conclusão que alcança constitua um ato que vincula a autoridade aduaneira nacional.

46 V. artigo 2.º, n.º 1, TFUE.

60. As recorrentes alegam igualmente que, enquanto a análise das condições económicas não era obrigatória nos termos da regulamentação anterior [47], é atualmente obrigatória por força do artigo 211.º, n.º 6, do Código Aduaneiro («deve proceder-se a uma análise […] ao nível da União») [48]. Embora isto seja verdade, não implica necessariamente que a conclusão alcançada vincule as autoridades aduaneiras nacionais. Isto é confirmado pelo Acórdão do Tribunal de Justiça Friesland Coberco. Embora esse processo respeitasse a um conjunto de circunstâncias em que a consulta do Comité do Código Aduaneiro era obrigatória, o Tribunal de Justiça declarou, como vimos atrás, que uma obrigação de consulta deste comité não podia ser equiparada a uma obrigação de seguir as conclusões a que este chegasse [49]. Na falta de uma disposição clara em contrário, o mesmo se pode dizer de uma obrigação de analisar as condições económicas ao nível da União. Tal não conduz necessariamente a que o resultado dessa análise deva ser aceite e subscrito pela autoridade aduaneira nacional.

61. Esta tese não é alterada pelo facto de a autoridade aduaneira neerlandesa ter agido partindo do princípio de que era obrigada a seguir a conclusão em causa. As conclusões do Tribunal de Justiça nos seus Acórdãos Bock/Comissão [50], Piraiki-Patraiki e o./Comissão [51] e Dreyfus/Comissão [52], invocados pelas recorrentes, tratam da questão distinta de saber se atos que são indiscutivelmente impugnáveis, para efeitos do artigo 263.º TFUE, afetam diretamente os recorrentes. A existência de um ato impugnável é um requisito necessário para a interposição de um recurso nos termos do artigo 263.º O facto de um Estado-Membro decidir cingir-se a uma medida que não é, de facto, vinculativa não a torna vinculativa, nem o facto de uma medida não vinculativa dizer diretamente respeito a um recorrente transforma essa medida num ato impugnável.

c) Força vinculativa da conclusão: «são tidas em conta pela autoridade aduaneira em causa»

62. O artigo 259.º, n.º 5, do regulamento de execução contém a disposição que descreve o seguimento que a autoridade aduaneira nacional deve dar à conclusão. Como já salientei, o artigo 259.º, n.º 5, do regulamento de execução prevê simplesmente que «As conclusões da análise das condições económicas são tidas em conta pela autoridade aduaneira em causa […]». Como se referiu atrás, no Acórdão Friesland Coberco o Tribunal de Justiça era chamado a interpretar uma disposição quase idêntica, a saber, o artigo 504.º do Regulamento n.º 2454/93. A única diferença é que esta disposição se refere às «conclusões do comité» e não menciona as «condições económicas» enquanto tais. Todavia, é claro e pacífico que, nos termos da segunda destas disposições, são igualmente as «condições económicas» que devem ser tidas em conta. No acórdão Friesland Coberco, o Tribunal de Justiça interpretou a expressão «são tidas em conta» no sentido de que as autoridades aduaneiras «[p]odem afastar-se dessas conclusões na condição de fundamentarem as suas decisões a este respeito» [53].

63. No n.º 60 do despacho recorrido, o Tribunal Geral baseia-se no n.º 45 do Acórdão do Tribunal de Justiça Nogueira e o. [54] nos termos do qual a interpretação fornecida pelo Tribunal de Justiça no que respeita a uma disposição de um instrumento legislativo é igualmente válida para as disposições de uma regulamentação que substitui esse instrumento legislativo, desde que as disposições possam ser qualificadas de equivalentes. As recorrentes não contestam este princípio, mas questionam que o artigo 259.º, n.º 5, do regulamento de execução possa ser considerado equivalente ao artigo 504.º do Regulamento n.º 2454/93.

47 V. a redação do artigo 503.º do Regulamento n.º 2454/93 para a qual as recorrentes remetem.

48 Como foi atrás exposto, contudo, os casos de aplicação desta disposição são muito limitados.

49 Acórdão Friesland Coberco, n.º 31.

50 Acórdão de 23 de novembro de 1971 (62/70, EU:C:1971:108, n.ºs 6 a 8).

51 Acórdão de 17 de janeiro de 1985 (11/82, EU:C:1985:18, n.ºs 8 e 9).

52 Acórdão de 5 de maio de 1998 (C-386/96 P, EU:C:1998:193, n.ºs 43 a 56).

53 Acórdão Friesland Coberco, n.º 27.

54 Acórdão de 14 de setembro de 2017 (C-168/16 e C-169/16, EU:C:2017:688, e jurisprudência referida).

64. O Tribunal Geral baseia-se, no n.º 58 do despacho recorrido, no facto de a redação do artigo 259.º, n.º 5, primeiro parágrafo, do regulamento de execução reproduzir literalmente a do artigo 504.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2454/93. Esta conclusão não foi contestada no presente recurso. As recorrentes também não contestaram a apreciação do Tribunal Geral, no n.º 54 do despacho recorrido, segundo a qual só o autor da conclusão tinha sido alterado, daí resultando que o objetivo prosseguido por essa análise continua a ser idêntico.

65. Mesmo abstraindo destas dúvidas quanto à eficácia do terceiro fundamento, este não pode proceder. As recorrentes alegam que a apreciação do Tribunal de Justiça no Acórdão Friesland Coberco «se baseava especificamente na função do Comité do Código Aduaneiro». Contudo, a parte do referido acórdão que as recorrentes invocam para a sua argumentação, ou seja, o n.º 37 do Acórdão Friesland Coberco, trata da questão de saber se a conclusão constituía um ato adotado por uma instituição para efeitos do exame nos termos do artigo 234.º CE (atual artigo 267.º TFUE). O Tribunal de Justiça constatou, nesse contexto, que a conclusão do Comité do Código Aduaneiro não podia ser considerada um ato da Comissão. Não existe qualquer relação com a constatação do Tribunal de Justiça no n.º 33 do mesmo acórdão, segundo a qual a conclusão não vinculava as autoridades aduaneiras nacionais.

66. Também não posso aceitar o argumento das recorrentes segundo o qual as duas situações não são equivalentes. As recorrentes alegam, em particular, que, embora o Comité do Código Aduaneiro tivesse como função assegurar «uma colaboração estreita e eficaz entre os Estados-Membros e a Comissão» [55], o papel desta última, nos termos do Código Aduaneiro, consiste em «assegurar condições uniformes» [56] para a execução Código Aduaneiro. O Tribunal Geral examinou este argumento no n.º 52 do despacho recorrido. Não errou ao salientar que a disposição do artigo 213.º do Código Aduaneiro se limita a conferir competências de execução à Comissão a fim de definir *condições uniformes no que respeita às regras processuais*, como se prevê no considerando 5 do Código Aduaneiro.

67. Além disso, o Tribunal Geral, ao comparar a necessidade de proceder a uma análise das condições económicas em ambas as versões do Código Aduaneiro, constatou que tais análises eram necessárias para apreciar pedidos de autorizações semelhantes. As recorrentes não explicam de que modo as definições ligeiramente diferentes do conceito de «condições económicas» para efeitos da transformação sob controlo aduaneiro, nos termos do artigo 133.º, alínea e), do Regulamento n.º 2913/92, e para efeitos de aperfeiçoamento ativo e passivo, bem como de exploração de instalações de armazenamento para o entreposto aduaneiro das mercadorias, nos termos do artigo 211.º, n.º 4, alínea b), do Código Aduaneiro, divergem de modo tão significativo que não devam ser consideradas equivalentes para esse efeito. Foi, portanto, com razão que o Tribunal Geral concluiu, no n.º 53 do despacho recorrido, que as situações tratadas no âmbito do Regulamento n.º 2913/92 e dos regulamentos de execução em vigor à data da prolação do Acórdão Friesland Coberco e as que ora estão em causa são ambas formas de cooperação estreita e eficaz entre os Estados-Membros e a Comissão, que se destinam, sem dúvida, a informar as autoridades aduaneiras sobre as condições económicas.

68. Nenhuma das alterações legislativas invocadas pelas recorrentes se refere à expressão «são tidas em conta». Se a Comissão estivesse habilitada a formular uma conclusão que vinculasse seguidamente a autoridade aduaneira nacional, isso seria certamente também refletido no texto do regulamento de execução. O Tribunal Geral declarou, com razão, no n.º 63 do despacho recorrido, que, se a nova regulamentação aduaneira tivesse concebido um sistema em que as autoridades aduaneiras nacionais

55 Acórdão Friesland Coberco, n.º 40.

56 Considerando 5 do Regulamento n.º 952/2013.

estivessem vinculadas pelas conclusões relativas às condições económicas formuladas ao nível da União, o regulamento de execução tê-lo-ia expressamente previsto. O facto de ter seguido a redação que tinha sido interpretada no Acórdão Friesland Coberco, no sentido de que não vincula as autoridades nacionais, constitui, em si, um forte argumento contra essa alteração de interpretação.

69. O Tribunal Geral não cometeu, portanto, qualquer erro de direito ao considerar que a interpretação do artigo 504.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2454/93 adotada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Friesland Coberco é igualmente válida para o artigo 259.º, n.º 5, do regulamento de execução, uma vez que as disposições em causa são, na minha opinião, suficientemente semelhantes para esse efeito. Há que partir do princípio de que o legislador da União tinha perfeito conhecimento do Acórdão Friesland Coberco e que, se tivesse tido a intenção de alterar a situação de modo a tornar a conclusão da Comissão vinculativa para as autoridades nacionais, poderia tê-lo feito facilmente.

d) Observações adicionais:

70. Pode acrescentar-se, neste contexto, que uma conclusão formulada ao abrigo das regras do artigo 259.º do regulamento de execução tem, evidentemente, «efeitos jurídicos». Em aplicação da jurisprudência Friesland Coberco do Tribunal de Justiça, as autoridades aduaneiras nacionais devem ter «fundamentado suficientemente a sua decisão» se adotarem uma posição diferente dessa conclusão. Trata-se, decerto, de um efeito jurídico. A dificuldade que surge aqui do ponto de vista das recorrentes — e que é uma consideração decisiva para efeitos de uma eventual análise nos termos do artigo 263.º TFUE — é que as autoridades aduaneiras não são obrigadas a seguir esta conclusão.

71. Poderá observar-se, além disso, que não se trata aqui de uma questão de as recorrentes não gozarem de uma tutela jurisdicional efetiva por não poderem impugnar a conclusão nos termos do artigo 263.º TFUE. Diga-se, em abono das recorrentes, que isto não foi sequer alegado. Mas vale a pena salientar que as recorrentes podem impugnar (e de facto impugnaram) a decisão das autoridades aduaneiras neerlandesas. Subsequentemente, interpuseram recursos no órgão jurisdicional competente contestando o indeferimento das suas objeções à concessão à EMS da autorização de aperfeiçoamento ativo por parte das autoridades aduaneiras neerlandesas. A questão de saber se estão preenchidas as condições económicas pode ser examinada no âmbito desses processos [57].

72. Nestas circunstâncias, os primeiro a terceiro fundamentos devem, portanto, ser julgados improcedentes.

C. Quanto ao quarto fundamento, relativo ao acordo administrativo

1. Argumentos das partes

73. As recorrentes alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro ao não ter considerado o acordo administrativo como prova da natureza vinculativa das conclusões da Comissão sobre as condições económicas. A redação do primeiro parágrafo do ponto 3 desse acordo administrativo é a seguinte: «As conclusões da Comissão são tidas em conta pela autoridade aduaneira em causa e por quaisquer

57 V., em contrapartida, os comentários do advogado-geral M. Bobek nas suas Conclusões no processo Bélgica/Comissão (C-16/16 P, EU:C:2017:959, n.os 161 a 163) a respeito da situação diferente de um Estado-Membro ao qual é dirigida uma medida que não é qualificável como ato, na aceção do artigo 263.º TFUE. V., igualmente, todavia, Acórdão de 25 de outubro de 2017, Eslováquia/Comissão (C-593/15 P e C-594/15 P, EU:C:2017:800, n.º 66), em que o Tribunal de Justiça rejeitou a ideia de uma interpretação mais ampla do conceito de «ato impugnável» em tais circunstâncias.

outras autoridades aduaneiras responsáveis por pedidos ou autorizações análogos (artigo 259.º, n.º 5 [do regulamento de execução]). A decisão da autoridade aduaneira deve ser conforme com a conclusão. *Isto significa que a conclusão da Comissão vincula as autoridades aduaneiras competentes* pelo que estas não podem, portanto, derrogá-la […]» [58].

74. A Comissão salienta que não é claro se, no âmbito do seu quarto fundamento, as recorrentes formulam uma alegação processual, invocando uma desvirtuação dos elementos de prova, ou se se trata de uma alegação quanto ao mérito, em que se critica o facto de o acordo administrativo não ter sido tomado em consideração como fonte de direito. Em qualquer caso, sustenta que a alegação das recorrentes é infundada.

2. Apreciação

75. A crítica das recorrentes tem por objeto o n.º 66 do despacho recorrido, em que o Tribunal Geral considerou que o acordo administrativo se limitava a substituir um acordo administrativo anterior relativo à aplicação das disposições pertinentes nos termos do Regulamento n.º 2913/92. Na medida em que esse acordo administrativo anterior não seguiu o que o Tribunal de Justiça declarou no Acórdão Friesland Coberco, não podia constituir uma base válida para a interpretação contida no novo acordo administrativo. As recorrentes não contestam a conclusão do Tribunal Geral constante do n.º 67 do despacho recorrido. Nessa passagem, num período que começa pela expressão «Além disso», o Tribunal Geral declarou que, embora um acordo administrativo pudesse ser considerado um auxílio válido para interpretar a natureza das conclusões formuladas sobre as condições económicas, não tinham força jurídica vinculativa e, por conseguinte, deviam ser conformes com as próprias disposições do regulamento de execução. Considerou igualmente que não modificavam o âmbito de aplicação do regulamento de execução [59].

76. O Tribunal Geral declarou no n.º 68 do despacho recorrido, corretamente, na minha opinião, que a interpretação contida no novo acordo administrativo não é conforme com as próprias disposições do regulamento de execução. O raciocínio do Tribunal Geral baseia-se em vários argumentos e os argumentos expostos nos n.ºs 67 e 68 do despacho recorrido bastam, por si só, para confirmar o raciocínio do Tribunal Geral. Daqui resulta, portanto, que o quarto fundamento das recorrentes é inoperante e não pode proceder.

77. É certo que o acordo administrativo dava — ou, pelo menos, tendia a dar — uma impressão errónea sobre o caráter vinculativo das conclusões da Comissão sobre a questão das «condições económicas». O Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça bem como o do Tribunal Geral conferem a estes tribunais a faculdade de tomarem conhecimento desses factos, permitindo-lhes decidir das despesas a favor das recorrentes, o que Tribunal Geral fez no caso em apreço [60].

58 O sublinhado é meu.

59 A este respeito, o Tribunal Geral baseia-se corretamente, por analogia, no Acórdão de 15 de fevereiro de 1977, Dittmeyer (69/76 e 70/76, EU:C:1977:25, n.º 4). Poder-se-ia igualmente invocar, por analogia, uma linha de jurisprudência de que faz parte o Acórdão de 28 de junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, n.º 209) e em que o Tribunal de Justiça declarou que, embora medidas de ordem interna adotadas pela administração enunciem uma norma de conduta indicativa da prática a seguir, à qual a administração não se pode furtar, num caso específico, sem apresentar razões compatíveis com o princípio da igualdade de tratamento, essas medidas internas não são, em si, normas jurídicas e não podem, portanto, alterar ou completar atos juridicamente vinculativos adotados pela instituição da União ao abrigo das regras e procedimentos previstos pelo Tratado.

60 N.ºs 72 a 75 do despacho recorrido.

D. Quanto ao quinto fundamento, relativo aos requisitos adicionais nos termos do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE

78. Com o seu quinto fundamento, as recorrentes alegam que preenchem os requisitos adicionais exigidos pelo quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, a saber, que são direta e individualmente afetadas.

79. Contudo, uma vez que foi com razão que o Tribunal Geral julgou procedente a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, atendendo à inexistência de um ato impugnável, não cometeu qualquer erro de direito ao não examinar a questão de saber se o mesmo lhes dizia direta e individualmente respeito. A constatação da inexistência de um ato impugnável, na aceção do artigo 263.º TFUE, era suficiente para julgar o recurso inadmissível.

VII. Quanto às despesas

80. Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas. Em conformidade com o artigo 138.º, n.º 1, desse regulamento, aplicável ao processo de recurso de uma decisão do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

81. Tendo a Comissão pedido a condenação das recorrentes e tendo estas sido vencidas, há que condená-las a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão. Não podem ser aplicadas ao presente recurso considerações como as que foram expostas nos n.ºs 72 a 75 do despacho recorrido, que permitam a condenação da Comissão nas despesas em conformidade com o artigo 139.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

VIII. Conclusão

82. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que:

1) negue provimento ao recurso; e

2) condene a thyssenkrupp Electrical Steel GmbH e a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo nas despesas.