# CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 27 de Junho de 1989 *

*Senhor Presidente,*
*Senhores Juízes,*

1. O presente reenvio prejudicial versa sobre a interpretação de certos aspectos do regime comercial relativo às restrições às exportações comunitárias de tubos de aço para os Estados Unidos da América. O regime em questão decorre de um conjunto de fontes, tanto internacionais como comunitárias; por outro lado, as respostas pedidas pelo juiz nacional requerem a análise de certos elementos de direito e de facto. Cremos, portanto, oportuno — embora isso alargue um pouco a nossa exposição — começar por fazer um breve resumo dos factos e, sobretudo, dos traços essenciais do enquadramento jurídico em causa.

2. Em 7 de Janeiro de 1985, a CEE e os Estados Unidos concluíram, por troca de cartas, um convénio que limita, em certas condições, as exportações comunitárias de tubos de aço. Este convénio, que substitui, no essencial, o precedente, de 1982, pôs fim, pelo menos temporariamente, a uma longa e áspera querela, que teve o seu ponto culminante em Novembro de 1984, quando o Governo americano decretou a interdição total da importação de tubos de aço produzidos na Comunidade [1].

O compromisso realizado pelo convénio de 7 de Janeiro de 1985 (aplicável inicialmente até 31 de Dezembro de 1986, mas prorrogado posteriormente até Setembro de 1989) funda-se na previsão da possibilidade de exportações comunitárias de tubos até ao limite de 7,6 % do consumo aparente dos Estados Unidos. Este número representa um aumento, face ao limite máximo de 5,9 % aplicado anteriormente. No quadro deste limite máximo de 7,6 %, está previsto um sublimite máximo de 10 % (do consumo aparente dos Estados Unidos) para um tipo particular de tubos utilizados na prospecção petrolífera (Oil country tubular goods, doravante «OCTG»).

A troca de cartas (aprovada pelo Regulamento n.° 59/85 do Conselho, de 9 de Janeiro de 1985 [2]) precisa, por outro lado, no seu ponto 7, que as exportações são submetidas a um sistema de licenças, o qual deve ser definido num ulterior regulamento comunitário.

De acordo com esta disposição, o Conselho adoptou, também em 9 de Janeiro de 1985, o Regulamento n.° 60/85 [3]. Tem todo o cabimento lembrar que o terceiro considerando desse regulamento diz o seguinte:

«considerando que as necessidades práticas de gestão implicam a repartição entre os Estados-membros das quantidades relativamente às quais a Comunidade acordou limi-

* Língua original: italiano.

1 — Para uma análise do acordo de 1982 e das suas revisões, ver, em especial: 1) Pogany, I.: «"Steel wars" vs "Star Wars": the impact of voluntary export restraints on the GATT», em *Current issues in international business law*, 1988; 2) Levine, M. K.: *Inside international trade policy formulation, A history of the 1982 US-EC steel arrangements*, 1985; 3) Benyon, F., e Bourgeois, J.: «The European Community United States steel arrangement», em *Common Market Law Review*, 1984.

2 — JO L 9, p. 1.

3 — JO L 9, p. 13.

tar as exportações; que, para este efeito, é conveniente definir uma chave de repartição; que compete, de seguida, aos Estados-membros distribuir pelas empresas, aplicando critérios objectivos, as quantidades que assim lhes couberem».

Os quarto e quinto considerandos precisam, por sua vez, que:

«considerando que uma utilização dos limites comunitários assente numa repartição entre os Estados-membros efectuada em tais condições é de natureza a respeitar o carácter comunitário desses limites;

considerando que a repartição entre os Estados-membros das possibilidades totais de exportação oferecidas pelo convénio deve ter em conta as correntes comerciais tradicionais».

O artigo 2.° do Regulamento n.° 60/85 confirma os limites máximos de exportação aplicáveis, respectivamente, aos tubos de aço em geral e aos tubos OCTG (nas proporções acima indicadas de 7,6 e 10 % respectivamente).

O artigo 3.° estabelece seguidamente que «a Comissão repartirá os limites máximos quantitativos de exportação ... em conformidade com o anexo III». No que respeita aos tubos de aço, o anexo III prescreve a atribuição à Alemanha de uma quota de 2,82 % (do consumo dos Estados Unidos). A Itália beneficia de uma quota-parte de 2 %; aos outros Estados-membros são atribuídas quotas menos elevadas (França: 0,93 %; Grécia: 0,52 %; Bélgica: 0,48 %; Reino Unido: 0,40 %; Países Baixos: 0,28 %; Luxemburgo: 0,17 %; Dinamarca e Irlanda: 0 %).

No que respeita aos OCTG, o anexo III indica que «a repartição entre os Estados-membros será decidida pelo Conselho ... antes de 31 de Janeiro de 1985». Só, porém, em 6 de Agosto de 1985, na sequência de uma série de novos desacordos com os Estados Unidos, o Conselho adoptará, através do Regulamento n.° 2355/85 [4], a repartição das quotas para os tubos OCTG.

O Regulamento n.° 60/85 estabelece, no seu artigo 5.°, as disposições relativas ao regime de licenças de exportação, cuja adopção já estava prevista, como vimos, na troca de cartas anterior. O n.° 2 deste artigo dispõe, em especial, que:

«As licenças são emitidas em conformidade com os seguintes critérios:

— o respeito das regras estabelecidas no presente regulamento, nomeadamente as relativas à parte atribuída pela Comissão por força do artigo 3.°,

— o respeito das correntes tradicionais de exportação das empresas tendo em conta os princípios de redução estabelecidos pelo presente regulamento e, eventualmente, a situação dos novos produtores de tubos,

— o respeito das correntes de exportação para os Estados Unidos no seu escalonamento tradicional ao longo do ano,

4 — JO L 222, p. 1.

— a utilização e a gestão optimizadas das possibilidades de exportação oferecidas pelo presente regulamento,

— a utilização optimizada das eventuais novas possibilidades previstas, quando for caso disso, pelo presente regulamento.

...»

É importante assinalar que o n.° 2 do artigo 5.° foi, mais tarde, modificado pelo Regulamento n.° 3686/87 do Conselho, de 8 de Dezembro de 1987[5]. Os segundo e terceiro considerandos deste regulamento dizem o seguinte:

«considerando que, quanto à produção de tubos, foram estabelecidos laços económicos entre empresas comunitárias e as suas filiais nos Estados Unidos da América, sendo estas últimas abastecidas de tubos semiacabados pelas empresas comunitárias; que a repartição da quota comunitária entre os Estados-membros, tal como consta do anexo III ao regulamento já citado, tem em conta a particular situação das empresas com uma filial nos Estados Unidos da América;

considerando que importa que os critérios de repartição das licenças tenham em conta esta situação particular; que é, por isso, necessário acrescentar à lista dos critérios previstos para a distribuição de licenças pelos Estados-membros, o caso de empresas comunitárias que têm uma filial nos Estados Unidos da América e que, para a produção de tubos acabados, a abastecem de tubos semiacabados».

5 — JO L 346, p. 26.

Por estas razões, o texto do segundo travessão do n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 60/85 foi substituído pelo seguinte:

«— o respeito das correntes tradicionais de exportação das empresas tendo em conta os princípios de redução estabelecidos pelo presente regulamento e, eventualmente, a situação dos novos produtores de tubos e das empresas que têm nos Estados Unidos da América uma filial à qual, para a produção de tubos, fornecem tubos semiacabados».

3. Em aplicação do Regulamento n.° 60/85, a República Federal da Alemanha procedeu à atribuição de licenças de exportação baseando-se essencialmente no critério das «correntes tradicionais de exportação» constante do segundo travessão do n.° 2 do artigo 5.° Os anos de 1979 e 1984 foram mantidos como períodos de referência. Antes, porém, de proceder a esta repartição, as autoridades alemãs tinham já deduzido da sua parte global (2,82 % do consumo dos Estados Unidos) uma quota de 20 000 toneladas que tinham concedido à sociedade Hoesch para fornecimentos de tubos a uma filial texana.

Em 13 de Maio de 1985, a sociedade Bergrohr solicitou às autoridades alemãs a concessão de licenças de exportação para uma quantidade total de 35 378 toneladas de tubos, a fim de poder cumprir um contrato concluído com uma empresa americana. Atendendo às suas exportações anteriores, a sociedade Bergrohr só poderia, segundo o cálculo das autoridades alemãs para 1985 e 1986, obter licenças para 3 308 toneladas. Ora, como esta quantidade já tinha sido uti-

lizada para os tubos cuja exportação fora bloqueada após a proibição total das importações decretada pelo Governo americano em 30 de Novembro de 1984, o pedido da sociedade Bergrohr foi indeferido.

Esta última, no entanto, reclamando contra esta decisão, argumenta que, no seguimento de transformações radicais das suas estruturas sociais e empresariais, deveria ser considerada como «novo produtor», no sentido do segundo travessão do n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 60/85. Esta qualificação deveria, especialmente, ser-lhe reconhecida em atenção aos seguintes elementos:

— construção (começada em 1981 e terminada em 1983), em Dillingen, de um novo estabelecimento, em colaboração com a sociedade Dillinger Hüttenwerke;

— aumento do capital social de 7,5 milhões para 30 milhões de DM, participando a Dillinger com 50 %;

— designação de um novo conselho fiscal (Aufsichtsrat), presidido por um representante da Dillinger;

— aumento muito sensível da capacidade de produção, que passou de 250 000 toneladas nos estabelecimentos precedentes a 650 000-850 000 toneladas, consoante o ritmo de utilização das instalações;

— especialização do estabelecimento de Dillingen, graças a novas técnicas, no fabrico dum produto novo consistente em tubos largos de espessura superior a 25 mm.

Segundo a Bergrohr, o reconhecimento da qualidade de «novo produtor» permitir-lhe-ia obter licenças de exportação para quantidades mais elevadas do que as resultantes da aplicação exclusiva do critério das «correntes tradicionais de exportação».

4. Perante as jurisdições nacionais invocou-se, para além da questão relativa ao reconhecimento da qualidade de «novo produtor» da Bergrohr, o ponto seguinte: a legalidade da quantidade especial de 20 000 toneladas prevista exclusivamente a favor da empresa Hoesch. A sociedade Bergrohr contestou, com efeito, o direito da Hoesch a esta quota especial, pois considera que essas 20 000 toneladas também deveriam ter sido repartidas entre as empresas requerentes, em aplicação dos critérios comuns de concessão de licenças previstas no Regulamento n.° 60/85.

Sobre estes dois pontos, os tribunais de primeira e de segunda instância deram respostas divergentes. Considerando que a solução do litígio dependia de uma interpretação precisa do regime em questão, o Bundesverwaltungsgericht, ao qual, de seguida, a questão foi levada, suspendeu a instância e pôs ao Tribunal as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) A expressão "novos produtores de tubos do aço", constante do n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 60/85 do Conselho, de 9 de Janeiro de 1985 (JO L 9, p. 13; EE 11 F21 p. 156), pode também

designar empresas que, tendo até ao presente produzido tubos de aço, sofreram — ainda que conservando a sua forma jurídica e a sua denominação social — uma transformação considerável, tanto no plano do direito das sociedades como do ponto de vista económico, nomeadamente pela admissão de um novo sócio, por um importante aumento de capital e pela abertura de uma nova fábrica, dotada duma elevada capacidade suplementar de produção?

b) Em caso de resposta afirmativa à questão a): o reconhecimento de tal empresa como novo produtor de tubos de aço é prejudicado pelo facto de as circunstâncias em que essa qualificação se funda, surgidas bastante antes da entrada em vigor das restrições à exportação, não terem sido utilizadas nesse período para exportações para os Estados Unidos?

c) Em caso de resposta negativa à questão b): segundo que critérios deve ser tomada em conta a "situação" deste novo produtor de tubos de aço no quadro do poder discricionário de distribuição de licenças concedido às autoridades nacionais pelo n.° 2 do artigo 5.° Regulamento (CEE) n.° 60/85?

2) A secção II da decisão do Conselho de 29 de Dezembro de 1984 adoptada em processo de deliberação por escrito e relativa à "autorização de negociação de um convénio com os Estados Unidos em matéria de exportação de tubos de aço com base nas directivas mencionadas na secção I, e à repartição da quota global de 7,6 % do mercado americano em conformidade com a secção II" (n.° 17 da lista mensal de actos aprovados em processo de deliberação por escrito, de Dezembro de 1984), permite, considerada isoladamente ou em conjugação com o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 60/85, concluir que a República Federal da Alemanha estava obrigada ou autorizada a atribuir previamente a um dado produtor, para os anos de 1985 e 1986, uma quantidade especial de 20 000 toneladas retirada da sua quota nacional de exportação de 2,82 %?»

5. Na alínea a) da primeira questão prejudicial, o juiz *a quo* solicita ao Tribunal a interpretação do conceito de «novo produtor».

A este propósito, e ainda que para mais detalhes remetamos para o relatório para audiência, lembramos que a sociedade Hoesch, o Governo alemão e o Governo italiano consideram que aquela qualidade só pode ser reconhecida em duas hipóteses: a das empresas produtoras de tubos que acabam de ser criadas e a das empresas já existentes, mas operando noutros sectores, que se envolvem pela primeira vez na produção de tubos.

Isto decorreria da disposição em causa: não pode ser um «novo produtor» senão aquele que anteriormente não produzia tubos. Mas, sobretudo, esta interpretação impor-se-ia à luz da *ratio* da norma. O sistema de repartição das licenças no interior de cada Estado-membro tenderia, com efeito, a preservar a situação concorrencial existente, precisamente com o fim de «congelar» a estrutura das exportações de tubos para os Estados

Unidos; o critério do respeito das «correntes tradicionais» constituiria, pois, a regra, por referência à qual a única excepção prevista — precisamente a do «novo produtor» — deveria ser interpretada restritivamente. O critério das «correntes tradicionais» corresponderia, de resto, tanto a razões de equidade, repartindo-se de modo igual o sacrifício decorrente do regime de contingentação, como a justificações económicas, concedendo-se quotas mais elevadas àqueles que tivessem, no decurso dos anos precedentes, obtido os melhores resultados no mercado dos Estados Unidos.

Em definitivo, só poderia ser considerada «novo produtor» a empresa que se incluísse numa das duas hipóteses acima indicadas e que não pudesse ter constituído, no passado, *nenhuma* quantidade de referência. Seria, em compensação, contrário ao carácter derrogatório daquela disposição e, mais geralmente, ao objectivo de não modificar a posição das empresas que já operavam no mercado, reconhecer esta qualidade a produtores preexistentes, quando estes tiverem transformado, ainda que profundamente, a sua estrutura económico-jurídica. Por outro lado, analisar no plano concreto se as transformações efectuadas são ou não suficientes para concluir que se está em presença de um «novo produtor», requereria verificações de resultado incerto e de uma complexidade tal que se tornariam incompatíveis com a rapidez e a simplicidade que exige o processo de atribuição das licenças em questão.

6. Esta argumentação não pode, segundo nós, ser partilhada.

Em primeiro lugar, ela funda-se na premissa de que o objectivo do regime de repartição de licenças visado no artigo 5.° do regulamento supracitado é, regra geral e salvo algumas raras hipóteses absolutamente excepcionais, o de preservar as posições respectivas das empresas interessadas no comércio de tubos com os Estados Unidos. Esta permissa não parece correcta.

Na medida em que faça obstáculo à livre iniciativa económica e à liberdade de concorrência, um regime de restrição do comércio internacional não deve, em princípio, limitar a liberdade de acção das empresas para além do estritamente necessário à sua aplicação.

Ora, na medida em que introduz um limite máximo comunitário de exportação, subdividido, por sua vez, em limites máximos nacionais, o convénio com os Estados Unidos implica já uma restrição evidente e sensível da margem de manobra dos agentes económicos interessados. Este regime constitui, pois, pela sua própria natureza, um factor negativo para o desenvolvimento global do sector. Justifica-se, no entanto, em razão dos desacordos prolongados que caracterizaram as relações comerciais CEE-Estados Unidos no domínio siderúrgico. Podemos, pois, considerar que, sem o acordo de contingentação e face às dificuldades persistentes dos produtores dos Estados Unidos, as relações comerciais entre as duas margens do Atlântico teriam evoluído, pelo menos neste sector, num sentido ainda mais desfavorável para os interesses das empresas europeias.

Dito de outro modo, as restrições quantitativas aceites pela Comunidade constituem o «preço» a pagar para assegurar a continui-

dade do mercado — ainda que eventualmente reduzido — à siderurgia europeia. Mas, como já observámos, *isto não significa que seja ainda necessário acrescentar às restrições quantitativas referidas outros factores de rigidez do mercado não previstos no convénio e, sobretudo, desnecessários à sua aplicação.*

7. É especialmente claro que a aplicação do convénio não exige um «congelamento» substancial do fluxo de exportação para os Estados Unidos de *cada uma* das empresas siderúrgicas comunitárias.

O convénio impõe, com efeito, um limite *macroeconómico* e não *microeconómico.* Ele estabelece limites máximos e prescreve, a fim de garantir o seu respeito, a instituição de um mecanismo de licenças. A repartição destas últimas entre os Estados-membros e, de seguida, entre as empresas, é um problema puramente interno e absolutamente indiferente aos interesses da parte americana.

O «congelamento» das posições das empresas europeias comportaria, por outro lado, no plano microeconómico, a constituição de rendas de situação e levaria a desencorajar a iniciativa comercial e a inovação.

Em definitivo, a tese que estamos a rebater implicaria limitações à iniciativa privada e à liberdade de concorrência que não são explicitamente previstas em nenhum dos textos pertinentes e que, seja como for, não se adaptam à boa gestão do convénio em questão.

Além disto, tal tese acarretaria consequências económicas negativas cujo carácter prejudicial e irracional se mostra tanto mais marcante quanto mais se prolonga no tempo a aplicação do regime de limitação das exportações. Com efeito, este último, instituído em 1982 e renegociado em 1985, foi — como já dissemos — prorrogado, na sua forma actual, até Setembro de 1989. Além disso, tal como a Comissão confirmou na audiência, é provável que, na situação actual, ele seja prorrogado de novo.

Não há, pois, qualquer razão para concluir que, em princípio, o mecanismo de repartição das licenças deva levar a preservar as posições respectivas das empresas exportadoras. Segue-se que o critério do respeito das «correntes tradicionais» não tem necessariamente — contrariamente ao ponto de vista do Governo alemão, do Governo italiano e da empresa Hoesch — o carácter de uma regra geral em relação à qual o caso de «novo produtor» seria a única excepção, a interpretar restritivamente. E deve observar-se, neste preciso ponto, que tal interpretação restritiva equivaleria, de facto, a excluir quase completamente a possibilidade de tomar em consideração o surgimento de um «novo produtor». É, com efeito, duvidoso que possa aparecer num mercado deste género uma nova empresa ou que nele possa entrar uma empresa que anteriormente operasse em mercados diferentes.

8. O facto de o critério do respeito das correntes tradicionais não constituir a única regra a seguir é confirmado pela economia do artigo 5.°

Tal como o Tribunal considerou no seu acórdão de 17 de Março de 1987, Mannesmann-Röhrenwerke AG (333/85, Colect.,

p. 1381), quando concedem licenças de exportação no quadro do limite máximo fixado, os Estados-membros

«devem respeitar certos critérios objectivos, cuja execução, porém, comporta uma certa margem de apreciação e cuja importância deve ser determinada tendo em conta a *conjugação de critérios de natureza diferente*» (sublinhado nosso).

Esta jurisprudência precisa aquilo que, aliás, já resultava suficientemente claro do texto do artigo 5.°, n.° 2, isto é, que as licenças em questão são atribuídas pelas autoridades nacionais com base numa apreciação discricionária de um *conjunto de critérios concorrentes.*

Entre estes critérios, o das «correntes tradicionais» tem carácter *estático.* Mas, ainda que seja particularmente importante por motivo das vantagens práticas que traz à gestão do sistema, ele deve, no entanto, ser conciliado — mesmo independentemente da hipótese do «novo produtor» — com considerações ligadas aos aspectos que resultam da natureza *dinâmica* do mercado. É feita referência a esta necessidade, em particular, nos dois últimos travessões do n.° 2 do artigo 5.°, onde se precisa que, na atribuição das licenças, é necessário igualmente ter em conta *a utilização e a gestão optimizada* das possibilidade de exportação oferecidas pelo regulamento. Estas últimas considerações inspiram-se manifestamente em apreciações que poderiam ser definidas como relativas à eficiência da repartição e não pura e simplesmente à preservação das posições existentes no mercado.

Naturalmente, a aplicação conjunta destes critérios pode também levar a resultados convergentes. Pode realmente verificar-se que a concessão de licenças de exportação mais elevadas à empresa que igualmente exportou em maior quantidade no passado, demonstrando assim maior competitividade, corresponde ao objectivo de uma gestão optimizada da quota nacional.

Mas é igualmente possível que a aplicação destes critérios leve a resultados divergentes. Poderia, por exemplo, revelar-se oportuno reduzir proporcionalmente as quotas dos maiores «exportadores tradicionais» para aumentar a quota de uma empresa que tivesse obtido um contrato particularmente vantajoso e eventualmente de longa duração, de exportação de tubos para os Estados Unidos.

É precisamente nesta hipótese, em que a autoridade nacional deve fazer apreciações complexas de circunstâncias não unívocas, que se manifesta plenamente a margem de apreciação que o Tribunal lhe reconheceu e cuja importância, como já o recordámos, deve «ser determinada tendo em conta a conjugação de critérios de natureza diferente».

Em síntese, portanto, mesmo prescindindo da referência aos «novos produtores», o respeito pelas «correntes tradicionais» não é, contrariamente ao que se disse, o único critério substantivo que deve ser usado. A atribuição das licenças tem lugar por virtude duma análise do contexto que implica o recurso a critérios concorrentes e que tem igualmente em consideração factores de eficiência económica, no exercício duma apreciação de natureza discricionária.

Isto confirma o que começámos por observar no plano dos princípios, ou seja, que, no quadro do artigo 5.°, o respeito das correntes tradicionais constitui *um dos meios* a tomar em consideração para definir a repartição das licenças, e não o *objectivo* da própria repartição.

9. Partindo destas considerações, podemos igualmente rejeitar a tese segundo a qual a expressão «novo produtor» — enquanto única excepção a um critério geral virtualmente aplicável a todos os casos — deve ser interpretada restritivamente.

Na lógica global do artigo 5.°, a referência aos «novos produtores» deve ser entendida, mais do que como excepção, como explicitação dum caso particular, no qual as apreciações de ordem estática devem ser temperadas por circunstâncias inerentes à dinâmica do mercado. Por outras palavras, o legislador comunitário, por um lado, previu, num plano geral, que as autoridades nacionais devem ter sempre em conta, na evolução do mercado, eventuais novos factores relevantes para a gestão optimizada das possibilidades de exportação e, por outro lado, prescreveu especificamente às próprias autoridades que tivessem em conta uma hipótese particular de evolução do mercado, representada precisamente pelo surgimento de um «novo produtor».

Desta prescrição explícita parece resultar que quando tal hipótese se verifica a margem de apreciação dos Estados-membros é menos ampla. Com efeito, eles não podem, sem adequada fundamentação, efectuar uma repartição das licenças de que possa resultar o não reconhecimento da situação dos «novos produtores».

Esta prescrição explícita corresponde a uma *ratio* bastante clara. Nestas hipóteses, com efeito, não há simplesmente novidade no *funcionamento* do mercado (como no caso da empresa cuja posição face às exportações anteriores era marginal, mas que obteve uma encomenda nova e importante), antes se verifica uma mudança na sua própria *estrutura*. Eis a razão porque, logicamente, as autoridades nacionais não podem, como temos dito, ignorar completamente uma tal evolução, mesmo que pudessem apreciar, de forma discricionária mas motivada, a relevância dos fins da repartição das licenças.

A precisa referência aos «novos produtores» no segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 5.°, reforça, pois, as expectativas dos agentes cuja posição no mercado foi estruturalmente modificada. Ela constitui o reconhecimento tanto da importância económica incontestável desses desenvolvimentos, como das notáveis dificuldades que tais modificações encontram num mercado como o que está em causa no presente processo; dificuldades que estão ligadas às consideráveis despesas e aos notáveis riscos de investimento que as operações deste género comportam.

Mas, se é esta a razão pela qual o caso dos «novos produtores» foi previsto de forma específica, então daqui se pode tirar um outro argumento para rejeitar a interpretação restritiva, segundo a qual aquele conceito se limita às empresas inteiramente novas ou àquelas que anteriormente operavam em mercados diferentes.

Se, com efeito, o que o regulamento determina que se tome em conta é uma modificação estrutural do mercado, é preciso reconhecer que tal modificação se realiza em

termos económicos não só na hipótese do surgimento de um «newcomer», mas, igualmente, naquela em que uma empresa já presente no mercado em questão modifica radicalmente, por meio de investimentos consideráveis, a sua estrutura social e de exploração, afirmando novas estratégias comerciais e manifestando uma capacidade de produção que já nada tem de comparável com a anterior.

Após tais modificações, torna-se evidente que a estrutura do mercado já não será a mesma. A transformação radical que teve lugar acarretou, com efeito, a constituição de um *novo concorrente*, modificando assim, de modo substancial, a relação entre os agentes rivais em termos de poder de mercado.

Seria, pois, ilógico dizer que as modificações desta natureza não cabem no conceito de «novo produtor» contido no regulamento em questão; com efeito, estas modificações têm pelo menos a mesma incidência sobre a estrutura do mercado que uma modificação devida à chegada de uma empresa que anteriormente produzia diferentes produtos.

Deve igualmente sublinhar-se, como a Comissão muito justamente observou, que, de resto, a linha de demarcação entre fenómenos que implicam uma transformação radical da estrutura social e produtiva e os casos em que se assiste ao aparecimento duma nova empresa, ou seja, de um sujeito diferente no plano jurídico, é difícil, senão impossível, de traçar. Com efeito, modificações como as realizadas no caso concreto pela sociedade Bergrohr e que implicam, necessariamente, um compromisso financeiro bastante elevado, podem dar lugar não só a uma reestruturação da empresa e da sociedade como, igualmente, à criação de uma verdadeira e autêntica «subsidiary». Neste último caso, que não apresenta qualquer diferença real em termos substanciais, não há dúvida de que se estará em presença de um sujeito de direito diferente, ao qual não se pode negar a qualidade de «novo produtor».

Ora, não seria razoável, nem conforme a uma boa leitura das disposições regulamentares em questão, fazer depender o benefício de licenças de exportação mais elevadas *exclusivamente* da existência de outra configuração juridico-formal da empresa, e não da tomada em consideração das modificações substanciais que ocorreram no mercado. Além de ser contrário à lógica do regulamento, este resultado seria igualmente *discriminatório*, já que acarretaria um diferente tratamento para situações que, do ponto de vista económico, são substancialmente iguais.

Segundo o Governo alemão, reconhecer a qualidade de «novo produtor» também às empresas que transformaram radicalmente a sua estrutura implicaria análises particularmente complexas, que as autoridades nacionais não poderiam em caso algum efectuar nos breves prazos previstos pela legislação comunitária para a concessão de licenças.

Também esta observação não parece determinante. Desde logo, não parece que nos casos como o que está a ser examinado a determinação do carácter de «novo produtor» apresente reais dificuldades. As transformações sofridas pela empresa Bergrohr

são tão amplas e tão estruturadas que parece incontestável que houve uma modificação na estrutura do mercado.

Mais geralmente, é preciso notar que — como o Tribunal o confirmou no já citado acórdão Mannesmann-Röhrenwerke — é o próprio regulamento que impõe às autoridades nacionais a atribuição das licenças com base numa apreciação discricionária de vários critérios concorrentes. E já vimos que, entre esses critérios, alguns implicam a tomada em consideração de factores económicos inerentes à dinâmica do mercado relevante que não são, certamente, mais fáceis de verificar que aquele que nos ocupa.

Em definitivo, consideramos que o conceito de «novo produtor» contido no segundo travessão do n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 60/85 abrange as hipóteses em que uma empresa, já produtora de tubos, aumenta consideravelmente, por reorganização da estrutura social e empresarial, a sua capacidade de produção e consegue, por consequência, modificar sensivelmente a própria situação no mercado em causa face às outras empresas concorrentes.

10. Uma vez que já respondemos pela afirmativa à alínea a) da primeira questão, devemos agora examinar o ponto seguinte.

A este propósito, a jurisdição nacional salienta que as inovações que podem justificar o reconhecimento da qualidade de «novo produtor» à Bergrohr foram realizadas quase um ano antes da entrada em vigor do acordo de limitação. O juiz *a quo* pergunta, por consequência, se esta circunstância impede, no caso concreto, a consideração daquela sociedade como um «novo produtor».

Deve observar-se, a propósito, que foi o mesmo órgão jurisdicional a precisar que foi breve o lapso de tempo entre o termo das transformações em questão e a conclusão do convénio CEE-Estados Unidos e que é normalmente necessário conceder um certo prazo a uma empresa que modificou completamente as suas estruturas de produção, antes que essas modificações possam traduzir-se numa actividade económica efectiva e, consequentemente, também em novas correntes de exportação. A sociedade Bergrohr sublinhou, em particular, que, no mercado em questão, a fase preparatória de um projecto que tenha por base uma reestruturação dos meios de produção exige cerca de um ano e meio.

Por consequência, mesmo que, no caso concreto, as novas instalações tenham sido terminadas antes da conclusão do convénio CEE-Estados Unidos, só num momento posterior se concretizou efectivamente a capacidade dessas novas instalações. Nesta hipótese, a qualidade de «novo produtor» foi adquirida após a entrada em vigor das restrições às exportações. Não há, pois, qualquer razão para excluir a aplicação à empresa do segundo travessão do n.° 2 do artigo 5.°

É, no entanto, necessário precisar que é ao juiz nacional que compete fazer uma apreciação definitiva sobre este ponto. Ele deverá, em particular, verificar se as transformações da exploração se verificaram, realmente, pouco tempo antes da entrada em vigor do convénio e se, por consequência, essas transformações só num estádio ulterior deram resultados concretos.

11. Na alínea c) da sua primeira questão, a jurisdição nacional pede ao Tribunal que lhe indique se, tendo em conta a margem de apreciação de que as autoridades nacionais dispõem para a atribuição das licenças, existem critérios para a avaliação da situação de um «novo produtor» para efeitos da repartição de licenças entre as empresas interessadas.

A este propósito, cabe recordar que, de acordo com o terceiro considerando do Regulamento n.° 60/85, os Estados-membros devem aplicar *critérios objectivos* na repartição pelas empresas das quantidades que lhes foram atribuídas.

Sendo caso de tomar em conta a situação de um «novo produtor», as autoridades nacionais deverão normalmente respeitar um certo equilíbrio entre as inovações realizadas e as licenças atribuídas em consequência. Não seria, com efeito, admissível que as transformações importantes das empresas não fossem efectivamente reconhecidas no momento da atribuição das licenças.

Para garantir este equilíbrio, as autoridades nacionais deverão ter em conta uma série de factores objectivos, como o aumento da capacidade de produção, as diferenças demonstradas ao nível da competitividade e as perspectivas concretas de utilização das licenças requeridas. E deverão igualmente ter em conta a situação económica das outras empresas requerentes, as exportações realizadas por estas últimas no decurso do período de referência e as perspectivas de utilização das licenças.

É claro que esta apreciação global é de carácter discricionário. No entanto, na medida em que se funda na avaliação de circunstâncias objectivas, ela deverá em qualquer caso ser suficientemente motivada e, por consequência, susceptível de controlo.

Naturalmente que a redução proporcional das quotas concedidas aos «exportadores tradicionais» será tanto maior quanto maior for a importância concretamente atribuída à situação do «novo produtor» para efeitos da atribuição de licenças. No entanto, o regulamento não concede a estes exportadores qualquer direito às licenças; eles não podem senão alimentar uma simples expectativa, ficando bem conscientes do facto de o critério das correntes tradicionais dever ser temperado pela aplicação de outros critérios; em especial, as licenças a que têm direito por virtude das exportações precedentes podem ser reduzidas no caso de superveniência de novos factores capazes de incidirem sobre o funcionamento ou sobre a estrutura do mercado.

Em definitivo, aquando da apreciação da situação de um «novo produtor» para efeitos da atribuição das licenças de exportação previstas pelo Regulamento n.° 60/85, as autoridades nacionais, no âmbito da margem de apreciação que lhes é conferida pelo regulamento, devem ter em consideração um conjunto de elementos objectivos, garantindo o respeito de um justo equilíbrio entre as transformações realizadas pela empresa à qual foi reconhecida a qualificação de «novo produtor» e as licenças que lhe são atribuídas e tendo em conta, por outro lado, todos os elementos susceptíveis de contribuir para a apreciação da situação das outras empresas requerentes.

12. Na sua segunda questão, o órgão jurisdicional nacional solicita ao Tribunal que esclareça se há uma base legal que imponha ou permita às autoridades alemãs atribuir a título preferencial à empresa Hoesch licenças de exportação para um total de 20 000 toneladas, tiradas da quota nacional.

Na decisão de reenvio, o juiz nacional exprime sérias dúvidas quanto à existência de uma tal base jurídica.

Pelo contrário, o Governo alemão, o Governo italiano, a empresa Hoesch e, em particular, a Comissão entendem que resulta claramente do conjunto dos diplomas aplicáveis que foi prevista uma quota especial a favor da mencionada empresa.

Esclareçamos desde já que a outorga de uma tal quota extra à empresa Hoesch se apresenta como excepção aos critérios aplicáveis para a atribuição das licenças a todas as outras empresas da Comunidade: como tal, deverá ser explicitamente prevista por um acto produtor de efeitos jurídicos na ordem jurídica do Estado-membro interessado.

Ora, o regulamento pertinente — o Regulamento n.° 60/85 — não contém, com toda a evidência, nenhuma disposição a este respeito.

Não tem, ademais, fundamento a tese especialmente invocada pela Comissão, segundo a qual tal quota suplementar veio a ser prevista no posterior Regulamento n.° 3686/87, que modificou o texto do n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 60/85. Segundo a Comissão, esta alteração limitou-se a explicitar o conteúdo de uma disposição já implicitamente contida, por assim dizer «in nuce», na formulação precedente do n.° 2 do artigo 5.°

Realcemos, antes de mais, que, a despeito de reiteradas leituras, não conseguimos descobrir, mesmo no Regulamento n.° 3686/87, a precisa disposição invocada pela Comissão em apoio da legalidade da atribuição à empresa Hoesch de uma quota suplementar de 20 000 toneladas. Este regulamento, com efeito, só comporta uma referência *genérica* à situação das «*empresas* comunitárias que têm uma filial nos Estados Unidos» (ver os segundo e terceiro considerandos, bem como o artigo 1.°), sem designar qualquer empresa comunitária específica. Além disso, acrescenta um critério aos já previstos pelo artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 60/85, no que se refere à concessão das licenças *em toda a Comunidade*, ao passo que, se examinarmos o problema com a devida atenção, se trata no caso concreto de determinar se, *para a repartição da quota alemã*, existe uma disposição excepcional que imponha ou autorize a distribuição preferencial de 20 000 toneladas à empresa Hoesch, tanto mais que outras empresas também europeias, entre as quais com toda a certeza a Bergrohr, podiam ou podem ter filiais nos Estados Unidos, como resulta da decisão de reenvio.

De qualquer modo, o Regulamento n.° 3686/87 é um regulamento que *modifica* o regime anterior: ele altera o texto do n.° 2 do artigo 5.° em consideração da conveniência que havia «de *acrescentar* à lista dos critérios previstos para a distribuição de licenças pelos Estados-membros o caso das empresas comunitárias que têm uma filial nos Estados Unidos».

Ora, como é sabido, as modificações legislativas só em casos excepcionais produzem efeitos *ex tunc*.

Por outro lado, o facto de ter sido necessário modificar o Regulamento n.° 60/85 para abranger o caso das empresas que têm filiais nos Estados Unidos mostra bem que este caso estava anteriormente excluído do âmbito de aplicação desse regulamento.

Pretender, como faz a Comissão, que as alterações têm carácter puramente declarativo ou, se se quiser, confirmativo, de normas não previstas anteriormente, parece algo imprudente do ponto de vista da teoria jurídica geral e também do direito comunitário, na medida em que isso poderia constituir um expediente fácil para fugir ao princípio da não retroactividade da lei e na medida em que se traduziria por uma violação manifesta da segurança jurídica e do princípio da legalidade. Lembramos, de resto, que, recentemente, o Tribunal rejeitou justamente uma tese similar, considerando que a previsão de uma nova hipótese mediante alteração de um regulamento implica que essa hipótese não possa considererar-se já prevista no período anterior à alteração [6].

13. No que se refere, portanto, ao convénio CEE-Estados Unidos, deve realçar-se que o texto desta convenção também não contém qualquer disposição específica que atribua uma quota especial à sociedade Hoesch.

Lembramos, além disso, que segundo a jurisprudência do Tribunal,

«uma disposição de um acordo concluído pela Comunidade com países terceiros deve ser considerada directamente aplicável quando, em atenção aos seus termos e, também, ao objecto e à natureza do acordo, comporta uma obrigação clara e precisa, não subordinada, quanto à sua execução ou aos seus efeitos, à prática de qualquer acto posterior» [7].

No caso concreto, estas condições não se verificam. Como já o dissemos, não há no convénio qualquer norma, mesmo programática, relativa à obrigação de atribuição de uma quota especial à empresa Hoesch.

Não se pretende, naturalmente, negar que a necessidade de garantir o fornecimento pela sociedade Hoesch, à sua filial americana, de tubos numa quantidade global que, como resulta dos documentos apresentados, parece montar a 85 000 toneladas, tenha sido condição para conseguir o aumento acordado do limite máximo comunitário de 5,9 para 7,6 % do consumo aparente dos Estados Unidos. Este fornecimento parece, pois, como de resto também é mencionado pelo juiz nacional, ser efectivamente um dos elementos fundamentais das negociações com os Estados Unidos.

Contudo, este aspecto — que, aliás, não consta do acordo, apenas resultando da documentação e dos debates ocorridos durante o processo — não tem qualquer ligação com

6 — Ver o acórdão de 28 de Fevereiro de 1989, Cargill, 201/87, Colect., p. 489.

7 — Acórdão de 30 de Setembro de 1987, Demirel, 12/86, Colect., p. 3719.

o problema, inteiramente diferente, da *imputação entre os Estados-membros* da quota especial global (de cerca de 85 000 toneladas) concedida à empresa Hoesch, imputação de que poderia consequentemente resultar a eventual atribuição à empresa Hoesch de uma reserva especial de 20 000 toneladas *retirada da quota alemã.*

Este problema específico não foi nem podia ser definido no âmbito do acordo, já que a proporção segundo a qual as 85 000 toneladas iriam ser repartidas pelos Estados-membros constituía um problema *puramente interno* da Comunidade.

Ora, é precisamente sobre a base legal desta repartição que o juiz nacional interroga o Tribunal. Ele quer saber se existe uma norma, aplicável na ordem jurídica interna, de que resulte que, na sequência da repartição, podem ou devem ser reservadas à empresa Hoesch 20 000 toneladas retiradas da quota concedida à República Federal da Alemanha. Mas tal disposição — que, de qualquer modo, não existe — não podia, mesmo do ponto de vista lógico, estar contida no convénio com os Estados Unidos, já que se reporta a um aspecto puramente intracomunitário.

14. Na verdade, e este é o último ponto que devemos examinar, a imputação aos diversos Estados-membros da quota especial da empresa Hoesch só é mencionada expressamente na decisão do Conselho de 29 de Dezembro de 1984, relativa à «autorização de negociação de um convénio com os Estados Unidos em matéria de exportação de tubos de aço».

Nesta decisão, que autoriza a Comissão a negociar o convénio de acordo com certas directivas, figura uma declaração do Governo alemão cujo conteúdo é o seguinte:

«The German Government has indicated that it would be prepared, in order to reach a common position, to take a part of the exeption which had been initially foreseen in the context of related parties for Hoesch (65,000 tonnes out of 85,000 tonnes) in its share in the burden sharing on condition that the other Member States were prepared to take 20,000 tonnes on their quotas. In this case the burden sharing would be as follows:

| | |
|---|---|
| B | 0,48 |
| DK | — |
| D | 2,82 |
| GR | 0,52 |
| F | 0,93 |
| I | 2,00 |
| L | 0,17 |
| NL | 0,28 |
| UK | 0,40 |
| Total | 7,60» |

Os números do «burden sharing» que ficam indicados coincidem com os do anexo III ao Regulamento n.° 60/85. Além disso, a declaração do Governo alemão faz efectivamente referência a um lote de 20 000 toneladas a reservar à sociedade Hoesch, no quadro da quota alemã (2,82 %), com base numa redução proporcional das quotas respectivas dos outros Estados.

Podemos nós, como solicita o juiz nacional, considerar estes elementos como suficientes para fornecer uma *adequada base jurídica co-*

*munitária* à concessão de uma quota especial de 20.000 toneladas à empresa Hoesch, no sentido de uma obrigação ou de uma faculdade das autoridades alemãs?

Segundo cremos, a resposta, a menos que se queira ignorar o princípio da legalidade, não pode deixar de ser negativa; e isto por considerações inerentes tanto à natureza da já citada decisão do Conselho como ao valor e ao conteúdo da declaração do Governo alemão acima referida.

Em primeiro lugar, é preciso recordar — como foi reconhecido na audiência — que a citada decisão é uma decisão *sui generis*, quer dizer, um acto que não cabe em nenhuma das categorias previstas no artigo 189.° do Tratado e, portanto, um acto que não tem a força obrigatória nem a plenitude de efeitos jurídicos das decisões em sentido estrito [8].

Em segundo lugar, esta decisão, enquanto mandato para negociação, apresenta-se como elemento preparatório do processo de conclusão de um acordo internacional. O conteúdo deste pode perfeitamente diferir das instruções dadas para a condução das negociações. Estas instruções podem perfeitamente ser modificadas no decurso da discussão. Foi, aliás, o que se passou no caso concreto. Com efeito, pela decisão de 24 de Novembro de 1984, o Conselho tinha dado à Comissão um mandato diferente, no qual figurava um ponto específico, a «livraison à des filiales aux USA de materiaux semi-finis», ponto que não foi retomado no mandato de 29 de Dezembro.

Independentemente dos efeitos dum tal acto preparatório nas relações interinstitucionais, é de excluir que ele produza efeitos obrigatórios para os Estados-membros e os particulares. Só ao acto definitivo pelo qual se põe fim ao processo em questão podem, em princípio, ser reconhecidos efeitos vinculativos. É este, aliás, o motivo pelo qual se admite, como regra geral, que só os actos definitivos podem ser impugnados, e não também os actos preparatórios.

Em terceiro lugar, deve precisar-se que, de acordo com o princípio da legalidade, as situações jurídicas de direito, poder ou obrigação no âmbito da Comunidade, devem ter por fonte um acto a que a ordem jurídica comunitária reconheça eficácia vinculativa. Só podem, pois, ser considerados fonte de direito os actos na sua formulação definitiva. E não se pode, em compensação, atribuir qualquer alcance normativo, ou sequer um simples valor interpretativo, aos actos internos praticados no decurso de um processo legislativo comunitário.

É, aliás, o que resulta da jurisprudência pacífica do Tribunal, segundo a qual:

«... as declarações unilaterais (inseridas numa acta do Conselho referente a trabalhos preparatórios) não podem ser invocadas para a interpretação de um acto comunitário, visto que o alcance objectivo das regras adoptadas pelas instituições comuns não pode ser modificado por reservas ou objecções que os Estados-membros formularam aquando da sua elaboração» [9].

8 — Ver Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes*, 1983, p. 184.

9 — Ver o acórdão de 30 de Janeiro de 1985, Comissão/Dinamarca, 143/83, Recueil, p. 427, n.° 13 da fundamentação.

O Tribunal exprimiu-se no mesmo sentido quando deliberou que:

«... a interpretação de uma declaração do Conselho não pode ser diferente da interpretação da própria minuta (do acto em questão)» [10].

No caso concreto, portanto, não nos podemos basear no conteúdo da declaração do Governo alemão constante da acta da reunião do Conselho que conferiu o mandato de negociação. Será, pelo contrário, necessário reportarmo-nos ao conteúdo dos actos adoptados em consequência desse negociação. Como já observámos, esses actos são os únicos a produzir efeitos jurídicos plenos: são, por outras palavras, o Regulamento n.° 59/85, que aprova a conclusão do convénio CEE-Estados Unidos, e o Regulamento n.° 60/85, que contém as disposições necessárias à execução do convénio no interior das Comunidades. Ora, como já sublinhámos, nenhum dos dois regulamentos contém qualquer disposição relativa à concessão duma quota suplementar de 20 000 toneladas, a retirar da quota alemã, a favor da empresa Hoesch. Além disso, esta situação não foi alterada pela adopção do Regulamento n.° 3686/87.

Em quarto lugar, deve precisar-se que, como foi confirmado na audiência, a citada decisão do Conselho e a correspondente declaração do Governo alemão não tiveram qualquer espécie de publicidade. Por consequência, mesmo que se tratasse de actos com algum valor jurídico, seria de excluir que o seu conteúdo fosse oponível aos interessados. Com efeito:

«... um princípio fundamental da ordem jurídica comunitária é o que exige que um acto emanado dos poderes públicos não seja oponível aos administrados antes de estes terem a possibilidade de tomar conhecimento dele» [11].

Em quinto lugar, por fim, não é verdade, contrariamente ao que foi afirmado no processo, que a questão da atribuição à empresa Hoesch de uma quota especial para fornecimentos à sua filial americana tenha sido definitivamente resolvida pela decisão do Conselho de 29 de Dezembro de 1984. Resulta da documentação produzida pela Comissão, a qual inclui nomeadamente correspondência havida entre as autoridades alemãs, comunitárias e dos Estados Unidos, que:

— as entregas especiais à filial americana da empresa Hoesch não foram garantidas, na medida requerida, pelo menos até Julho de 1985 (os americanos, em particular, por várias vezes fizeram saber que deploravam o não fornecimento de 42 000 toneladas de tubos OCTG);

— a questão da imputação da quota especial atribuída à empresa Hoesch nas quotas dos Estados-membros não foi resolvida nem pela citada decisão nem pelo Regulamento n.° 60/85 (em particular, o ministro da Economia da República Federal da Alemanha esclareceu, por carta de 5 de Fevereiro de 1985, dirigida ao presidente do Conselho de Mi-

10 — Ver acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Comissão/República Italiana, 429/85, Colect., p. 843, n.° 9 da fundamentação.

11 — Ver acórdãos de 25 de Janeiro de 1979, processo Racke, 98/78, Recueil, p. 69, n.° 15 da fundamentação, e processo Decker, 99/78, Recueil, p. 101, n.° 3 da fundamentação.

nistros da Indústria da Comunidade, que o modo de repartição entre os Estados-membros do encargo constituído pela quota especial de 20 000 toneladas à empresa Hoesch estava ainda por determinar, propondo ainda duas soluções diferentes e precisando, de qualquer modo, que esta quantidade era manifestamente insuficiente face às necessidades alemãs);

— uma solução definitiva destas duas questões só parece ter sido encontrada com a adopção, em 6 de Agosto de 1985, do Regulamento n.° 2355/85 do Conselho, que, completando, decerto tardiamente, o anexo III do Regulamento n.° 60/85, definiu o «burden sharing» entre os Estados-membros para os tubos OCTG.

Tendo em conta estes elementos não cremos que, ainda assim, se possa dizer que a citada decisão do Conselho de 29 de Dezembro de 1984 — mesmo independentemente do seu valor jurídico — tenha determinado de modo preciso e definitivo a quantidade a reservar à empresa Hoesch a título de fornecimentos especiais ou o modo segundo o qual essa quantidade global devia ser tomada em consideração dentro do limite máximo atribuído a cada Estado-membro.

Em conclusão, não existe nenhuma disposição que preveja a atribuição à empresa Hoesch de uma quantidade preferencial de 20 000 toneladas no âmbito da quota global alemã e, de qualquer modo, não existe nenhuma disposição oponível às outras empresas interessadas.

Nestas condições, parece-nos que, mais do que fundar-se numa correcta interpretação da regulamentação em vigor, as partes que sugeriram fosse dada resposta afirmativa à segunda questão do juiz nacional, na realidade solicitaram ao Tribunal que atribuísse força de lei a manifestações de vontade ou de intenção que relevam exclusivamente no processo de deliberação interno das instituições. Admitir que tais manifestações sejam juridicamente vinculativas significaria reconhecer que tanto as autoridades públicas como os administrados estão sujeitos não só ao conteúdo objectivo da lei, mas também a disposições de natureza exclusivamente política não formalizadas em nenhum acto normativo típico. Um tal resultado seria, na nossa opinião — e, sobre este assunto, não temos a menor dúvida — incompatível com a fundamental função de garantia que constitui a *ratio* do princípio da legalidade tal como existe nas actuais ordens jurídicas nacionais e na ordem jurídica comunitária.

Atendendo ao que ficou dito, propomos que se dêem as seguintes respostas às questões colocadas pelo órgão jurisdicional nacional:

«1) a) O conceito de "novo produtor", no sentido do segundo travessão do n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 60/85, inclui os casos em que uma empresa já produtora de tubos aumenta consideravelmente a capacidade de

produção, reorganizando a sua estrutura social e empresarial, e assim consegue modificar sensivelmente a sua posição no mercado face às outras empresas concorrentes.

b) A circunstância de as transformações de estrutura social e de exploração dessa empresa terem terminado em data anterior à da entrada em vigor do convénio CEE-Estados Unidos relativo à restrição das exportações comunitárias, não obsta ao reconhecimento de uma empresa como "novo produtor", na condição de essas transformações terem dado lugar a reais possibilidades de exportação para os Estados Unidos após a entrada em vigor do convénio. O juiz nacional é competente para determinar, nos casos concretos, se esta condição se verifica.

c) Para apreciar a situação dum "novo produtor" para efeitos da atribuição das licenças de exportação visadas pelo Regulamento n.° 60/85, as autoridades nacionais, no âmbito da margem de apreciação que lhes é conferida pelo regulamento, devem tomar em consideração um conjunto de elementos objectivos, garantindo o respeito de uma proporcionalidade adequada entre as transformações realizadas pela empresa à qual é reconhecida a qualidade de "novo produtor" e as licenças que lhe são atribuídas e tendo ainda em conta todos os elementos úteis para a apreciação da situação das outras empresas requerentes.

2) No estado actual da regulamentação comunitária, não existe qualquer base jurídica para se afirmar que as autoridades da República Federal da Alemanha estão obrigadas ou autorizadas a conceder à empresa Hoesch, a título preferencial, licenças de exportação para uma quantidade especial de 20 000 toneladas de tubos, retirada da quota nacional.»