

Conclusions

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

F. G. JACOBS

apresentadas em 2 de Dezembro de 2004(1)

Processo C-342/03

Reino de Espanha

contra

Conselho da União Europeia

«>>»

1. No presente processo, a Espanha pede a anulação do Regulamento (CE) n.º 975/2003 do Conselho, de 5 de Junho de 2003, relativo à abertura e modo de gestão de contingentes pautais para as importações de conservas de atum classificadas nos códigos NC 1604 14 11, 1604 14 18 e 1604 20 70 (2) .

O regulamento impugnado e os seus antecedentes

2. Em Novembro de 2001, a Comunidade, a Tailândia e as Filipinas acordaram em encetar um processo de consultas, tendo em vista examinar em que medida os interesses legítimos desses Estados estavam a ser indevidamente prejudicados pelo tratamento pautal preferencial dado às conservas de atum originárias dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (a seguir «Estados ACP»).

3. Na altura, a Comunidade concedia às conservas de atum originárias dos Estados ACP uma isenção total de direitos aduaneiros, ao passo que as conservas de atum originárias da Tailândia e das Filipinas estavam sujeitas a direitos aduaneiros a uma taxa de 24%.

4. Não tendo conseguido alcançar uma solução mutuamente aceitável, a Comunidade, a Tailândia e as Filipinas acordaram em remeter a questão para mediação no seio da Organização Mundial de Comércio (a seguir «OMC»).

5. Em 20 de Dezembro de 2002, o mediador recomendou que a Comunidade procedesse à abertura de um contingente pautal, para 2003, de 25 000 toneladas de conservas de atum provenientes da Tailândia e das Filipinas a direitos aduaneiros à taxa de 12%.

6. Essa recomendação foi posta em prática pelo Regulamento n.º 975/2003 (a seguir «regulamento» ou «regulamento impugnado»), que teve como base jurídica o artigo 133.º CE.

7. O contingente pautal foi repartido em quatro fracções: 52% do volume anual para as importações originárias da Tailândia, 36% para as importações originárias das Filipinas, 11% para as importações originárias da Indonésia e 1% para as importações originárias de outros países terceiros.

8. A Espanha invoca oito fundamentos em apoio do seu pedido de anulação.

Violação do princípio da preferência comunitária

9. A Espanha afirma que o regulamento viola o princípio da preferência comunitária, que constitui um dos princípios do Tratado (3) e no qual assenta a pauta aduaneira comum (4), porquanto essas medidas apenas podem ser adoptadas se a produção da Comunidade for insuficiente.

10. Não aceito esse argumento. O Tribunal já declarou explicitamente que o princípio da preferência comunitária não é uma exigência legal, cuja violação implique a invalidade do acto em causa (5).

Distorção da concorrência

11. A Espanha reafirma que medidas como este regulamento apenas podem ser adoptadas se a produção da Comunidade for insuficiente para fornecer o mercado comunitário; quando não for esse o caso, a medida distorcerá as condições de concorrência no mercado.

12. É claro, no entanto, que qualquer redução dos direitos aduaneiros aplicados a bens importados de países terceiros é susceptível de ter algum efeito na concorrência entre esses bens e os produtos comunitários equivalentes em detrimento destes últimos. A conclusão lógica do argumento avançado pela Espanha implicaria que a Comunidade nunca poderia reduzir os direitos aduaneiros que aplica sobre bens importados. Manifestamente, não pode ser esse o caso; em quaisquer circunstâncias, seria contrário ao artigo 131.º CE, o qual dispõe que, ao instituírem entre si uma união aduaneira, os Estados-Membros propõem-se contribuir, designadamente, para a redução das barreiras alfandegárias nas trocas internacionais. Como sustenta a Comissão, na sua intervenção no processo em apoio do Conselho, uma análise mais rigorosa leva a que se defenda que são os próprios direitos aduaneiros que distorcem a concorrência, ao passo que a sua eliminação restabelece o equilíbrio do mercado.

Violação de procedimento

13. A Espanha afirma que constitui jurisprudência assente que, entre os direitos garantidos pelo ordenamento jurídico comunitário em procedimentos administrativos, se inclui, em particular, o dever que recai sobre a instituição competente de examinar de forma cuidadosa e imparcial todos os aspectos relevantes de um caso particular (6). Sustenta que o regulamento não assenta em qualquer estudo que demonstre que fosse necessário e foi, em consequência, adoptado em violação das formalidades dos procedimentos administrativos.

14. É claro, no entanto, que o regulamento é fruto de um processo legislativo e não de um procedimento administrativo. O artigo 230.º CE dispõe que o Tribunal de Justiça é competente para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação do Tratado ou qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder. As formalidades essenciais cuja violação pode resultar na anulação de um acto legislativo comunitário não incluem a formalidade de se levar a cabo uma avaliação do respectivo impacto, que é efectivamente aquilo que a Espanha alega.

15. No entanto e em todo o caso, como está claramente indicado no seu preâmbulo (7), o regulamento foi adoptado com base num processo de mediação da OMC e, em particular, das recomendações do mediador. O parecer do mediador, que é referido expressamente no preâmbulo e que foi apresentado no Tribunal de Justiça pela Espanha, demonstra que este procedeu a uma análise escrupulosamente rigorosa dos mercados de conserva de atum em causa, tomando em consideração, em especial, os elementos relativos à produção comunitária e ao consumo e à capacidade do mercado comunitário para absorver mais importações. As taxas e a tonelagem dos contingentes pautais definidos pelo regulamento reflectem, em traços gerais, os valores a que chegou o mediador à luz daquela análise. Não se pode, assim, afirmar que o regulamento foi adoptado sem ter em consideração o seu possível impacto.

Violação do artigo 12.º do Acordo de Parceria CE-ACP

16. A Espanha defende que houve uma violação do artigo 12.º do Acordo de Parceria CE-ACP (8).

17. O Acordo de Parceria CE-ACP visa promover e acelerar o desenvolvimento económico, cultural e social dos Estados ACP, a fim de contribuírem para a paz e a segurança e promoverem um contexto político estável e democrático.

18. O primeiro parágrafo do artigo 12.º dispõe:

«[...] sempre que, no exercício das suas competências, a Comunidade pretenda adoptar uma medida susceptível de afectar os interesses dos Estados ACP no que respeita aos objectivos do presente Acordo, deve aquela informar atempadamente esses Estados das suas intenções. Para o efeito, a Comissão comunicará simultaneamente ao Secretariado dos Estados ACP a sua proposta de medidas desse tipo.»

19. A Espanha alega que apesar de ter tido lugar em Bruxelas, no dia 28 de Janeiro de 2003, uma reunião com os exportadores de atum dos Estados ACP, esta ocorreu antes de a Comissão ter apresentado a proposta de regulamento em 27 de Março de 2003 (9) ; portanto, o artigo 12.º do Acordo de Parceria CE?ACP não foi respeitado.

20. Segundo o Conselho, a Comunidade manteve os Estados ACP regularmente informados a respeito dos desenvolvimentos da matéria em apreço. Para além da reunião de 28 de Janeiro de 2003, o assunto foi suscitado em diversas ocasiões, incluindo em reuniões com os Estados ACP realizadas em 6 de Maio de 2002, 1 de Março de 2003 e 25 de Março de 2003. O Conselho disponibilizou cópias das actas dessas reuniões que confirmam as suas afirmações. A Espanha contesta, defendendo que essas reuniões também tiveram lugar antes da apresentação da proposta de regulamento; contudo, como o Conselho realça, poderá pensar-se que a notificação de uma proposta após a sua adopção é menos útil do que uma comunicação prévia da mesma. Ademais, a Espanha menciona na sua réplica uma reunião no quadro do Acordo de Parceria CE?ACP organizada em Brazaville (República do Congo) de 31 de Março a 3 de Abril de 2003 e na qual foi aprovada uma deliberação contra a proposta de resolução do litígio. Desse mesmo facto se pode concluir que terá havido informação e comunicação no âmbito do Acordo de Parceria CE?ACP.

21. Conclui-se, pois, que não houve violação do artigo 12.º do Acordo de Parceria CE?ACP.

Violação dos acordos preferenciais

22. O fundamento seguidamente invocado pela Espanha diz respeito à alegada violação dos acordos preferenciais celebrados pela Comunidade com i) os Estados ACP e ii) os Estados abrangidos – na terminologia usada pela Espanha – pelo regime SPG (sistema de preferências generalizadas) droga. Essa referência é feita ao «regime especial de luta contra a produção e o tráfico de droga» que faz parte do sistema de preferências generalizadas e estava (no momento relevante) previsto no Regulamento n.º 2501/2001 (10) .

23. A Espanha alega que os acordos diziam respeito à concessão de um tratamento preferencial, que permitia que as conservas de atum com origem nos Estados ACP e nos Estados do regime SPG?droga entrassem no mercado comunitário. Afirma que o contingente pautal imposto pelo regulamento impugnado vai colocar em perigo esses acordos preferenciais, uma vez que o contingente irá permitir que as conservas de atum de países desenvolvidos concorram com aquelas que têm origem nos Estados ACP e naqueles que são abrangidos pelo regime SPG?droga. Ademais, esse acordos sujeitam as conservas de atum a regras mais rígidas no que respeita à determinação da respectiva origem do que aquelas que são estabelecidas pelo regulamento; nessa medida, as quotas impostas pelo regulamento prejudicam os Estados que tenham celebrado acordos preferenciais com a Comunidade.

24. Vou apreciar separadamente as duas partes do fundamento invocado pela Espanha.
Os Estados ACP

25. O acordo invocado pela Espanha, celebrado entre a Comunidade e os Estados ACP, é o Acordo de Parceria CE?ACP (11) . Esse acordo prevê a eliminação total dos direitos aduaneiros (12) , ao passo que os contingentes pautais previstos pelo regulamento estão sujeitos a direitos à taxa de 12%. Não vejo, assim, como se pode considerar que o regulamento prejudica o Acordo de Parceria CE?ACP.

26. Para além disso, as preferências pautais previstas pelo Acordo de Parceria CE?ACP não estão sujeitas a qualquer limite quantitativo; o regulamento, ao invés, abre uma quota de 25 000 toneladas, o que, de acordo com a Comissão (que, a este respeito, não foi contestada pela Espanha), representa apenas 10% das importações totais com origem no conjunto dos Estados

ACP e dos Estados do regime SPG?droga.

27. De qualquer forma, a única obrigação jurídica que decorre para a Comunidade do Acordo de Parceria CE?ACP no que respeita às importações consiste em isentá-las de direitos aduaneiros; não existe qualquer disposição que garanta aos Estados beneficiários uma margem de preferência pautal, nem um volume mínimo de importações relativamente às provenientes de outros Estados. Por conseguinte, mesmo que o regulamento produzisse os efeitos alegados pela Espanha, não haveria qualquer conflito com os acordos anteriores.

Os Estados do regime SPG?droga

28. A Espanha remete para um acordo de tratamento preferencial celebrado entre a Comunidade e os Estados do regime SPG?droga. De facto, como a Comissão realça, as preferências pautais atribuídas pela Comunidade aos Estados beneficiários do regime SPG?droga não foram objecto de qualquer acordo celebrado com esses Estados: são, ao invés, preferências unilaterais concedidas pela Comunidade no contexto do «regime especial de luta contra a produção e o tráfico de droga» referido *supra* (13) .

29. Estas medidas incluem a suspensão dos direitos da pauta aduaneira comum sobre os «produtos que, de acordo com o anexo IV, estão incluídos no regime especial de luta contra a produção e o tráfico de droga a que se refere o título IV e que são originários de um país que, de acordo com a coluna I do anexo I, beneficie desse regime» (14) . Não se verifica, no entanto, que esses produtos incluam as conservas de atum (15) .

30. Mesmo que as medidas preferenciais atribuídas pela Comunidade nos termos do regime SPG?droga se estendessem às conservas de atum, entendo, pelos motivos já anteriormente expostos no que toca à primeira parte do fundamento, invocado pela Espanha a respeito do Acordo de Parceria CE?ACP, que não se pode afirmar que o regulamento impugnado prejudique esses acordos.

Violação da confiança legítima

31. A Espanha afirma que o regulamento viola o princípio da protecção da confiança legítima. A confiança em causa é aparentemente a dos operadores comunitários que aceitaram investir nos Estados ACP e do regime SPG?droga. A Espanha alega que o regulamento irá afectar os investimentos efectuados nesses Estados, o que terá repercussões negativas nas respectivas economias, uma vez que os investimentos, caso deixem de ser rentáveis, poderão esvanecer-se.

32. Confesso que tenho alguma dificuldade em entender este argumento; na medida em que se sugere que os operadores comunitários podem ter a confiança legítima de que as economias dos Estados ACP e do regime SPG?droga não decairão, parece-me algo fantasista. Em todo o caso, é evidente que a confiança legítima não é, de um modo geral, violada pela legislação adoptada no âmbito do poder discricionário das instituições.

33. O Tribunal de Justiça já declarou efectivamente, como referiu a Espanha, que «nada se opõe a que um Estado?Membro alegue, no quadro de um recurso de anulação, que um acto das instituições viola a confiança legítima de certos particulares» (16) . No entanto, no número seguinte daquele acórdão, o Tribunal de Justiça prosseguiu afirmando que, uma vez que «as instituições comunitárias dispõem de uma margem de apreciação na escolha dos meios necessários para a execução da política comercial comum, os operadores económicos não podem alegar a posse da confiança legítima na manutenção da situação existente, que pode ser modificada por decisões adoptadas por essas instituições no exercício do seu poder discricionário» (17) .

34. No presente caso, entendo que é impossível vislumbrar como poderiam quer o Acordo de Parceria CE?ACP quer o regime SPG?droga (mesmo que este fosse relevante) criar qualquer confiança legítima no sentido de que a Comunidade não abriria contingentes pautais para as conservas de atum originárias da Tailândia e das Filipinas.

Falta de fundamentação

35. A Espanha alega que o regulamento viola o requisito do artigo 253.º CE, nos termos do qual os regulamentos serão fundamentados: o primeiro considerando do regulamento apenas remeterá para o parecer do mediador da OMC, que não era vinculativo para a Comunidade, e o

regulamento não trata o problema de forma global, uma vez que não analisa o efeito das medidas sobre a indústria de conservas da Comunidade.

36. Efectivamente, o preâmbulo do regulamento, lido no seu todo, vai muito mais além do que uma simples remissão para o parecer do mediador. O preâmbulo, na sua integralidade, dispõe o seguinte:

«1)Em Novembro de 2001, a Comunidade, a Tailândia e as Filipinas acordaram em encetar um processo de consultas com vista a examinar em que medida a aplicação do tratamento pautal preferencial às conservas de atum originárias dos Estados ACP estava a prejudicar indevidamente os interesses legítimos desses países. Dado que as referidas consultas não permitiram chegar a uma solução mutuamente aceitável, a Comunidade, a Tailândia e as Filipinas acordaram em remeter a questão para a mediação. Em 20 de Dezembro de 2002, o mediador divulgou o seu parecer consultivo indicando que a forma mais justa de resolver a situação seria a abertura pela Comunidade de um contingente pautal NMF, para 2003, de 25 000 toneladas a uma taxa do direito *ad valorem* de 12%.

2)Tendo em conta o seu desejo de resolver esta questão há muito pendente, a Comunidade decidiu aceitar esta proposta. Por conseguinte, deve ser aberto um contingente pautal adicional referente a um volume limitado de conservas de atum.

3)Afigura-se adequado repartir esse contingente entre os países que tenham um interesse significativo em fornecer conservas de atum, fixando quotas específicas, com base nas quantidades que cada um tenha fornecido em condições não preferenciais durante um período que seja considerado representativo. O volume do contingente restante deverá ser colocado à disposição dos outros países.

4)Para otimizar a utilização do contingente pautal, importa estabelecer a sua atribuição segundo a ordem cronológica das datas de aceitação das declarações aduaneiras de introdução em livre prática.

5)Para assegurar uma gestão eficaz dos contingentes, será exigida a apresentação de um certificado de origem respeitante às importações de conservas de atum provenientes da Tailândia, das Filipinas e da Indonésia, principais fornecedores e principais beneficiários do contingente.

6)As medidas necessárias à execução do presente regulamento serão aprovadas nos termos da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão.»

37. Esses considerandos parecem-me constituir uma fundamentação perfeitamente adequada, preenchendo integralmente a exigência enunciada pelo Tribunal de Justiça, nos termos da qual, no preâmbulo de um acto destinado a uma aplicação geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adopção e, por outro, os objectivos gerais que se propõe atingir (18) . É verdade, como sustenta a Espanha, que o preâmbulo não se refere ao efeito das medidas sobre a indústria de conservas comunitária. No entanto, como não existe qualquer exigência nesse sentido, essa omissão não constitui fundamento para anulação.

Desvio de poder

38. Por último, a Espanha invoca que o regulamento está viciado por desvio de poder, já que distribuiu o contingente pautal entre os Estados beneficiários de forma arbitrária ao incluir não só a Tailândia e as Filipinas mas igualmente a Indonésia e ao deixar o remanescente para países terceiros. A Espanha considera que as percentagens fixadas pelo regulamento são contrárias à própria noção de contingente e parecem resultar de uma negociação política. Alega, além disso, que a atribuição dessas preferências pautais cria um precedente perigoso, que certamente dará origem a numerosos pedidos de tratamento similar por parte de Estados que se consideram prejudicados pelos acordos preferenciais entre a Comunidade e os Estados do regime SPG?droga; ao que acresce que os Estados ACP e do regime SPG?droga podem também sentir-se discriminados em razão das diferentes regras de determinação da origem e apresentar o problema à OMC.

39. Constitui jurisprudência assente que um acto só enferma de desvio de poder caso se revele, com base em indícios objectivos, pertinentes e concordantes, ter sido adoptado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (19). A Espanha não produziu essa prova. Em meu entender, o último fundamento invocado pela Espanha deve, portanto, ser julgado improcedente, sem que seja necessário examinar as explanações da Comissão (que, à primeira vista, parecem persuasivas) que avançam as razões pelas quais as alegações feitas pela Espanha neste contexto assentam numa concepção errada.

Conclusão

40. Proponho, portanto, que o Tribunal de Justiça:

«1) Julgue o recurso improcedente;

2) Condene a Espanha no pagamento das despesas, exceptuadas as da Comissão, que, como interveniente, deve suportar as suas próprias despesas.»

1 – Língua original: inglês.

2 – JO L 141, p. 1.

3 – O Reino de Espanha remete para o acórdão de 13 de Março de 1968, Beus (5/67, Colect. 1965?1968, p. 775).

4 – Acórdão de 10 de Dezembro de 1987, Nicolet Instrument (C?232/86, Colect., p. 5025, n.º 13).

5 – Acórdão de 14 de Julho de 1994, Grécia/Conselho (C?353/92, Colect., p. I?3411, n.º 50).

6 – Acórdão de 21 de Novembro de 1991, Technische Universität München (C?269/90, Colect., p. I?5469, n.º 14).

7 – O preâmbulo encontra-se reproduzido integralmente no n.º 36, *infra*.

8 – Acordo de parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, assinado em Cotonu em 23 de Junho de 2000 (JO 2000, L 317, p. 3).

9 – COM (2003) 141 final.

10 – Regulamento (CE) n.º 2501/2001 do Conselho, de 10 de Dezembro de 2001, relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas durante o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2002 e 31 de Dezembro de 2004 (JO L 346, p. 1).

11 – V. n.º 17 e nota 8 *supra*.

12 – V. artigo 1.º do anexo V do acordo.

13 – V. n.º 22.

14 – V. artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2501/2001.

15 – V. artigo 4.º e a lista do Anexo IV do Regulamento n.º 2501/2001.

16 – Acórdão de 19 de Novembro de 1998, Espanha/Conselho (C?284/94, Colect., p. I?7309, n.º 42).

17 – N.º 43 do acórdão, que remete para diversos acórdãos anteriores.

18 – Acórdão de 22 de Novembro de 2001, Países Baixos/Conselho (C?301/97, Colect., p. I?8853, n.º 189).

19 – Acórdão de 22 de Novembro de 2001, Reino dos Países Baixos/Conselho da União Europeia (C?110/97, Colect., p. I?8673), n.º 137.