

## Processo 117/86 R

### Unión de Federaciones Agrarias de España (UFADE) contra Conselho e Comissão das Comunidades Europeias

«Produtos vitivinícolas — Regras gerais e modalidades práticas de aplicação do mecanismo complementar de trocas previsto no acto de adesão do Reino de Espanha»

#### Sumário

1. *Medidas provisórias — Suspensão da execução — Condições de concessão — Prejuízo grave e irreparável*  
(*Tratado CEE, artigo 185.º; Regulamento Processual, n.º 2 do artigo 83.º*)
2. *Medidas provisórias — Condições de admissibilidade — Admissibilidade do recurso principal — Inadequação*  
(*Tratado CEE, artigos 185.º e 186.º; Regulamento Processual, n.º 1 do artigo 83.º*)

DESPACHO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL  
10 de Julho de 1986 \*

No processo 117/86 R,

**Unión de Federaciones Agrarias de España (UFADE)**, organização profissional agrícola espanhola, representada por B. Camacho Zancada, advogado em Madrid, com domicílio escolhido no Luxemburgo, no escritório de Aldinger-Tzivoas, Parlamento Europeu, edifício Schumann, gabinete 3/93,

requerente,

\* Língua do processo: espanhol.

contra

**Conselho das Comunidades Europeias**, representado pelos seus agentes A. Sacchetti e J. Elizalde, membros do seu Serviço Jurídico, com domicílio escolhido no Luxemburgo, no escritório de J. Käser, director do Serviço Jurídico do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

e

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada pelos seus agentes J.-C. Séché e C. Palacio, membros do seu Serviço Jurídico, com domicílio escolhido no Luxemburgo, no escritório de G. Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

requeridos,

que tem por objecto um pedido de suspensão da execução do Regulamento n.º 569/86 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1986, que estabelece as regras gerais de aplicação do mecanismo complementar aplicável às trocas comerciais (JO L 55, p. 106), doravante «MCT», e do Regulamento n.º 574/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determina as modalidades de aplicação do MCT (JO L 57, p. 1), na parte respeitante aos produtos do sector vitivinícola,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

profere o presente

DESPACHO

- 1 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal em 20 de Maio de 1986, UFADE interpôs, nos termos do n.º 2 do artigo 173.º do Tratado CEE, um recurso para anulação:

— do Regulamento n.º 569/86 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1986, que determina as regras gerais de aplicação do MCT (JO L 55, p. 106);

— do Regulamento n.º 574/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, que determina as modalidades de aplicação do MCT (JO L 57, p. 1).

- 2 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal em 25 de Junho de 1986, o Reino de Espanha interpôs, nos termos do artigo 185.º do Tratado CEE e dos artigos 36.º do estatuto do Tribunal e 83.º do Regulamento Processual, um pedido de suspensão de execução dos regulamentos n.ºs 569/86 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1986, e 574/86 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1986, acima referidos, no que se refere a produtos do sector vitivinícola, até que o Tribunal decida o recurso interposto no processo principal.
  
- 3 Os requeridos apresentaram as respectivas observações escritas em 4 de Julho de 1986. Sendo o objecto deste pedido de decisão provisória e os argumentos apresentados a seu respeito pelas partes praticamente idênticos aos do processo 119/86 R, em relação ao qual se realizou uma audiência em 26 de Junho de 1986, o Tribunal entendeu que as tomadas de posição escritas das partes continham todas as informações úteis que lhe permitiam decidir sem ser já necessário ouvi-las em alegações orais.
  
- 4 Antes de examinar o bem-fundado do presente pedido de providência cautelar, e a fim de permitir uma aproximação completa do problema colocado, parece útil descrever, de maneira sucinta, o mecanismo complementar das trocas comerciais e suas regras gerais e modalidades de aplicação tais como foram determinadas pelos regulamentos do Conselho e da Comissão cuja suspensão de execução é pedida.
  
- 5 O MCT está previsto nos artigos 81.º a 85.º do acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos tratados, doravante «acto de adesão» (JO L 302, p. 23). O artigo 81.º prevê a instauração de um MCT entre a Comunidade a Dez e a Espanha que se aplica, por um lado, às exportações, para a Comunidade, de frutos e legumes, dos produtos do sector vitivinícola e das batatas temporãs espanholas, por outro, às importações, em Espanha, dos produtos do sector vitivinícola e dos produtos dos sectores das carnes, do leite, dos frutos e dos legumes e dos cereais provenientes da Comunidade a Dez. O segundo parágrafo do n.º 1 do mesmo artigo precisa que, normalmente, o MCT é aplicável, a todos os produtos que refere, desde 1 de Março de 1986 até 31 de Dezembro de 1995, mas que será aplicável aos frutos e legumes apenas a partir de 1 de Janeiro de 1990.

- 6 O artigo 83.º do acto de adesão estipula que será estabelecido, em princípio no início de cada campanha de comercialização, em função das previsões da produção e de consumo, um balanço previsional para cada um dos produtos sujeitos ao MCT. Com base neste balanço, será estabelecido um calendário previsional relativo ao desenvolvimento das trocas comerciais e à fixação de um limite indicativo de importações no mercado em causa. O n.º 2 deste artigo precisa que as fixações sucessivas dos limites indicativos devem reflectir uma certa progressividade de modo a assegurar uma abertura gradual do mercado e a realização completa da livre circulação no interior da Comunidade no termo do período de aplicação das medidas transitórias. O seu último parágrafo prevê que será determinada para esse fim uma taxa de progressão anual dos limites indicativos.
- 7 O artigo 84.º prevê que o calendário referido no artigo 83.º deve reflectir a fixação de quantidades «objectivo» para o ano de 1986 para as importações em Espanha de certos produtos comunitários submetidos ao MCT e a sua progressão para cada um dos três anos seguintes, em relação ao ano precedente.
- 8 O artigo 85.º refere as medidas definitivas que podem ser tomadas quando o exame da evolução das trocas comerciais intercomunitárias revele um aumento significativo das importações realizadas na CEE e esta situação arrisque terminar, ou termine, por uma ultrapassagem do limite indicativo da importação do produto em causa para a campanha de comercialização em curso. O n.º 3 deste artigo precisa que, em tal caso, a Comissão apreciará a gravidade da situação e decidirá, de acordo como procedimento do comité de gestão, quer pela revisão do limite indicativo para mais, se o mercado em causa não sofreu perturbações significativas em consequência do desenvolvimento das importações, quer pela limitação ou suspensão das importações, mas unicamente na medida e pelo tempo estritamente necessário para pôr fim à perturbação. A limitação ou suspensão das importações podem mesmo restringir-se a certas regiões da CEE. O último número prevê que «a aplicação do MCT não pode, em qualquer caso, implicar em relação aos produtos provenientes da Espanha... um tratamento menos favorável do que o aplicado aos produtos provenientes dos países terceiros».
- 9 Com base no n.º 1 do artigo 89.º do acto de adesão, o Conselho adoptou o Regulamento n.º 569/86, já citado, que estabelece as regras gerais de aplicação do MCT. Reportando-se, no primeiro considerando deste regulamento, ao objectivo do MCT, na ocorrência «acompanhar a evolução das trocas comerciais e apli-

car as medidas previstas no acto que se vierem a revelar necessárias» e, no seu segundo considerando, «às orientações complementares acordadas no âmbito da conferência», o Conselho adoptou para aplicação do MTC um sistema de certificados e de cauções cujas principais características podem descrever-se como se segue.

- 10 O artigo 1.º deste regulamento, no seu n.º 1, prevê que a introdução no consumo dos produtos submetidos ao MTC não pode efectuar-se a não ser mediante apresentação de um certificado MTC que, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, só pode ser emitido para os produtores espanhóis pelas autoridades espanholas. O n.º 3 deste mesmo artigo prevê, por outro lado, que a «emissão do certificado MTC está subordinada à constituição de uma garantia que permita o respeito do compromisso de introduzir no consumo durante o prazo de validade o certificado MCT, ficando esta garantia perdida, no todo ou em parte, se a operação não for realizada nesse prazo ou se só o for parcialmente». O artigo 3.º deste regulamento instituiu, por outro lado, um sistema idêntico de certificados de importação MCT e de garantia a fim de poder «acompanhar a evolução das importações de países terceiros da mesma forma que a evolução das importações comunitárias». O seu artigo 4.º prevê que «a emissão dos certificados MCT e dos certificados de importação MCT pode ser limitada a certos produtos de um sector e escalonada ao longo do ano» e que pode ser fixado um prazo para a emissão dos certificados.
- 11 Em aplicação do artigo 7.º do Regulamento n.º 569/86, já referido, a Comissão adoptou, em 28 de Fevereiro de 1986, o Regulamento n.º 574/86, que determina as modalidades de aplicação do MCT. Os artigos 2.º e 6.º, n.º 2, deste regulamento precisam, nomeada e respectivamente, que o certificado MCT permite e obriga a vender a quantidade líquida do produto designado durante o seu período de validade e que o certificado MCT é emitido, normalmente, no quinto dia útil seguinte ao da entrega do pedido. No mesmo dia, a Comissão adoptou igualmente o Regulamento n.º 647/86, já referido, por meio do qual determinou algumas modalidades de aplicação particulares do mecanismo complementar às trocas comerciais de produtos do sector vitivinícola. Os limites indicativos da importação dos produtos espanhóis do sector vitivinícola no mercado da Comunidade para as campanhas de 1985-1986 e 1986-1987 são nomeadamente fixados no artigo 1.º deste regulamento. O artigo 4.º estabelece os montantes das garantias referentes aos certificados MTC, enquanto o artigo 3.º precisa que «o período de validade dos certificados MCT, referidos no artigo 2.º do Regulamento n.º 574/86, é de quatro meses a contar da data em que tenham sido pedidos».

- 12 São os regulamentos n.º 569/86 do Conselho e n.º 574/86 da Comissão, já citados, adoptados pelas instituições europeias para a aplicação e gestão do MTC, que são objecto de um pedido de suspensão de execução por parte da requerente, na medida em que respeitam a produtos do sector vitivinícola, por entender que o regime de certificado MTC acompanhado de uma caução que estabelecem é incompatível com as disposições do Tratado CEE e do acto de adesão sobre livre circulação de mercadorias, com a regra de *standstill*, prevista nos artigos 31.º e 32.º do Tratado, com o princípio da preferência comunitária e que a sua adopção constitui um desvio de poder.
- 13 Nos termos do artigo 185.º do Tratado CEE, os recursos interpostos para o Tribunal de Justiça não têm efeito suspensivo. O Tribunal pode, todavia, se considerar que as circunstâncias o impõem, ordenar a suspensão da execução dos actos impugnados.
- 14 Para que uma medida provisória, como a requerida, possa ser ordenada, o n.º 2 do artigo 83.º do Regulamento Processual prescreve que os pedidos de providência cautelar devem especificar os fundamentos de facto e de direito que justifiquem, *prima facie*, a concessão da medida provisória pretendida, bem como as circunstâncias determinantes da urgência.
- 15 Resulta de uma jurisprudência constante do Tribunal que a natureza urgente de medida provisória referida no n.º 2 do artigo 83.º do Regulamento Processual deve ser apreciada face à sua necessidade para evitar um prejuízo irreparável à parte que a solicite.
- 16 A este respeito, o requerente invoca, para demonstrar que o regime instaurado pelos regulamentos citados ocasionou um prejuízo grave às exportações espanholas, que o mecanismo adoptado tornou consideravelmente mais restritivo o sistema do MCT, tal como está previsto nos artigos 81.º a 85.º do acto de adesão. Considera, efectivamente, que o mecanismo do certificado MCT acompanhado de uma caução, bem como as modalidades práticas de aplicação referidas nos pontos nove a onze deste despacho, constitui um encargo importante para os operadores económicos, e que é, aliás, por eles sentido como tal.
- 17 É de opinião que estes diversos elementos demonstrariam, de maneira clara, que as modalidades do MCT, tal como foram estabelecidas pelos regulamentos postos em causa, têm por fim, de facto, não acompanharem a evolução das trocas comerciais,

mas instaurar um entrave especialmente grave às importações de Espanha de produtos do sector vitivinícola, ao passo que o fim do MCT, a saber, acompanhar a evolução das trocas comerciais, e a eventual aplicação das medidas previstas no artigo 85.º do acto de adesão, poderia ser amplamente atingido mediante a comunicação regular de informações estatísticas pelas autoridades aduaneiras nacionais à Comissão.

- 18 Nas observações escritas apresentadas ao Tribunal referentes ao pedido de decisão provisória, as demandadas sustentam, a título principal, que o regime do certificado MCT acompanhado de uma caução é o único meio que permite atingir o objectivo do MCT e aplicá-lo de maneira eficaz. A maior parte das modalidades práticas do regime contestado corresponderiam, aliás, ao sistema de direito comum aplicado há muito tempo em relação a Estados terceiros e cujo carácter necessário e adequado o Tribunal reconheceu no seu acórdão de 17 de Dezembro de 1970 (*Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Recueil 1970, p. 1125).
- 19 A demandante alega ainda que o prejuízo por ela sofrido a seguir à instauração do regime de certificado MCT acompanhado de uma caução seria também irreparável. Tal regime penalisaria, efectivamente, de maneira pesada as exportações espanholas, onerando-as com um considerável número de formalidades e de custos suplementares e teria mesmo provocado uma baixa importante dessas exportações. Os exportadores espanhóis estariam, de facto, a perder as suas quotas de mercado e de vendas para a Comunidade, situação que, se se mantivesse ao longo da tramitação processual do recurso interposto perante o Tribunal, poderia desencadear perdas irreparáveis de mercado.
- 20 Visando demonstrar a realidade e a amplitude da queda das exportações espanholas dos produtos do sector vitivinícola para a Comunidade a Dez, reporta-se a dois mapas estatísticos que constam do anexo II do seu pedido de decisão provisória e que são semelhantes aos apresentados pelo Reino de Espanha no processo 119/86 R. O primeiro mapa mostra uma comparação das exportações de diversos tipos de vinhos espanhóis efectivamente realizadas ao longo dos dois meses que se seguiram à entrada em vigor do MCT, a saber, os meses de Março e Abril de 1986, com a média mensal das exportações realizadas em 1985. O último mapa indica os limites indicativos das exportações por categoria de vinho para seis meses, a quantidade mensal que pode ser exportada dentro desses limites e as exportações efectivas que ocorreram ao longo dos meses de Março e Abril de 1986. A requerente salienta, a este propósito, que, para todos os tipos de vinhos, as

exportações efectivamente realizadas teriam chegado, no máximo, a três quartos da quantidade que podia ser exportada no âmbito do limite indicativo.

- 21 É de opinião que o primeiro quadro que apresenta demonstra, de modo evidente, que para todos os tipos de vinhos, à excepção dos vinhos brancos de qualidade determinada, as exportações efectivamente realizadas em Março e Abril de 1986 se situam nitidamente abaixo da média mensal de 1985. Este fenómeno seria particularmente sensível nos vinhos brancos de mesa e nos vinhos rosés e tintos de mesa, para os quais as exportações em Março e Abril se situaram numa percentagem que variou entre 15 e 26 % da média mensal de 1985. Esta queda das exportações seria a consequência directa da instituição do regime de certificado MCT acompanhado de uma caução.
- 22 Os requeridos contestam, com o apoio de números, que tenha havido uma queda das exportações espanholas dos produtos vitivinícolas após a entrada em vigor, em 1 de Março de 1986, do MCT. Apresentam, nomeadamente, um mapa em anexo às suas observações, e que contém uma comparação entre a média mensal das exportações reais calculada com base nas exportações realizadas ao longo dos anos 1982, 1983 e 1984, e os certificados emitidos nos meses de Março, Abril e Maio de 1986. Sendo o número de certificados superior ao da média mensal das exportações, concluem que as realizadas para a Comunidade a Dez aumentaram ligeiramente a partir de 1 de Março de 1986.
- 23 Sustentam ainda que, mesmo que tivesse sido feita a prova de que as exportações espanholas de produtos do sector vitivinícola diminuíram, após a entrada em vigor do MCT, tal baixa não poderia ser necessariamente imputada àquele mecanismo. Poderia explicar-se facilmente pela mudança do regime administrativo dessas exportações que poderia ter incitado os operadores quer a antecipar as operações para antes da aplicação do sistema, quer a diferi-las na expectativa de melhor conhecimento do seu funcionamento.
- 24 Após solicitação que lhe foi formulada na audiência, o Reino de Espanha, no processo 119/86 R, cujo objecto é semelhante ao deste, apresentou ao Tribunal dados numéricos referentes aos meses de Janeiro, Fevereiro e Maio de 1986, que completam o primeiro quadro estatístico a que se fez referência no ponto vinte deste despacho.

- 25 Dos elementos acima referenciados, importa retirar que os dados numéricos apresentados pelas partes no litígio são muito divergentes e resultam em conclusões diametralmente opostas. A fim de poder averiguar se há um prejuízo grave e irreparável, é assim necessário debruçarmo-nos com profundidade sobre as estatísticas das duas partes.
- 26 A este propósito, há-de convir-se, tal como o sublinhou, justamente, o requerente, na audiência, que as instituições europeias compararam, nos dados numéricos que entregaram no Tribunal, duas coisas que parecem não poder ser comparadas, a saber, as importações efectivas com os pedidos de certificado. Efectivamente, a emissão de um certificado num dado mês não significa, necessariamente, que tenha tido lugar nesse mês uma importação mas apenas que ela pode ocorrer nos quatro meses a partir do dia da sua emissão, já que o artigo 3.º do Regulamento n.º 647/86 da Comissão, já referido, estabelece que o período de validade desse certificado é de quatro meses a contar da data em que foi pedido. As conclusões tiradas de tais dados pelos requeridos parecem, assim, à primeira vista, não poder ser aceites.
- 27 Quanto aos dados estatísticos apresentados pelo requerente, importa ter em conta que, se parece conterem elementos pertinentes para a apreciação do eventual prejuízo grave e irreparável, não bastam, todavia, para demonstrar a sua existência e isto por duas razões principais que a seguir se referem.
- 28 Em primeiro lugar, resulta de tais dados que as exportações espanholas de vinho de mesa diminuíram de modo substancial mas que as exportações de vinho de qualidade, pelo contrário, quase não diminuíram ou mesmo aumentaram, em alguns casos, como o do vinho branco. Os números apresentados em relação aos meses de Janeiro e Fevereiro de 1986 demonstram que já se tinha produzido uma baixa das exportações, bastante considerável, em relação aos vinhos de mesa sem que tenha sido dada uma explicação bastante para a justificar. Por isso, atentos os elementos de informação que estão actualmente em poder do Tribunal, o presidente considera que não é possível estabelecer, nesta altura, um nexos de causalidade entre a aplicação do MCT e a baixa das exportações verificada em relação a alguns tipos de vinhos.
- 29 Importa, em seguida, lembrar que o artigo 3.º do Regulamento n.º 647/86, já referido, prevê que o período de validade de um certificado MCT é de quatro meses a contar da data em que tenha sido pedido. A Comissão referiu na audiência que, em consequência de problemas administrativos, o sistema do certificado MCT

acompanhado de uma caução não pôde ficar operacional, na prática, senão a partir de 13 de Março de 1986. Verifica-se assim que, qualquer que seja a sua pertinência, os dados numéricos adiantados pela requerente não abrangem um período suficientemente amplo para permitir ao Tribunal fazer uma ideia real da situação. No mínimo, parece que o período a referir deveria ser de pelo menos quatro meses a partir da efectiva data de entrada em vigor do sistema, isto é, devia alargar-se pelo menos até 13 de Julho de 1986. Tendo o primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento n.º 647/86 fixado um limite indicativo de importação dos produtos espanhóis do sector vitivinícola no mercado da Comunidade, para a campanha 1985-1986, de 1 de Março a 31 de Agosto de 1986, parece ainda mais lógico que tal período de referência fosse prolongado até esta última data.

- 30 Resulta do que vem dito que a requerente não conseguiu trazer elementos que permitam concluir que a aplicação do MCT teria causado um prejuízo grave às suas exportações do sector vitivinícola. Quanto ao carácter irreparável do eventual prejuízo, a requerente não conseguiu demonstrar que uma queda das exportações, em particular a que se produziu no sector dos vinhos de mesa, tenha conduzido necessariamente à perda de alguns mercados.
- 31 Se bem que o Tribunal tenha já, por diversas vezes, sublinhado que o problema da admissibilidade do recurso principal não pode, em princípio, ser examinado no âmbito de uma decisão provisória mas deve ser reservado para análise do recurso quanto ao fundo, sob pena de julgamento da questão antes de a analisar quanto ao fundo (ver nomeadamente os processos 75/72 R, Perinciolo/Conselho, Recueil 1972, p. 1203, 186/80 R, Suss/Comissão, Recueil 1980, p. 3505, e 23/86 R, Reino Unido/Parlamento Europeu Recueil 1986, p. 1085), é todavia necessário precisar que, no caso em apreço, parece, por outro lado, que, *prima facie*, se podem formular dúvidas sérias quanto aos princípios jurisprudenciais que o Tribunal afirmou nos seus acórdãos de 14 de Dezembro de 1962 (Confederação Nacional dos Produtores de Frutas e Legumes/Conselho, 16 e 17/62, Recueil 1962, p. 901) e no seu despacho de 11 de Julho de 1979 (Federação Nacional dos Produtores de Vinhos de Mesa e Vinhos Regionais/Comissão, 60/79, Recueil 1979, p. 2429).
- 32 Não tendo a requerente conseguido demonstrar a urgência exigida pelo n.º 2 do artigo 83.º do Regulamento Processual, não é necessário verificar se os fundamentos de facto e de direito que invocou são de molde a justificar, *prima facie*, a concessão da medida provisória solicitada.

Pelos fundamentos expostos,

O PRESIDENTE,

neste processo de medidas provisórias,

decide:

- 1) **Indeferir o pedido.**
- 2) **Reservar para final a decisão quanto a despesas.**

Proferido no Luxemburgo, em 10 de Julho de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart