

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção alargada)

10 de Junho de 2009*

No processo T-257/04,

República da Polónia, representada inicialmente por J. Pietras, e em seguida por E. Ośniecka-Tamecka, T. Nowakowski, M. Dowgiewicz e B. Majczyna, na qualidade de agentes, assistidos por M. Szpunar, advogado,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por A. Stobiecka-Kuik, L. Visaggio e T. van Rijn, e em seguida por M. van Rijn, H. Tserepa-Lacombe e A. Szmytkowska, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objecto um recurso de anulação do artigo 3.º e do artigo 4.º, n.º 3, e n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento (CE) n.º 1972/2003 da Comissão, de 10 de Novembro de 2003, relativo às medidas transitórias a adoptar no que diz respeito ao comércio de

* Língua do processo: polaco.

produtos agrícolas devido à adesão da República Checa, da Estónia, de Chipre, da Letónia, da Lituânia, da Hungria, de Malta, da Polónia, da Eslovénia e da Eslováquia (JO L 293, p. 3), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 230/2004 da Comissão, de 10 de Fevereiro de 2004 (JO L 39, p. 13), e pelo Regulamento (CE) n.º 735/2004 da Comissão, de 20 de Abril de 2004 (JO L 114, p. 13),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Primeira Secção alargada),

composto por: V. Tiili (relator), presidente, F. Dehousse, I. Wiszniewska-Białeczka, K. Jürimäe e S. Soldevila Fragoso, juízes,

secretário: K. Pocheć, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 16 de Junho de 2008,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

- 1 Em 10 de Novembro de 2003, a Comissão aprovou o Regulamento (CE) n.º 1972/2003, relativo às medidas transitórias a adoptar no que diz respeito ao comércio de produtos agrícolas devido à adesão da República Checa, da Estónia, de Chipre, da Letónia, da Lituânia, da Hungria, de Malta, da Polónia, da Eslovénia e da Eslováquia (JO L 293, p. 3).

- 2 Este regulamento foi aprovado com base no artigo 2.º, n.º 3, do Tratado entre o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a Irlanda, a República Italiana, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Finlândia, o Reino da Suécia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (Estados-Membros da União Europeia) e a República Checa, a República da Estónia, a República de Chipre, a República da Letónia, a República da Lituânia, a República da Hungria, a República de Malta, a República da Polónia, a República da Eslovénia, a República Eslovaca relativo à adesão à União Europeia da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca (JO L 236, p. 17, a seguir «tratado de adesão»), assinado em Atenas, em 16 de Abril de 2003, e ratificado pela República da Polónia em 23 de Julho de 2003, e ainda com base no artigo 41.º, primeiro parágrafo, do Acto relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República

da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2003, L 236, p. 33, a seguir «acto de adesão»), anexo ao tratado de adesão.

- 3 No essencial e no que importa para a presente lide, o referido regulamento, que foi alterado pelo Regulamento (CE) n.º 230/2004 da Comissão, de 10 de Fevereiro de 2004 (JO L 39, p. 13), e pelo Regulamento (CE) n.º 735/2004 da Comissão, de 20 de Abril de 2004 (JO L 114, p. 13), institui, nomeadamente, um sistema de tributação de certos produtos agrícolas que derroga as normas comunitárias que de outro modo seriam aplicáveis.
- 4 Assim, o artigo 3.º do referido regulamento dispõe:

«Regime suspensivo

1. O presente artigo é aplicável em derrogação do [ponto] 5 do anexo IV do [a]cto de [a]desão e dos artigos 20.º e 214.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário [...]

2. Os produtos referidos no n.º 5 do artigo 4.º que, antes de 1 de Maio de 2004, tenham sido introduzidos em livre prática na Comunidade dos Quinze ou num novo Estado-Membro e que, em 1 de Maio de 2004, estejam em depósito temporário ou sob um dos destinos ou regimes aduaneiros referidos no ponto 15, alínea b), do artigo 4.º e no ponto 16, alíneas b) a g), do mesmo artigo do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 na Comunidade alargada, ou que sejam transportados após terem sido submetidos às formalidades de exportação na Comunidade alargada, ficam sujeitos à taxa do direito de importação aplicável *erga omnes* na data de introdução em livre prática.

O primeiro parágrafo não é aplicável aos produtos exportados da Comunidade dos Quinze se o importador apresentar provas de que não foi pedida qualquer restituição à exportação para os produtos do país de exportação. A pedido do importador, o exportador obterá da autoridade competente um visto, aposto na declaração de exportação, que certifique que não foi pedida uma restituição à exportação para os produtos do país de exportação.

3. Os produtos referidos no n.º 5 do artigo 4.º provenientes de países terceiros que estejam sob o regime de aperfeiçoamento activo referido no ponto 16, alínea d), do artigo 4.º ou sob o regime de importação temporária referido no ponto 16, alínea f), do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 num novo Estado-Membro em 1 de Maio de 2004, e que sejam introduzidos em livre prática nessa data ou a partir dela, ficam sujeitos ao direito de importação aplicável na data de introdução em livre prática aos produtos provenientes de países terceiros.»

5 O artigo 4.º do referido regulamento prevê:

«Imposições sobre produtos em livre prática

1. Sem prejuízo do disposto no [ponto] 4 do anexo IV do [a]cto de [a]desão, e desde que a nível nacional não se aplique legislação mais estrita, os novos Estados-Membros cobrarão imposições aos detentores de existências excedentárias de produtos em livre prática em 1 de Maio de 2004.

2. Para determinar as existências excedentárias de cada detentor, os novos Estados-Membros terão nomeadamente em conta:

- a) As médias das existências disponíveis nos anos anteriores à adesão;
- b) Os fluxos comerciais nos anos anteriores à adesão;
- c) As circunstâncias que presidiram à constituição das existências.

A noção de existências excedentárias aplica-se aos produtos importados para os novos Estados-Membros ou originários dos novos Estados-Membros. A noção de existências excedentárias aplica-se também aos produtos destinados ao mercado dos novos Estados-Membros.

[...]

3. O montante da imposição referida no n.º 1 será determinado pela taxa do direito de importação aplicável *erga omnes* em 1 de Maio de 2004. A receita da imposição cobrada pelas autoridades nacionais será imputada ao orçamento nacional do novo Estado-Membro.

[...]

5. O presente artigo é aplicável aos produtos abrangidos pelos seguintes códigos NC:

[...]

— no caso da Polónia:

0201 30 00, 0202 30 10, 0202 30 50, 0202 30 90, 0204 30 00, 0204 43 10, 0206 29 91, 0207 14 10, 0207 14 70, 0402 10, 0402 21, 0405 10, 0405 90, 0406, 0703 20 00, 0711 51 00, 1001, 1002, 1003, 1004, 1005, 1006 10, 1006 20, 1006 30, 1006 40, 1007, 1008, 1101, 1102, 1103, 1104, 1107, 1108, 1509, 1510, 1602 32 11, 1702 30 [(com excepção do código 1702 30 10)], 1702 40 [(com excepção do código 1702 40 10)], 1702 90 [(unicamente para os códigos 1702 90 10, 1702 90 50, 1702 90 75 e 1702 90 79)], 2003 10 20, 2003 10 30, 2008 30 55, 2008 30 75.

[...]

6. A Comissão pode aditar produtos à lista constante do n.º 5 ou retirar produtos dessa lista.»

- 6 Sete dos produtos incluídos na lista a que se refere o artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003, conforme alterado, foram introduzidos pelo Regulamento n.º 735/2004, concretamente, os produtos dos códigos NC 0202 30 10, 0202 30 50, 0207 14 10, 0207 14 70, 1602 32 11, 2008 30 55 e 2008 30 75. O Regulamento n.º 735/2004 alterou unicamente a lista e não a redacção das outras disposições do Regulamento n.º 1972/2003 impugnadas no presente recurso.

Tramitação processual

- 7 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 28 de Junho de 2004, a República da Polónia interpôs o presente recurso.
- 8 Considerando que a presente lide suscita uma questão de interpretação idêntica à do processo C-273/04, Polónia/Conselho, submetida ao Tribunal de Justiça, o presidente da Terceira Secção do Tribunal de Primeira Instância, por despacho de 11 de Julho de 2006 proferido nos termos dos artigos 77.º, alínea a), e 78.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, suspendeu a presente instância até à prolação de acórdão pelo Tribunal de Justiça.
- 9 Por acórdão de 23 de Outubro de 2007, Polónia/Conselho (C-273/04, Colect., p. I-8925), o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso em causa, conhecendo directamente do mérito sem julgar a excepção de inadmissibilidade arguida pelo Conselho.
- 10 A composição das Secções do Tribunal de Primeira Instância foi alterada, tendo o juiz-relator sido afectado à Primeira Secção, à qual, por conseguinte, o presente processo foi distribuído.
- 11 Por decisão de 8 de Janeiro de 2008, interpretando o pedido da República da Polónia de remessa para a Grande Secção como um pedido subsidiário de remessa do processo para uma Secção composta por cinco juízes, o Tribunal de Primeira Instância, sob proposta da Primeira Secção, remeteu o processo para a Primeira Secção alargada, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento de Processo, de acordo com o qual o processo deve ser decidido por uma Secção composta, pelo menos, por cinco juízes, quando tal for pedido por um Estado-Membro ou por uma instituição comunitária parte no processo.

12 Em 11 de Abril de 2008, o Tribunal de Primeira Instância submeteu determinadas questões à Comissão, que respondeu no prazo fixado.

13 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Primeira Secção alargada) deu início à fase oral do processo.

14 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal na audiência de 16 de Junho de 2008.

15 A República da Polónia conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o artigo 3.º e o artigo 4.º, n.º 3, e n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003, conforme alterado;

— condenar a Comissão nas despesas.

16 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar integralmente provimento ao recurso;

— condenar a República da Polónia nas despesas.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

- 17 Sem suscitar formalmente uma excepção de inadmissibilidade, a Comissão alega na sua contestação que o recurso foi interposto fora de prazo, sendo, portanto, inadmissível.
- 18 A Comissão lembra que, de acordo com o artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, os recursos de impugnação de regulamentos devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar da respectiva publicação. Assim, visto o Regulamento n.º 1972/2003 ter sido publicado no Jornal Oficial em 11 de Novembro de 2003, o prazo de interposição de recurso teve o seu termo à meia-noite de 4 de Fevereiro de 2004.
- 19 A Comissão salienta que o acto de adesão não contém nenhuma norma que permita excepções ao prazo previsto no artigo 230.º CE. Considera que fixar uma data diferente da data da publicação do Regulamento n.º 1972/2003 como início do prazo de recurso para a República da Polónia teria o efeito de introduzir para os novos Estados-Membros uma data de termo do prazo diferente da data prevista para os antigos Estados-Membros.
- 20 A Comissão apoia a sua tese no acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Abril de 2004, Comissão/Áustria (C-194/01, Colect., p. I-4579). Entende que, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que os novos Estados-Membros não podem, após a sua

adesão, interpor recurso de um acto comunitário cujo prazo de recurso tenha expirado antes da data da adesão (n.º 41). Invoca também o acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Fevereiro de 1982, Halyvourgiki e Helleniki Halyvourgia/Comissão (39/81, 43/81, 85/81 e 88/81, Recueil, p. 593, n.ºs 9 a 15), no qual, em seu entender, o Tribunal de Justiça considerou que os actos adoptados entre a data da assinatura do tratado de adesão e a data da produção dos seus efeitos se impõem de pleno direito aos novos Estados-Membros a partir do dia da entrada em vigor do referido tratado.

- 21 Por último, a Comissão entende que o argumento da República da Polónia, apresentado na réplica, segundo o qual, mesmo que o prazo de recurso tivesse expirado para efeitos de um recurso contra o Regulamento n.º 1972/2003, esse recurso seria sempre admissível quanto aos produtos acrescentados pelo Regulamento n.º 735/2004, é um fundamento novo, na acepção do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, e, portanto, inadmissível.
- 22 A República da Polónia lembra que o artigo 2.º, n.º 3, do tratado de adesão dispõe que as instituições da União podem adoptar antes da adesão as medidas referidas no artigo 41.º desse acto, que só entram em vigor sob reserva e à data da entrada em vigor desse tratado. Isto distingue o Regulamento n.º 1972/2003 dos outros actos adoptados pelas instituições da Comunidade antes da adesão, tal como o facto de a expressão «Estados-Membros» constante do referido regulamento se referir tanto aos antigos Estados-Membros como aos novos Estados-Membros.
- 23 Com base nisso, sem pôr em causa o prazo previsto no artigo 230.º CE para todos os actos adoptados no período anterior à adesão de um novo Estado-Membro, a República da Polónia entende que, uma vez que o Regulamento n.º 1972/2003 foi aprovado com base no acto de adesão e lhe foi dirigido enquanto Estado-Membro, podia interpor recurso no prazo de dois meses contados a partir da sua adesão.
- 24 A República da Polónia refere que os acórdãos Halyvourgiki e Helleniki Halyvourgia/Comissão e Comissão/Áustria, acima referidos no n.º 20, não são relativos, ao contrário

do Regulamento n.º 1972/2003, a actos jurídicos aprovados com base num acto de adesão.

25 A República da Polónia entende ainda que, visto o Regulamento n.º 1972/2003 ser dirigido aos Estados-Membros da União Europeia em 1 de Maio de 2004, a sua publicação deve ser feita nas 20 línguas oficiais da União Europeia, de acordo com o anexo II, ponto 22, n.º 1, do acto de adesão. Assim, o processo de publicação desse regulamento não terminou em 11 de Novembro de 2003, mas em 1 de Maio de 2004, data em que o regulamento foi publicado nas 20 línguas oficiais.

26 Segundo a República da Polónia, a sua tese é confirmada pela jurisprudência segundo a qual, uma vez que as diversas versões linguísticas fazem igualmente fé, a sua interpretação implica uma comparação das versões linguísticas (acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Outubro de 1982, Cilfit e o., 283/81, Recueil, p. 3415, n.º 18). Com efeito, em 11 de Novembro de 2003, o Regulamento n.º 1972/2003 não tinha sido publicado em polaco, sendo, assim, impossível interpretá-lo correctamente.

27 A República da Polónia alega também que a data de 1 de Maio de 2004 é o início do prazo de recurso para todos os Estados-Membros e não apenas para os Estados-Membros que aderiram nessa data, o que invalida os argumentos da Comissão sobre as diferentes datas de termo dos prazos de recurso.

28 A República da Polónia refere ainda que a tese da Comissão implica uma menor protecção jurisdicional dos novos Estados-Membros, apesar de particularmente afectados pelo Regulamento n.º 1972/2003. Ora, esses Estados-Membros deveriam ter a possibilidade de impugnar o regulamento em causa, enquanto Estados-Membros, uma vez que foi nessa qualidade que o regulamento lhes foi dirigido.

- 29 Com efeito, a República da Polónia alega que não podia interpor recurso do Regulamento n.º 1972/2003 na qualidade de parte não privilegiada, ao abrigo do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, antes da adesão, uma vez que, por um lado, o regulamento em causa é um acto de aplicação geral e não uma decisão individual na acepção dessa disposição e, por outro, esse regulamento não lhe diz directa e individualmente respeito, na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos recursos interpostos por pessoas colectivas públicas territoriais (acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de Novembro de 2001, *Nederlandse Antillen/Conselho*, C-452/98, Colect., p. I-8973, e de 10 de Abril de 2003, *Comissão/Nederlandse Antillen*, C-142/00 P, Colect., p. I-3483, n.º 69). Com efeito, a República da Polónia entende que só os actos que impedem essas pessoas colectivas públicas de exercerem as suas funções da forma que entendam apropriada podem ser considerados actos que lhes dizem individualmente respeito (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Junho de 1999, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comissão*, T-288/97, Colect., p. II-1871). Ora, o Regulamento n.º 1972/2003 não limitou os seus direitos nesse ponto.
- 30 A República da Polónia alega também que o artigo 241.º CE não constitui um meio processual útil contra o Regulamento n.º 1972/2003, uma vez que não constitui um direito de acção autónomo e só pode ser invocado de forma incidental no âmbito de um processo assente noutra base jurídica. Além disso, estas disposições do Regulamento n.º 1972/2003 são de tal forma pormenorizadas que não constituem uma base para a adopção de medidas de execução mais detalhadas, o que impede que se invoque a sua inaplicabilidade nos termos do artigo 241.º CE. Por outro lado, um Estado-Membro não pode, após o termo do prazo previsto no artigo 230.º CE, pôr em causa a validade de um acto comunitário como meio de defesa num processo de declaração de incumprimento das suas obrigações pelo facto de não o ter transposto. Assim, a tese da Comissão tem o efeito de privar a República da Polónia do direito de interpor recurso do Regulamento n.º 1972/2003.
- 31 A título subsidiário, a República da Polónia alega na réplica que o presente recurso, interposto em 28 de Junho de 2004, é, de qualquer forma, admissível quanto aos produtos acrescentados pelo Regulamento n.º 735/2004, que foi publicado no Jornal Oficial em 21 de Abril de 2004, uma vez que interpôs recurso de anulação do Regulamento n.º 1972/2003, conforme alterado pelo Regulamento n.º 735/2004.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 32 Segundo o artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, os recursos «devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar [...] da publicação do acto [...] ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto». Decorre da própria letra dessa disposição que o critério da data da tomada de conhecimento do acto enquanto termo inicial do prazo de recurso tem um carácter subsidiário relativamente às datas de publicação ou de notificação do acto (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Março de 1998, Alemanha/Conselho, C-122/95, Colect., p. I-973, n.º 35).
- 33 Há que referir também que a aplicação estrita da regulamentação comunitária sobre prazos processuais responde à necessidade de segurança jurídica e de evitar qualquer discriminação ou tratamento arbitrário na administração da justiça (despacho do Tribunal de Justiça de 5 de Fevereiro de 1992, França/Comissão, C-59/91, Colect., p. I-525, n.º 8; acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1994, Comissão/BASF e o., C-137/92 P, Colect., p. I-2555, n.º 40; despachos do Tribunal de Justiça de 7 de Maio de 1998, Irlanda/Comissão, C-239/97, Colect., p. I-2655, n.º 7, e de 17 de Maio de 2002, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-406/01, Colect., p. I-4561, n.º 20). Além disso, o estrito respeito dos prazos processuais responde às exigências de uma boa administração da justiça e da economia processual (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Setembro de 1999, Comissão/AssiDomän Kraft Products e o., C-310/97 P, Colect., p. I-5363, n.º 61). Por último, a extemporaneidade de um recurso é uma excepção de ordem pública de conhecimento oficioso (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Junho de 1980, Belfiore/Comissão, 108/79, Recueil, p. 1769, n.º 3).
- 34 No presente caso, o Regulamento n.º 1972/2003 foi publicado no Jornal Oficial em 11 de Novembro de 2003. O termo do prazo de recurso deve, portanto, ser calculado a partir dessa data.
- 35 Nos termos do artigo 101.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento de Processo, «se um prazo fixado em dias, semanas, meses ou anos começar a correr a partir do momento em que ocorre um evento ou em que se pratica um acto, na sua contagem não se inclui o dia em que esse evento ou esse acto têm lugar». Além disso, nos termos do artigo 102.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, quando um prazo de interposição de recurso de um acto de uma instituição tiver o seu ponto de partida na publicação desse acto, deve começar a

correr, na acepção do artigo 101.º, n.º 1, alínea a), a partir do fim do décimo quarto dia a seguir à publicação do acto no Jornal Oficial. Daqui resulta que, no presente caso, o prazo de recurso de dois meses deve ser contado a partir de 25 de Novembro de 2003 à meia-noite.

36 Por outro lado, o artigo 101.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento de Processo dispõe que um prazo expresso em meses tem o seu termo no final do dia que, no último mês, tenha o mesmo número do dia do evento ou do acto a que sirvam de ponto de partida da contagem do prazo. Assim, o presente prazo de recurso teve o seu termo em 25 de Janeiro de 2004 à meia-noite.

37 Contudo, tendo em conta a dilação de dez dias que acresce aos prazos processuais por força do artigo 102.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o prazo total para a interposição de recurso do Regulamento n.º 1972/2003 expirou em 4 de Fevereiro de 2004 à meia-noite.

38 Ora, a República da Polónia apresentou o presente recurso em 28 de Junho de 2004. Daqui resulta que, no que respeita ao Regulamento n.º 1972/2003, o recurso foi interposto fora de prazo.

39 Nenhum dos argumentos da República da Polónia pode pôr em causa esta conclusão.

40 Em primeiro lugar, quanto ao argumento da República da Polónia relativo à publicação incompleta do Regulamento n.º 1972/2003 por não ter sido publicado nas 20 línguas oficiais da União Europeia, refira-se que o artigo 4.º do Regulamento n.º 1 do Conselho, de 15 de Abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica

Europeia (JO 1958, 17, p. 385; EE 01 F1 p. 8), conforme alterado, dispõe, na versão aplicável em 11 de Novembro de 2003, que «os regulamentos e os outros textos de carácter geral serão redigidos nas onze línguas oficiais».

41 Com efeito, uma vez que o artigo 1.º do tratado de adesão dispõe que as disposições do acto de adesão fazem parte integrante desse tratado, entram em vigor na mesma data que esse tratado. Assim, as alterações introduzidas no regime linguístico, previstas no anexo II, ponto 22, n.º 1, do acto de adesão e que integram as línguas dos novos Estados-Membros nas línguas de trabalho das instituições, só entraram em vigor em 1 de Maio de 2004.

42 Daqui resulta que a Comissão não era obrigada a publicar o Regulamento n.º 1972/2003 em polaco no dia 11 de Novembro de 2003 e que esse regulamento podia ser interpretado a partir das versões linguísticas publicadas nessa data.

43 Em segundo lugar, quanto ao argumento relativo à entrada em vigor do Regulamento n.º 1972/2003 sob reserva e na data de entrada em vigor do tratado de adesão, isto é, 1 de Maio de 2004, não se deve confundir a oponibilidade de um acto, que está ligada ao cumprimento de todas as formalidades de publicidade exigidas e dá início ao prazo de recurso, com a sua entrada em vigor, que pode ser diferida (v., neste sentido, conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo que deu origem ao acórdão Polónia/Conselho, referido no n.º 9 *supra*, Colect., pp. I-8929, I-8962, n.º 23).

44 O artigo 230.º, quinto parágrafo, CE não prevê como ponto de partida do prazo de recurso a data de entrada em vigor do acto. Portanto, mesmo que o Regulamento n.º 1972/2003 se distinguisse do resto do acervo comunitário, quanto ao momento da sua aplicação e quanto ao círculo dos seus destinatários, isso não impediria o prazo de recurso de começar a contar a partir da publicação desse regulamento.

- 45 Em terceiro lugar, improcede também o argumento de que o Regulamento n.º 1972/2003 foi dirigido a todos os Estados-Membros, incluindo a República da Polónia, e que, portanto, esta o poderia impugnar nessa qualidade.
- 46 Com efeito, em primeiro lugar, o acto de adesão prevê especificamente a possibilidade de as instituições comunitárias adoptarem certas medidas entre a data de assinatura do acto de adesão e a data da adesão dos novos Estados-Membros, sem que isso implique a previsão de derrogações temporárias ao sistema de fiscalização da legalidade dos actos comunitários.
- 47 Em segundo lugar, há que lembrar que a regulamentação comunitária sobre prazos processuais é de aplicação estrita (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Janeiro de 1987, Misset/Conselho, 152/85, Colect., p. 223, n.º 11) e só pode ser derogada em circunstâncias muito excepcionais de caso fortuito ou de força maior (despacho do Tribunal de Justiça de 19 de Fevereiro de 2004, Forum des migrants/Comissão, C-369/03 P, Colect., p. I-1981, n.º 16). Ora, a República da Polónia não explica de que modo são muito excepcionais as presentes circunstâncias para imporem a derrogação do princípio da aplicação estrita dos prazos processuais e assim se pôr em causa o princípio da segurança jurídica.
- 48 Em terceiro lugar, se for de entender o argumento da República da Polónia no sentido de que considerava ter de esperar o momento da aquisição da qualidade de Estado-Membro para poder interpor recurso, cumpre salientar que o prazo de recurso previsto no artigo 230.º CE é de aplicação geral. No que respeita à República da Polónia, não era necessária a qualidade de Estado-Membro. De qualquer modo, esse prazo de recurso é-lhe aplicável na qualidade de pessoa colectiva.
- 49 Por último, quanto ao argumento relativo à tutela jurisdiccional efectiva, há que salientar desde logo que o direito a uma tutela jurisdiccional efectiva em nada é afectado pela

aplicação estrita da regulamentação comunitária sobre prazos processuais, que responde, nomeadamente, a uma exigência de segurança jurídica (despacho Alemanha/Parlamento e Conselho, referido no n.º 33 *supra*, n.º 20).

50 Por outro lado, embora seja verdade que os pressupostos de uma acção no tribunal comunitário devem ser interpretados à luz do princípio da tutela jurisdicional efectiva, não é menos certo que essa interpretação não pode ter o efeito de afastar um pressuposto expressamente previsto no tratado sem se exceder as competências que este atribui aos tribunais comunitários (acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Julho de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conselho, C-50/00 P, Colect., p. I-6677, n.º 44; v. ainda, por analogia, despacho do Tribunal de Justiça de 28 de Março de 2003, Diputación Foral de Álava e o./Comissão, C-75/02 P, Colect., p. I-2903, n.º 34).

51 Por último, embora seja verdade que os tribunais comunitários reconheceram, na interpretação do artigo 230.º, segundo e quarto parágrafos, CE, a legitimidade para a interposição de um recurso de anulação dos actos a que se refere o artigo 230.º, primeiro parágrafo, CE a litigantes que não dispunham de nenhum outro meio processual efectivo contra esses actos (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 23 de Abril de 1986, Les Verts, 294/83, Colect., p. 1339, n.º 23; de 7 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho, C-295/90, Colect., p. I-4193; e de 16 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho, C-65/90, Colect., p. I-4593), é igualmente verdade que o facto de o prazo de recurso começar a contar a partir da publicação do Regulamento n.º 1972/2003 não impedia a República da Polónia de pedir ao Tribunal de Primeira Instância a fiscalização da legalidade desse regulamento. Ao contrário do que alega, podia recorrer desse acto ao abrigo do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

52 Com efeito, embora os Estados terceiros, incluindo os novos Estados-Membros antes da adesão, não possam reivindicar o estatuto processual que o sistema comunitário confere aos Estados-Membros, beneficiam das possibilidades de actuar em juízo que esse sistema reconhece às pessoas colectivas (v., neste sentido, conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo que deu origem ao acórdão Polónia/Conselho, referidas no n.º 43 *supra*, n.º 40).

53 Esta interpretação é confirmada pela jurisprudência relativa à legitimidade das entidades infra-estatais para a interposição de recursos de anulação, segundo a qual o objectivo do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE é conceder uma tutela jurisdicional

adequada a todas as pessoas, singulares ou colectivas, a quem os actos das instituições comunitárias digam directa e individualmente respeito. A legitimidade deve, portanto, ser reconhecida unicamente em função desse objectivo, e o recurso de anulação deve, portanto, estar aberto a todos os que preencham os pressupostos objectivos previstos, isto é, que tenham a personalidade jurídica necessária e que o acto impugnado lhes diga directa e individualmente respeito. Essa solução impõe-se igualmente quando o recorrente seja uma entidade pública que preencha esses critérios (acórdão Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comissão, referido no n.º 29 *supra*, n.º 41; v., também, conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo que deu origem ao acórdão Polónia/Conselho, referidas no n.º 43 *supra*, n.º 41), o que era aplicável aos novos Estados-Membros antes da sua adesão à União Europeia.

54 É certo que, no presente caso, o Regulamento n.º 1972/2003 constitui um acto de alcance geral e não uma decisão na acepção do artigo 249.º CE. Contudo, o alcance geral de um acto não exclui a possibilidade de dizer directa e individualmente respeito a certas pessoas singulares ou colectivas (acórdãos do Tribunal de Justiça de 18 de Maio de 1994, Codorníu/Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853, n.º 19, e *Nederlandse Antillen/Conselho*, referido no n.º 29 *supra*, n.º 55).

55 Segundo jurisprudência assente, um acto de alcance geral, tal como um regulamento, só pode dizer individualmente respeito a pessoas singulares ou colectivas se as afectar em razão de determinadas qualidades específicas dessas pessoas ou de uma situação de facto que as caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e, por isso, as individualiza de modo análogo ao do destinatário de uma decisão, na acepção do artigo 249.º CE (acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de Novembro de 2001, *Antillean Rice Mills/Conselho*, C-451/98, Colect., p. I-8949, n.º 49; *Unión de Pequeños Agricultores/Conselho*, referido no n.º 50 *supra*, n.º 36; e *Comissão/Nederlandse Antillen*, referido no n.º 29 *supra*, n.º 65).

56 Há que salientar que um acto comunitário diz directa e individualmente respeito a uma entidade infra-estatal quando a impede directamente de exercer as suas competências próprias como entender (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1998, *Vlaams Gewest/Comissão*, T-214/95, Colect., p. II-717, n.º 29, e *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comissão*, referido no n.º 29 *supra*, n.º 31).

57 Isto aplica-se também aos novos Estados-Membros antes da adesão à União Europeia no que respeita aos actos comunitários adoptados depois da assinatura do tratado de adesão.

58 Ora, não se pode deixar de observar que as disposições do Regulamento n.º 1972/2003 impõem diferentes obrigações à República da Polónia, assim afectando directamente o exercício das suas competências próprias.

59 Com efeito, nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 1972/2003, a República da Polónia é obrigada a proceder sem demora a um inventário das existências de certos produtos agrícolas, disponíveis em 1 de Maio de 2004, e a tributar os detentores de excedentes de produtos em livre prática em 1 de Maio de 2004 num montante igual ao direito de importação aplicável *erga omnes* nessa data.

60 Além disso, o artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 obriga a República da Polónia a tributar os produtos enumerados no artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do referido regulamento que tenham sido introduzidos em livre prática antes de 1 de Maio de 2004 no seu território e que, nessa mesma data, estivessem em depósito temporário ou sob um dos destinos ou regimes aduaneiros referidos no ponto 15, alínea b), do artigo 4.º e no ponto 16, alíneas b) a g), do mesmo artigo do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1996, L 97, p. 38), na Comunidade alargada, ou que sejam transportados após terem sido submetidos às formalidades de exportação na Comunidade alargada, numa taxa de valor igual ao do direito de importação aplicável *erga omnes* na data de introdução em livre prática.

61 Por conseguinte, impõe-se concluir que, antes de a República da Polónia adquirir a qualidade de Estado-Membro, o Regulamento n.º 1972/2003 lhe dizia directa e individualmente respeito, podendo interpor um recurso de anulação desse regulamento ao abrigo do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

- 62 Resulta do exposto que a aplicação estrita dos prazos de recurso a contar da data da publicação do Regulamento n.º 1972/2003 não impedia a República da Polónia de fazer valer os seus direitos e de beneficiar de uma tutela jurisdicional efectiva.
- 63 Em face disso, há que concluir que, no que respeita ao Regulamento n.º 1972/2003, o presente recurso é extemporâneo, devendo por isso ser julgado inadmissível.
- 64 Importa analisar, assim, o argumento subsidiário da República da Polónia, segundo o qual o presente recurso, tendo sido interposto em 28 de Junho de 2004, sempre será admissível quanto aos produtos acrescentados pelo Regulamento n.º 735/2004, publicado no Jornal Oficial em 21 de Abril de 2004.
- 65 Cumpre lembrar, desde logo, que, no caso da República da Polónia, o Regulamento n.º 735/2004 acrescentou, nomeadamente, à lista dos produtos sujeitos às medidas previstas no Regulamento n.º 1972/2003 sete produtos que não estavam sujeitos a tais medidas (v. n.º 6 *supra*).
- 66 Ora, o presente recurso foi interposto pela República da Polónia contra o Regulamento n.º 1972/2003 conforme alterado, nomeadamente, pelo Regulamento n.º 735/2004. Daqui resulta que a República da Polónia impugnou logo na apresentação da petição a sujeição desses sete produtos acrescentados pelo Regulamento n.º 735/2004 às medidas inicialmente introduzidas pelo Regulamento n.º 1972/2003 para outros produtos.
- 67 Não colhe, portanto, a tese da Comissão de que a República da Polónia, ao apresentar o seu argumento a título subsidiário unicamente na réplica, apresentou um fundamento

novo no decurso da instância, o que é proibido pelo artigo 48.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo.

68 Apesar de este argumento de ordem processual, que acaba de ser rejeitado, ser o único invocado pela Comissão contra a admissibilidade do recurso no que respeita à sujeição dos produtos acrescentados pelo Regulamento n.º 735/2004 às referidas medidas, importa analisar a presente questão da admissibilidade de um ponto de vista substantivo, na medida em que, como acima se refere no n.º 33, a extemporaneidade de um recurso é uma excepção de ordem pública de conhecimento oficioso.

69 Assim, há que analisar se, uma vez que a República da Polónia não impugna enquanto tal a adunção, no seu caso, de sete produtos à lista de produtos sujeitos às medidas previstas no Regulamento n.º 1972/2003, mas a legalidade dessas medidas, o recurso não deverá ser julgado inadmissível quanto aos produtos acrescentados pelo Regulamento n.º 735/2004, pelo facto de, através desse fundamento, a República da Polónia não pôr verdadeiramente em causa a legalidade das alterações introduzidas por este regulamento, mas a legalidade das medidas inicialmente aprovadas pelo Regulamento n.º 1972/2003 para outros produtos, assim contornado o prazo preclusivo da interposição de recurso deste último.

70 A este respeito, refira-se que, embora o carácter definitivo de um acto não impugnado dentro do prazo não respeite só ao próprio acto mas também a qualquer acto posterior que tenha carácter puramente confirmativo, uma vez que essa solução se justifica pela necessária estabilidade jurídica e é válida tanto para os actos individuais como para os que têm carácter normativo, como um regulamento, pode ser interposto um novo recurso não só contra essa disposição concreta mas também contra todas as que, mesmo não alteradas, formam com ela um todo (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Outubro de 2007, Comissão/Parlamento e Conselho, C-299/05, Colect., p. I-8695, n.ºs 29 e 30).

71 Ora, um acto comunitário que acrescenta produtos a uma lista só pode formar um todo com as disposições de outro acto comunitário que prevêem as medidas a que são

sujeitos os produtos dessa lista, pois, de outro modo, o acto que acrescenta os produtos não teria qualquer efeito jurídico.

72 Por outro lado, importa salientar que uma pessoa com legitimidade para interpor recurso de um acto comunitário que sujeita a certas medidas os produtos de uma lista não o faz no prazo previsto não pode por isso ser impedida de, em sede de recurso de outro acto que acrescenta outros produtos a essa lista, invocar a ilegalidade das medidas a que esses produtos adicionais passam a estar sujeitos. Com efeito, tais medidas constituem, no que diz respeito aos produtos acrescentados a essa lista pelo segundo acto adoptado, medidas novas. O segundo acto não pode, portanto, ser considerado puramente confirmativo dessas medidas.

73 Conclui-se, assim, que o presente recurso é admissível na medida em que pode ser interpretado como um pedido de anulação do Regulamento n.º 735/2004, na parte que, no caso da República da Polónia, sujeita sete produtos adicionais às mesmas medidas inicialmente introduzidas pelo Regulamento n.º 1972/2003 para outros produtos (a seguir «medidas controvertidas»), que a República da Polónia considera ilegais no que respeita a esses sete produtos adicionais. Os fundamentos e argumentos da República da Polónia contra as disposições impugnadas do Regulamento n.º 1972/2003 devem ser interpretados neste sentido.

Quanto ao mérito

74 No essencial, o presente recurso divide-se em quatro partes.

75 Na primeira parte, a República da Polónia invoca cinco fundamentos de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que sujeita, no seu caso, sete produtos adicionais às medidas previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003, que

considera ilegais quanto aos produtos em causa. O primeiro fundamento é relativo à violação do princípio da livre circulação de mercadorias. O segundo fundamento é relativo à incompetência da Comissão para adoptar as referidas medidas e à violação dos artigos 22.º e 41.º do acto de adesão. O terceiro fundamento é relativo à violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade. O quarto fundamento é relativo à falta ou insuficiência de fundamentação. Por último, o quinto fundamento é relativo à violação do princípio da protecção da confiança legítima.

76 Na segunda parte, a República da Polónia invoca dois fundamentos de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que sujeita, no seu caso, sete produtos adicionais à medida prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003, que considera ilegal no que respeita aos produtos em causa. O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 41.º do acto de adesão e do princípio da proporcionalidade. O segundo fundamento é relativo à violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade.

77 Na terceira parte, a República da Polónia invoca um único fundamento de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que acrescenta, no seu caso, sete produtos à lista de produtos do artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003, que considera alterado em violação do artigo 41.º do acto de adesão e do princípio da proporcionalidade.

78 Por último, na quarta parte, a República da Polónia invoca um único fundamento de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que sujeita, no seu caso, sete produtos adicionais ao conjunto das medidas controvertidas, que considera ilegais no que respeita aos produtos em causa. O fundamento único é relativo a desvio de poder.

79 Cumpre começar por analisar os fundamentos invocados pela República da Polónia na segunda parte do recurso e, seguidamente, os invocados na terceira, primeira e quarta partes.

Quanto à segunda parte do recurso, relativa a um pedido de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que sujeita sete produtos adicionais à medida prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003

80 Resulta do considerando 1 do Regulamento n.º 1972/2003 que devem ser adoptadas medidas transitórias para evitar o risco de desvios de tráfego que possam afectar a organização comum dos mercados agrícolas devido à adesão dos dez novos Estados-Membros à União Europeia em 1 de Maio de 2004. Indica-se também no considerando 3 do referido regulamento que esses desvios de tráfego dizem frequentemente respeito a produtos deslocados artificialmente com vista ao alargamento e que não fazem parte das existências normais do Estado em questão, mas que as existências excedentárias podem também resultar da produção nacional. Por último, esclarece-se assim que devem ser tributadas de forma dissuasiva as existências excedentárias nos novos Estados-Membros.

81 O artigo 4.º do Regulamento n.º 1972/2003 institui essa tributação. Assim, resulta da leitura conjugada dos n.ºs 1 e 2 do referido artigo que, sem prejuízo do anexo IV, ponto 4, do acto de adesão, e, na medida em que não seja aplicável nenhuma legislação mais severa a nível nacional, os novos Estados-Membros devem tributar os detentores de existências excedentárias de produtos em livre prática em 1 de Maio de 2004, uma vez que essas existências são constituídas nomeadamente por produtos importados para os novos Estados-Membros e por produtos originários desses Estados, cujos números ultrapassam os das existências habituais dos seus detentores, tendo nomeadamente em conta a média das existências disponíveis ao longo do ano anterior à adesão.

82 Refira-se igualmente que o anexo IV, ponto 4, do acto de adesão, relativo à agricultura, dispõe:

«1. As existências públicas detidas à data da adesão pelos novos Estados-Membros e resultantes da sua política de apoio ao mercado devem transitar para a Comunidade com o valor resultante da aplicação do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 1883/78 do Conselho, relativo às regras gerais sobre o financiamento das intervenções pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção 'Garantia' [...] Essas existências devem transitar apenas desde que a intervenção pública para os produtos em questão esteja prevista nas regras comunitárias e que essas existências cumpram os requisitos de intervenção comunitários.

2. Quaisquer existências de produtos, privadas ou públicas, em livre prática à data da adesão no território dos novos Estados-Membros e que excedam o nível do que pode ser considerado como existência normal de reporte, devem ser eliminadas a expensas dos novos Estados-Membros.

A noção de existência normal de reporte deve ser indicada para cada produto em função dos critérios e objectivos específicos de cada organização comum de mercado.

3. As existências [acima] referidas no [n.º 1] devem ser deduzidas das quantidades que excedam as existências normais de reporte.

[...]»

83 Daqui resulta que, por força dessas disposições, os novos Estados-Membros estão sujeitos à obrigação de eliminar por sua conta as existências excedentárias de certos produtos agrícolas nos seus territórios e de os tributar.

84 Por último, o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003 dispõe que o montante da imposição a que se refere o n.º 1 (a seguir «imposição controvertida») será determinado pela taxa do direito de importação aplicável *erga omnes* em 1 de Maio de 2004 e que a respectiva receita será imputada ao orçamento nacional de cada novo Estado-Membro.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 41.º do acto de adesão e do princípio da proporcionalidade

— Argumentos das partes

85 A República da Polónia aceita que a Comissão, quando exerce as suas competências em matéria de política agrícola comum, pode ter de fazer uso de um amplo poder de apreciação, pelo que só o carácter manifestamente inadequado de uma medida tomada nesse domínio, com referência ao objectivo que a instituição tenciona prosseguir, pode afectar a legalidade da medida. Lembra, porém, que, por força do princípio da proporcionalidade, a actuação das instituições comunitárias não pode exceder o indispensável à prossecução do objectivo pretendido e deve utilizar os menos restritivos dos meios adequados face ao objectivo a prosseguir.

86 Ora, a República da Polónia alega que os direitos impostos aos detentores de existências excedentárias dos produtos em causa pelo artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003 são iguais aos direitos de importação aplicáveis *erga omnes* nessa data, isto é, num nível que excede a diferença entre os direitos comunitários e polacos de

importação em vigor em 30 de Abril de 2004. Entende que isso é manifestamente inadequado face ao objectivo pretendido, que, segundo o considerando 3 do Regulamento n.º 1972/2003, é impedir as manobras especulativas.

87 Entende que a realidade desse objectivo é confirmada pelo facto de as medidas transitórias tomadas com base no artigo 41.º, primeiro parágrafo, do acto de adesão deverem impedir as vantagens injustificadas ligadas à diferença entre os direitos de importação comunitários e os dos novos Estados-Membros. Portanto, o referido artigo é também violado.

88 Assim, a República da Polónia admite que a existência, antes de 30 de Abril de 2004, de direitos de importação nacionais nos novos Estados-Membros sobre certos produtos agrícolas inferiores aos direitos comunitários poderia incentivar os operadores a importar esses produtos para os novos Estados-Membros com o objectivo de os escoar no mercado comum após a sua adesão. Admite também que a Comissão pode adoptar medidas que tenham por objectivo impedir ou neutralizar a constituição de existências de produtos agrícolas. Contudo, a única medida adequada e proporcionada para prevenir esse risco seria instituir uma imposição de montante determinado em função de um direito correspondente à diferença entre os direitos comunitários de importação e os dos novos Estados-Membros em 30 de Abril de 2004.

89 Segundo a República da Polónia, a jurisprudência dá suporte à sua tese. A este respeito, invoca o acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Janeiro de 2002, *Weidacher* (C-179/00, *Colect.*, p. I-501), relativo à legalidade do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 3108/94 da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994, relativo às medidas transitórias a adoptar devido à adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia, no que respeita ao comércio de produtos agrícolas (JO L 328, p. 42). Essa disposição fixa o montante de uma imposição análoga à do presente caso na diferença entre os direitos aduaneiros aplicáveis na Comunidade em 31 de Dezembro de 1994 e os direitos aduaneiros aplicáveis nos novos Estados-Membros nessa data. A República da Polónia salienta que, nesse contexto, o Tribunal de Justiça afirmou que, através dessa tributação especial das existências excedentárias, a Comissão tinha precisamente em vista facilitar a passagem dos novos Estados-Membros à organização comum dos mercados, pois essa tributação destinava-se, por um lado, a impedir a constituição de existências com fins especulativos e, por outro, a neutralizar as vantagens económicas de que beneficiariam os operadores que tivessem efectivamente constituído existências excedentárias a baixo preço (n.º 22 do acórdão).

- 90 A posição do Tribunal de Justiça confirma a opinião do advogado-geral J. Mischo, que, nas suas conclusões no processo que deu origem ao acórdão Weidacher, referido no n.º 89 *supra* (Colect., pp. I-505, I-524), afirma que a tributação em causa não colidia com o princípio da proporcionalidade, uma vez que tinha unicamente o efeito de fazer desaparecer uma vantagem injustificada sem com isso penalizar o detentor dessas existências (n.º 58 do acórdão).
- 91 No presente caso, a imposição controvertida não pode ter sido introduzida para desencorajar a «produção especulativa». Desde logo, a ideia de especulação está indissociavelmente ligada ao comércio e não à produção, sobretudo não à produção agrícola, cujo ciclo é longo e depende de factores objectivos. De resto, devido ao longo ciclo da produção agrícola, qualquer eventual produção especulativa só poderia ocorrer na época de produção de 2003 ou nos anos anteriores. Por último, mesmo admitindo a existência de uma produção especulativa e a possibilidade de a impedir no período entre 11 de Novembro de 2003 e 1 de Maio de 2004, a aplicação de direitos compensatórios teria bastado para realizar o objectivo prosseguido.
- 92 A Comissão contesta os argumentos da República da Polónia.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 93 Com o presente fundamento, a República da Polónia apresenta, no essencial, dois argumentos. Em primeiro lugar, refere que os direitos impostos aos detentores de existências excedentárias dos produtos em causa introduzidos em livre prática em 1 de Maio de 2004 por força do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003 excedem a diferença entre o direito comunitário e o direito polaco de importação, em vigor em 30 de Abril de 2004, o que é manifestamente inadequado face ao objectivo pretendido, que consiste em impedir as manobras especulativas. Consequentemente, entende que a Comissão violou o princípio da proporcionalidade.

94 Em segundo lugar, a República da Polónia alega que as medidas transitórias adoptadas com base no artigo 41.º, primeiro parágrafo, do acto de adesão deveriam unicamente impedir vantagens injustificadas ligadas à diferença entre os direitos comunitários de importação e os dos novos Estados-Membros e que, portanto, esse artigo também foi violado.

95 Cumpre começar por analisar o segundo argumento da República da Polónia.

96 Importa lembrar, a este propósito, que o Regulamento n.º 1972/2003 foi adoptado, nomeadamente, com base no artigo 2.º, n.º 3, do tratado de adesão e com base no artigo 41.º, primeiro parágrafo, do acto de adesão.

97 O artigo 2.º, n.º 3, do tratado de adesão dispõe:

«Sem prejuízo do disposto no n.º 2, as [i]nstituições da União podem adoptar antes da adesão as medidas previstas [no artigo 41.º] do [a]cto de [a]desão [e] nos seus [a]nexos III a XIV [...]. Essas medidas só entram em vigor sob reserva e à data da entrada em vigor do [tratado de adesão].»

98 O artigo 41.º, primeiro parágrafo, do acto de adesão dispõe:

«Se forem necessárias medidas transitórias para facilitar a passagem do regime existente nos novos Estados-Membros para o regime decorrente da aplicação da [p]olítica [a]grícola [c]omum nas condições estabelecidas no [acto de adesão], essas medidas serão adoptadas pela Comissão nos termos do n.º 2 do artigo 42.º do

Regulamento (CE) n.º 1260/2001 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar [JO L 178, p. 1] ou, sempre que adequado, dos artigos correspondentes dos outros regulamentos relativos às organizações comuns de mercado no sector agrícola ou segundo o procedimento de comitologia pertinente determinado pela legislação aplicável. As medidas transitórias referidas no presente artigo podem ser tomadas durante um período de três anos a contar da data da adesão, sendo a sua aplicação limitada a esse período.»

- 99 Há que referir que a redacção do artigo 41.º, primeiro parágrafo, do acto de adesão é muito próxima da redacção do artigo 149.º, n.º 1, do Acto relativo às condições de adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 1994, C 41, p. 21), conforme alterado. Ora, na sequência do alargamento da União Europeia em 1995, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre a questão de saber se a tributação das existências excedentárias de certos produtos agrícolas nos novos Estados-Membros podia ser considerada uma medida destinada a facilitar a transição do regime em vigor nos referidos Estados-Membros para o regime resultante da aplicação da política agrícola comum agrícola nos termos do referido artigo 149.º, n.º 1. Considerou que essa tributação se destinava a facilitar essa transição, uma vez que se tinha por fim, por um lado, impedir a constituição de existências com fins especulativos e, por outro, neutralizar as vantagens económicas dos operadores que tivessem efectivamente constituído existências excedentárias a baixo preço (acórdão Weidacher, referido no n.º 89 *supra*, n.º 22).
- 100 Além disso, o Tribunal de Justiça salientou que a tributação das existências excedentárias permitia, no caso então em apreço, atenuar a obrigação, prevista no artigo 145.º, n.º 2, do Acto relativo às condições de adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia, de os novos Estados-Membros destruírem essas existências a expensas suas (acórdão Weidacher, referido no n.º 89 *supra*, n.º 23). Ora, a redacção dessa disposição é muito próxima da redacção do anexo IV, ponto 4, n.º 2, do acto de adesão.
- 101 Daqui resulta, por analogia, por um lado, que tanto a prevenção da constituição de existências com fins especulativos como a neutralização das vantagens económicas dos operadores que tivessem constituído existências excedentárias a baixo preço são

susceptíveis de justificar a adopção pela Comissão de uma medida ao abrigo do artigo 41.º, primeiro parágrafo, do acto de adesão e, por outro, que é de considerar que a tributação das existências excedentárias facilita a passagem dos novos Estados-Membros para a organização comum dos mercados, na medida em que atenua a obrigação, prevista no anexo IV, ponto 4, n.º 2, do acto de adesão, de os novos Estados-Membros destruírem essas existências a expensas suas.

102 Consequentemente, há que concluir que o artigo 41.º, primeiro parágrafo, do acto de adesão permite à Comissão obrigar os novos Estados-Membros a tributar as existências excedentárias dos produtos em causa nos seus territórios.

103 Neste momento, importa precisar que o argumento da República da Polónia de que a imposição controvertida viola a disposição acima referida pelo facto de esta permitir unicamente impedir as vantagens ligadas à diferença entre os direitos de importação comunitários e os dos novos Estados-Membros constitui uma crítica quanto ao montante da imposição controvertida e não à própria imposição em si mesma. Isto é confirmado pelo facto de a República da Polónia invocar unicamente a ilegalidade do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003, que respeita ao montante da imposição controvertida, e não o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, desse regulamento, relativos, respectivamente, à própria criação da imposição controvertida e ao método de cálculo das existências excedentárias. Contudo, o argumento da República da Polónia sobre o artigo 41.º do acto de adesão, com essa interpretação, não é autónomo, devendo ser considerado parte do seu primeiro argumento, segundo o qual a imposição controvertida não é proporcionada.

104 Quanto a este argumento, cumpre lembrar que o princípio da proporcionalidade é reconhecido por jurisprudência assente como parte dos princípios gerais do direito comunitário. Para se determinar se uma disposição de direito comunitário respeita o princípio da proporcionalidade, há que verificar se os meios a que recorre são aptos à realização do objectivo pretendido e não vão além do necessário para o atingir (acórdãos do Tribunal de Justiça de 18 de Março de 1987, *Société pour l'exportation des sucres*, 56/86, *Colect.*, p. 1423, n.º 28, e de 30 de Junho de 1987, *Roquette Frères*, 47/86, *Colect.*, p. 2889, n.º 19).

- 105 Este princípio exige que a legalidade das medidas que imponham encargos financeiros aos operadores esteja sujeita à condição de tais medidas serem adequadas e necessárias à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa e que, quando houver a possibilidade de escolher entre diversas medidas adequadas, se recorra à menos gravosa, não devendo os encargos impostos ser desproporcionados relativamente aos objectivos em vista (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Junho de 1990, Zardi, C-8/89, Colect., p. 2515, n.º 10).
- 106 Esclareça-se, porém, que a Comissão, quando exerce as competências que lhe são conferidas em matéria de política agrícola comum pelo Conselho, ou mesmo pelos autores do acto de adesão, para a execução das normas por ele aprovadas, pode ter de fazer uso de um amplo poder de apreciação, pelo que só o carácter manifestamente inadequado de uma medida tomada nesse domínio face ao objectivo pretendido pela instituição competente pode afectar a legalidade dessa medida (v. acórdão Weidacher, referido no n.º 89 *supra*, n.º 26 e jurisprudência aí referida).
- 107 Antes de mais, refira-se que a própria República da Polónia admite que a Comissão pode adoptar medidas que tenham por objectivo impedir a constituição de existências excedentárias de produtos agrícolas. Contudo, alega que, por força do princípio da proporcionalidade, essas medidas devem ser indispensáveis para impedir manobras especulativas ligadas ao alargamento da União Europeia em 1 de Maio de 2004 e entende que, portanto, basta instituir uma imposição cujo montante seja determinado em função da diferença entre os direitos de importação comunitários e polacos.
- 108 A República da Polónia invoca o acórdão Weidacher, acima referido no n.º 89, em apoio da sua tese. Afirma que esse acórdão confirma a opinião do advogado-geral J. Mischo nas suas conclusões no processo que deu origem a esse acórdão, referidas no n.º 90 *supra*, de acordo com a qual a tributação em causa não colidia com o princípio da proporcionalidade, pois tinha unicamente o resultado de eliminar uma vantagem injustificada sem com isso penalizar o detentor das existências.

- 109 Importa salientar que, ao contrário do que está previsto para a imposição controvertida, o montante do tributo em causa no processo que deu origem ao acórdão Weidacher, acima referido no n.º 89, correspondia à diferença entre os direitos aduaneiros comunitários e os que estavam em vigor nos então novos Estados-Membros. Foi por isso que o advogado-geral J. Mischo podia limitar-se a considerar que esse tributo tinha o objectivo de fazer desaparecer qualquer interesse dos operadores desses Estados em especularem face ao alargamento da União Europeia em 1995 comprando, antes dessa data, produtos agrícolas sujeitos a direitos de importação inferiores aos direitos de importação comunitários, para seguidamente os vender no interior da Comunidade alargada.
- 110 Contudo, isto não determina a resposta à questão de saber se um tributo de montante superior pode também ser considerado proporcionado face ao objectivo prosseguido.
- 111 A este respeito, refira-se que, ao contrário do que alega a República da Polónia, o objectivo que a Comissão prossegue com a imposição controvertida não é unicamente a prevenção da constituição de existências desses produtos para fins especulativos com origem no comércio, mas muito simplesmente a prevenção da constituição de existências excedentárias, isto é, existências que não fazem parte das reservas habituais dos novos Estados-Membros. Isto resulta claramente do considerando 3 do Regulamento n.º 1972/2003. Com efeito, esse considerando explica que, embora os desvios de tráfico susceptíveis de perturbar as organizações comuns dos mercados sejam frequentemente os de produtos deslocados artificialmente com vista ao alargamento, as existências excedentárias que as medidas previstas no Regulamento n.º 1972/2003 pretendem combater podem também provir da produção nacional.
- 112 Há que observar ainda que o critério seguido pela Comissão é coerente com a concepção que os autores do acto de adesão têm das existências excedentárias que devem ser eliminadas a expensas dos novos Estados-Membros. Com efeito, resulta claramente do anexo IV, ponto 4, n.ºs 1 e 2, do acto de adesão que as existências excedentárias resultantes da produção nacional constituem um elemento perturbador da organização comum dos mercados agrícolas. Os autores do acto de adesão em nada limitaram a obrigação acima referida às existências com origem no comércio.

- 113 Em face do exposto, cumpre analisar se a República da Polónia logrou demonstrar que a determinação do montante da imposição controvertida em função do direito de importação aplicável *erga omnes* em 1 de Maio de 2004 excede manifestamente o necessário para evitar a constituição de existências excedentárias, seja qual for a respectiva origem.
- 114 A esse respeito, em primeiro lugar, a República da Polónia alega que um tributo cujo montante fosse determinado em função de um direito correspondente à diferença entre os direitos de importação polacos e comunitários em 30 de Abril de 2004 bastaria para evitar o risco de constituição de existências excedentárias. Contudo, embora um tributo como esse possa ser útil para evitar a constituição de existências excedentárias através da importação, está longe de ser manifesto que seja também suficiente para impedir a constituição de existências excedentárias por meio da produção nacional.
- 115 Com efeito, se a importação dos produtos em causa estivesse sujeita, antes de 1 de Maio de 2004, a um direito de importação polaco equivalente ou mesmo superior ao direito de importação comunitário mesmo que a diferença entre o seu preço na Polónia e o seu preço na Comunidade fosse tal que um direito correspondente à diferença entre os direitos aduaneiros comunitário e polaco não a poderia compensar, a fixação do montante da imposição controvertida em função de um direito correspondente a essa diferença não teria qualquer efeito dissuasor da constituição de existências excedentárias a partir da produção nacional, como a própria República da Polónia reconheceu na audiência. Ora, essas existências poderiam ter sido constituídas por operados estabelecidos nos novos Estados-Membros com vista ao alargamento da União Europeia em 1 de Maio de 2004, nomeadamente se, antes dessa data, o preço dos produtos em causa fosse mais alto na Comunidade do que da Polónia ou se a sua produção na Comunidade estivesse sujeita a limitações no âmbito da política agrícola comum que tivessem por fim a fixação de uma determinada produção total.
- 116 Essas existências excedentárias resultantes da produção nacional, não sujeitas a qualquer tributação, poderiam perturbar o mercado comunitário a partir de 1 de Maio de 2004. Além disso, a República da Polónia seria obrigada a eliminar essas existências por força do ponto 4 do anexo IV do acto de adesão e, portanto, os operadores polacos não estariam necessariamente em melhor situação sem a imposição controvertida

sobre as existências excedentárias dos produtos em causa, ao passo que a República da Polónia perderia as receitas desse tributo e teria de financiar a sua eliminação.

117 Em segundo lugar, a República da Polónia alega ainda que, no que respeita aos produtos em causa, a constituição de existências excedentárias a partir da produção nacional não é possível, pois o seu ciclo de produção é longo e não teria sido possível produzir mais nos seis meses entre a adopção do Regulamento n.º 735/2004 e a data de adesão para constituir existências excedentárias.

118 Não obstante, sem que seja necessário decidir sobre essa afirmação, refira-se que a República da Polónia não demonstrou que as existências excedentárias não poderiam ter sido constituídas antes da adopção do Regulamento n.º 735/2004. Ora, no que respeita aos produtos agrícolas cujo preço é mais baixo nos novos Estados-Membros do que na Comunidade, os operadores estabelecidos nesses Estados têm um interesse evidente, a partir da data em que consideram provável que o alargamento se venha a verificar em 1 de Maio de 2004, o que pode já ter acontecido no ano agrícola anterior ao alargamento ou mesmo antes, em limitar as suas vendas nos respectivos Estados de origem a fim de constituírem reservas que poderão seguidamente colocar no mercado comunitário alargado.

119 Os operadores acima referidos têm também todo o interesse em orientar as suas explorações para os produtos sujeitos à maior diferença de preços e mais susceptíveis de armazenamento, em detrimento dos produtos em causa cujos preços comunitário e nacional sejam mais próximos. Também essa manobra poderia gerar, devido a um aumento das capacidades de produção disponíveis antes do alargamento, uma quantidade anormal de existências dos produtos em causa.

120 Por último, importa salientar que o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1972/2003 deixa aos novos Estados-Membros uma certa margem de apreciação para determinar se as existências de produtos em causa no seu território são o resultado de uma actividade

justificada por actuações normais no mercado, caso em que podem não as qualificar de «existências excedentárias». Isso permite limitar a tributação dos detentores dessas existências unicamente aos casos em que a sua constituição gere riscos de perturbação nos mercados e reforce o carácter proporcionado da medida prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003 face ao objectivo prosseguido.

- 121 Em conclusão, há que considerar que, face ao objectivo prosseguido, a República da Polónia não logrou demonstrar o carácter manifestamente inadequado ou desproporcionado da determinação do montante da imposição controvertida em função do direito de importação aplicável *erga omnes* em 1 de Maio de 2004. Portanto, o presente fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade

— Argumentos das partes

- 122 A República da Polónia salienta que, no alargamento da União Europeia em 1995, os então novos Estados-Membros foram sujeitos a um tratamento diferente do seu. Refere que, ao contrário das medidas transitórias então adoptadas, o montante da imposição controvertida aplicada aos detentores de existências excedentárias de produtos em causa em livre prática em 1 de Maio de 2004 excede o correspondente à diferença entre os direitos aduaneiros comunitários e polacos em 30 de Abril de 2004. Portanto, considera que a medida prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003 foi adoptada em violação do princípio da não discriminação.

123 Com efeito, a República da Polónia entende que a imposição de um direito destinado a eliminar vantagens injustificadas, que, quanto aos operadores dos novos Estados-Membros, podem estar ligadas à posse de existências excedentárias, e a colocar esses operadores numa situação idêntica à dos operadores estabelecidos na Comunidade antes de 1 de Maio de 2004 justificaria o diferente tratamento dos dois tipos de operadores. Entende ser essa a situação do acórdão Weidacher, acima referido no n.º 89. Em contrapartida, a imposição controvertida coloca os operadores polacos numa situação mais desfavorável do que os operadores estabelecidos na Comunidade antes de 1 de Maio de 2004, sem que isso tenha justificação.

124 Segundo a República da Polónia, a Comissão não pode justificar uma tal discriminação por factores como a dimensão dos mercados em causa, as diferenças de preços dos produtos em causa nesses mercados ou o nível das restituições à exportação, pois, se a Comissão tivesse tido realmente em conta esses factores na fixação do montante da imposição controvertida, este teria que variar de um novo Estado-Membro para outro. Ora, ao contrário das medidas transitórias adoptadas por ocasião do alargamento da União Europeia em 1995, o montante da imposição controvertida é o mesmo para todos os operadores dos novos Estados-Membros.

125 Por último, segundo a República da Polónia, é irrelevante que o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1972/2003 deixe aos novos Estados-Membros uma grande liberdade para determinar se as existências foram o resultado de uma actividade justificada por comportamentos normais no mercado ou também de actividades especulativas, uma vez que o presente fundamento diz respeito ao montante da imposição controvertida a que estão sujeitos os detentores de existências excedentárias.

126 A Comissão contesta estes argumentos.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 127 No âmbito do presente fundamento, em primeiro lugar, a República da Polónia refere que a diferença de tratamento entre os operadores polacos e os operadores estabelecidos na Comunidade antes de 1 de Maio de 2004 constitui uma discriminação em razão da nacionalidade.
- 128 Importa lembrar, a este respeito, que o princípio da não discriminação entre produtores e consumidores da Comunidade consagrado em matéria de organização comum dos mercados agrícolas pelo artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE opõe-se a que as situações comparáveis sejam tratadas de forma diferente e a que as situações diferentes sejam tratadas de forma igual, a menos que esse tratamento seja objectivamente justificado. As medidas abrangidas pela organização comum dos mercados só podem, portanto, ser diferenciadas, consoante as regiões e outras condições de produção ou de consumo, em função de critérios objectivos que garantam uma repartição proporcionada das vantagens e desvantagens entre os interessados, sem distinção entre os territórios dos Estados-Membros (acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho, 203/86, Colect., p. 4563, n.º 25).
- 129 Ora, a situação da agricultura nos novos Estados-Membros era radicalmente diferente da que existia nos antigos Estados-Membros (acórdão Polónia/Conselho, referido no n.º 9 *supra*, n.º 87). Com efeito, antes do alargamento da União Europeia em 2004, essas duas categorias de operadores estavam sujeitas a diferentes normas, quotas e mecanismos de apoio à produção. De resto, enquanto as instituições comunitárias podiam impedir a formação de existências excedentárias no interior da Comunidade por meio das medidas próprias da organização comum dos mercados agrícolas, não podiam impedir a formação de existências excedentárias no território dos futuros Estados-Membros. É por isso que o anexo IV, ponto 4, n.ºs 1 a 4, do acto de adesão prevê a obrigação de os novos Estados-Membros eliminarem a suas expensas as suas existências excedentárias, sem que com isso se imponha uma obrigação paralela aos antigos Estados-Membros, o que a República da Polónia aceitou quando assinou esse acto.

- 130 Assim, impõe-se observar que a situação dos operadores polacos e a dos operadores estabelecidos na Comunidade antes de 1 de Maio de 2004 não podem ser consideradas comparáveis.
- 131 Em segundo lugar, a República da Polónia salienta a diferença de tratamento que recebe comparativamente com os Estados que aderiram à União Europeia em 1995.
- 132 Ora, quanto a este ponto, basta referir que as medidas transitórias a adoptar em matéria agrícola em cada alargamento da União Europeia devem ser adaptadas aos riscos concretos de perturbação nos mercados agrícolas que esse alargamento pode conter. Assim, as instituições não têm de aplicar medidas transitórias equivalentes em dois alargamentos sucessivos.
- 133 Em particular, entre as diferenças existentes nos alargamentos da União Europeia em 1995 e em 2004, a Comissão podia tomar em conta o facto de o objectivo de evitar perturbações no mercado comunitário devido à acumulação de existências excedentárias ser mais difícil de atingir em 2004, devido à dimensão dos mercados dos novos Estados-Membros em 2004 e à sua capacidade de produção muito superior, que a Comissão refere nos seus articulados sem impugnação da República da Polónia. Acresce que também as diferenças de preços entre a Comunidade e os novos Estados-Membros eram maiores. A acumulação desses dois elementos aumentava substancialmente o risco de desestabilização dos mercados agrícolas, justificando, assim, a adopção de medidas transitórias mais rigorosas.
- 134 A este propósito, a República da Polónia alega que, se a Comissão tivesse realmente tido em conta esses factores na fixação do montante da imposição controvertida, esse montante deveria ter variado em função de cada novo Estado-Membro. Contudo, é manifesto que na designação dos produtos sujeitos à imposição controvertida foram tomadas em conta as circunstâncias de cada novo Estado-Membro, pois, nos termos do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1972/2003, essa lista é diferente para cada novo Estado-Membro, o que invalida o argumento da República da Polónia.

- 135 Consequentemente, há que concluir que a República da Polónia não logrou demonstrar a existência de uma violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade. Deve, portanto, o presente fundamento ser julgado improcedente.
- 136 Em face do exposto, o pedido de anulação do Regulamento n.º 735/2004, na parte em sujeita sete categorias de produtos agrícolas de origem polaca à medida prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003, deve ser julgado improcedente.

Quanto à terceira parte do recurso, relativa a um pedido de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que acrescenta sete produtos à lista de produtos do artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003

Argumentos das partes

- 137 A República da Polónia alega, antes de mais, que o objectivo fundamental das medidas transitórias a adoptar com base no artigo 41.º do acto de adesão consiste em evitar a acumulação de existências excedentárias nos novos Estados-Membros e as perturbações daí resultantes nos mercados agrícolas. Essas medidas transitórias deveriam, assim, facilitar a esses Estados a execução da sua obrigação de eliminarem essas existências excedentárias, prevista no anexo IV, ponto 4, do acto de adesão.
- 138 Ora, segundo a República da Polónia, essa obrigação de eliminar as existências excedentárias apenas se aplica aos produtos cujo número ultrapasse à escala nacional a quantidade que se pudesse considerar um reporte normal de existências. Assim, embora seja necessário determinar as existências de produtos em causa detidas pelos operadores individuais para apurar as existências excedentárias nos novos Estados-Membros, isso deveria ser feito à escala do país na data da adesão. Assim, se as existências de um determinado produto à escala nacional não ultrapassarem um valor normal, a obrigação de os eliminar e a tributação dos seus detentores deixam de ter

razão de ser, pois não existe qualquer ameaça de perturbação das trocas comerciais de produtos agrícolas causada pela adesão, uma vez que a detenção de uma grande quantidade de produtos em causa por um operador é compensada pela falta desses mesmos produtos noutros operadores.

139 A República da Polónia refere, porém, que não observou, em 1 de Maio de 2004 e à escala do país, quaisquer existências excedentárias dos produtos da lista do artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003, incluindo os produtos em causa acrescentados pelo Regulamento n.º 735/2004. Refere-se mesmo a produtos com uma produção polaca em 2003 inferior à normal. Portanto, a República da Polónia entende que, ao adoptar o artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003, a Comissão excedeu a competência que lhe é reconhecida pelo artigo 41.º, primeiro parágrafo, do acto de adesão, tendo aplicado uma medida desproporcionada face ao objectivo pretendido, que é impedir a constituição de existências excedentárias de produtos para fins especulativos.

140 A República da Polónia assinala ainda que o objectivo da medida controvertida poderia ser o de impedir que um operador económico estabelecido na Polónia obtenha uma vantagem económica injustificada relativamente aos operadores estabelecidos na Comunidade antes de 1 de Maio de 2004, no caso de não haver risco de perturbação das trocas de produtos agrícolas por não haver existências excedentárias nos novos Estados-Membros, à escala dos referidos países. No entanto, essa possibilidade não consta do preâmbulo do Regulamento n.º 1972/2003 nem é autorizada pelo artigo 41.º do acto de adesão. Além disso, não impede que essa medida seja desproporcionada por não se limitar a neutralizar as vantagens injustificadas ligadas à existência de direitos de importação comunitários diferentes dos direitos de importação dos novos Estados-Membros de que beneficiariam os operadores polacos que detêm existências excedentárias desses produtos, mas penaliza-os sujeitando-os à imposição controvertida.

141 Por último, a República da Polónia observa que a principal razão da armazenagem de produtos agrícolas para fins especulativos reside na sua importação ligada à diferença entre os direitos de importação comunitários e nacionais em vigor nos novos Estados-

-Membros. No entanto, a introdução dos produtos em causa na lista de produtos do artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003 teria a consequência de sujeitar os seus detentores a um direito de importação aplicável *erga omnes* em 1 de Maio de 2004, quando certos produtos já foram sujeitos a direitos de importação na Polónia que estavam em vigor em 30 de Abril de 2004 e não eram inferiores aos direitos de importação comunitários em vigor nessa data.

142 A Comissão contesta os argumentos da República da Polónia.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

143 A República da Polónia contesta a legalidade da alteração da lista de produtos do artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003, baseando-se em vários argumentos que importa analisar de forma sucessiva.

144 Em primeiro lugar, a República da Polónia alega que o objectivo fundamental das medidas transitórias que podem ser adoptadas com base no artigo 41.º consiste em evitar a acumulação de existências excedentárias que devem ser apuradas à escala nacional, pelo que, se, num Estado-Membro, as existências de um produto à escala nacional não ultrapassarem um valor normal, os operadores que individualmente tenham constituído existências superiores ao seu nível habitual não são obrigados a eliminá-las, pois não existe a ameaça de perturbação das trocas comerciais. Afirma que, neste contexto, a introdução dos produtos em causa na lista de produtos do artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003 é ilegal, pois visa produtos relativamente aos quais não foram apuradas existências excedentárias à escala nacional e mesmo certos produtos cuja produção na Polónia em 2003 foi inferior à normal.

145 O Tribunal de Primeira Instância entende que a tese da República da Polónia se baseia numa interpretação errada do anexo IV, ponto 4, do acto de adesão, devendo improceder.

146 Com efeito, a formulação do n.º 2 desse ponto, nos termos do qual, quaisquer existências de produtos, privadas ou públicas, em livre prática no território dos novos Estados-Membros à data da adesão e que excedam a quantidade que se pode considerar um reporte normal de existências devem ser eliminadas a expensas dos novos Estados-Membros, obriga do mesmo modo à eliminação das existências excedentárias, quer sejam estas determinadas em relação a cada operador individual quer o sejam em relação a todos os operadores à escala nacional.

147 Por outro lado, tanto a prevenção da constituição de existências para fins especulativos como a neutralização das vantagens económicas dos operadores que tiverem constituído existências excedentárias a baixo preço são susceptíveis de justificar a adopção de uma medida pela Comissão ao abrigo do artigo 41.º do acto de adesão (v. n.º 101 *supra*). Daqui resulta que, entre as medidas transitórias que a Comissão pode adoptar nos termos dessa disposição estão as destinadas a impedir que os operadores individuais estabelecidos nos novos Estados-Membros constituíssem existências excedentárias dos produtos em causa antes de 1 de Maio de 2004 com o fim de as comercializar a preços superiores a partir dessa data.

148 Do mesmo modo, saliente-se que, no acórdão Weidacher, acima referido no n.º 89, o Tribunal de Justiça tinha considerado que a tributação sobre as existências excedentárias aí em causa era proporcionada e estava em conformidade com os objectivos definidos no acto de adesão. Ora, esse tributo tinha sido cobrado a um operador individual originário de um então novo Estado-Membro, devido às existências excedentárias que detinha, sem que houvesse existências nesse Estado à escala nacional.

149 Além disso, refira-se que o objectivo do Regulamento n.º 1972/2003 era precisamente, como acima se refere no n.º 111, impedir a constituição de existências excedentárias. É por isso que a Comissão alega, sem impugnação da República da Polónia nesse ponto, que tomou em consideração as informações estatísticas fornecidas pela própria

República da Polónia com vista a identificar as categorias de produtos susceptíveis de armazenamento para fins especulativos. Nesse contexto, não se pode criticar a Comissão por, em alguns dos produtos em causa, não se terem verificado existências excedentárias a nível nacional em 1 de Maio de 2004. Com efeito, isso pode dever-se ao efeito dissuasivo do próprio regulamento.

150 Por último, importa referir que sujeitar a tributação das existências excedentárias de produtos em causa detidos pelos operadores individuais à condição de essas existências se terem verificado à escala nacional teria o efeito de as consequências da constituição de existências excedentárias não serem equitativas nem previsíveis para os operadores estabelecidos nos novos Estados-Membros.

151 Com efeito, essa situação poderia levar certos operadores estabelecidos nos novos Estados-Membros a constituir existências suplementares dos produtos em causa antes de 1 de Maio de 2004 com o fim de os escoar no mercado comunitário depois dessa data, na esperança de as existências à escala nacional não excederem a sua quantidade habitual. Numa hipótese como essa, esses operadores estariam em 1 de Maio de 2004 numa situação mais favorável do que a de outros operadores estabelecidos no mesmo Estado-Membro que não tivessem constituído existências suplementares de produtos em causa para fins especulativos e tivessem assim contribuído para a realização dos objectivos do Regulamento n.º 1972/2003 e do anexo IV, ponto 4, do acto de adesão, o que não é admissível.

152 Por outro lado, se tivesse sido necessário verificar que havia existências excedentárias dos produtos em causa à escala nacional em 1 de Maio de 2004, os operadores estabelecidos nos novos Estados-Membros que tivessem constituído existências suplementares desses produtos não teriam podido saber antes dessa data se estavam sujeitos à imposição controvertida, cujo montante pode eventualmente ser significativo. Isso introduziria um elemento de incerteza não só na sua planificação económica mas também no conjunto dos mercados relativos aos produtos em causa, na medida em que os preços poderiam evoluir consideravelmente pelo facto de uma parte da produção poder eventualmente estar sujeita a um tributo especial.

153 Em segundo lugar, a República da Polónia alega que a aplicação da imposição controvertida aos produtos referidos no artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003 é desproporcionada, uma vez que não se limita a neutralizar vantagens injustificadas ligadas à existência de direitos de importação comunitários diferentes dos direitos dos novos Estados-Membros de que beneficiariam os operadores polacos que detenham existências excedentárias desses produtos, antes os penaliza ao sujeitá-los à imposição controvertida.

154 Para rejeitar este argumento, basta lembrar que a neutralização dessas vantagens não é o único objectivo legítimo das medidas instituídas pelo Regulamento n.º 1972/2003. Outros objectivos legítimos são a prevenção da constituição de existências excedentárias e a prevenção da constituição de existências a baixo preço pelos operadores dos novos Estados-Membros com o fito da posterior comercialização a preços superiores após o alargamento.

155 Por outro lado, na medida em que o argumento da República da Polónia se traduz, no essencial, numa alegação de violação do princípio da não discriminação, há que remetê-lo para os n.ºs 127 a 136 do presente acórdão.

156 Em terceiro lugar, a República da Polónia afirma que a principal razão do armazenamento de produtos agrícolas com fins especulativos reside na sua importação ligada à diferença entre os direitos aduaneiros na Comunidade dos quinze e nos novos Estados-Membros, referindo ainda que, nos termos do artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003, conforme alterado, certos produtos estão sujeitos à imposição controvertida apesar de os direitos de importação polacos em vigor em 30 de Abril de 2004 não serem inferiores aos direitos de importação comunitários.

157 Este argumento não colhe.

158 Com efeito, impõe-se salientar que a República da Polónia não apresenta nenhuma razão que permita concluir que a principal causa do armazenamento especulativo dos produtos agrícolas se deva a uma eventual diferença de direitos de importação entre a Comunidade dos quinze e os novos Estados-Membros.

159 De qualquer forma, mesmo que essa afirmação fosse correcta, não deixa de ser verdade que, entre os objectivos das medidas previstas no Regulamento n.º 1972/2003, não estão unicamente a prevenção da constituição de existências com fins especulativos ligada a uma diferença entre os direitos de importação aplicáveis ao mesmo produto na Comunidade e nos novos Estados-Membros ou à existência, nesses Estados, de contingentes de importação com isenção de direitos mas também a prevenção da constituição de existências excedentárias resultantes da produção nacional (v. n.ºs 111 a 116 *supra*). Este último objectivo, que resulta directamente do anexo IV, ponto 4, do acto de adesão, não seria completamente realizado se o artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003 se limitasse a sujeitar à imposição controvertida os produtos para os quais os direitos de importação polacos fossem inferiores aos direitos de importação comunitários, como acima se refere nos n.ºs 114 e 115.

160 Em face do exposto, improcede o presente fundamento.

Quanto à primeira parte do recurso, relativa a um pedido de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que sujeita sete produtos adicionais às medidas previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003

161 Importa referir que o anexo IV, ponto 5, do acto de adesão dispõe:

«[...] Os Regulamentos [...] n.ºs 2913/92 e 2454/93 são aplicáveis aos novos Estados-Membros sob reserva das seguintes disposições específicas:

1. Sem prejuízo do artigo 20.º do Regulamento [...] n.º 2913/92 [...], as mercadorias que à data da adesão estejam temporariamente armazenadas ou ao abrigo de um dos procedimentos ou tratamentos aduaneiros referidos na alínea b) do n.º 15 ou nas alíneas b) a g) do n.º 16 do artigo 4.º daquele regulamento, na Comunidade alargada, ou a serem nela transportados depois de cumpridas as formalidades de exportação, serão isentas de direitos aduaneiros e de outras medidas aduaneiras quando tiverem sido declaradas para introdução em livre prática, desde que apresentem umas das seguintes provas [...].»

162 Cumpra lembrar que o artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 se aplica precisamente em derrogação da disposição acima referida e dos artigos 20.º e 214.º do Regulamento n.º 2913/92.

163 Assim, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1972/2003, os produtos referidos no n.º 5 do artigo 4.º do mesmo regulamento que, antes de 1 de Maio de 2004, tenham sido introduzidos em livre prática na Comunidade dos quinze ou num novo Estado-Membro e que, em 1 de Maio de 2004, estejam em depósito temporário ou sob um dos destinos ou regimes aduaneiros referidos no ponto 15, alínea b), do artigo 4.º e no ponto 16, alíneas b) a g), do mesmo artigo do Regulamento n.º 2913/92 na Comunidade alargada, ou que sejam transportados após terem sido submetidos às formalidades de exportação na Comunidade alargada, ficam sujeitos à taxa do direito de importação aplicável *erga omnes* na data de introdução em livre prática. Contudo, isto não se aplica aos produtos exportados da Comunidade dos quinze se o importador fizer prova de que não foi pedida qualquer restituição à exportação para os produtos do país de exportação.

164 Por outro lado, nos termos do n.º 3 do artigo em causa, os produtos referidos no n.º 5 do artigo 4.º provenientes de países terceiros que estejam sob o regime de aperfeiçoamento activo referido no ponto 16, alínea d), do artigo 4.º ou sob o regime de importação temporária referido no ponto 16, alínea f), do artigo 4.º do Regulamento n.º 2913/92 num novo Estado-Membro em 1 de Maio de 2004, e que sejam introduzidos em livre prática nessa data ou a partir dela, ficam sujeitos ao direito de importação aplicável na data de introdução em livre prática aos produtos provenientes de países terceiros.

- 165 Há que salientar, por um lado, que o destino aduaneiro previsto no artigo 4.º, ponto 15, alínea b), do Regulamento n.º 2913/92 é o da sua colocação numa zona franca ou num entreposto franco e, por outro, que os regimes aduaneiros a que se refere o artigo 4.º, ponto 16, alíneas b) a g), do mesmo regulamento são o trânsito, o entreposto aduaneiro, o aperfeiçoamento activo, a transformação sob controlo aduaneiro, a importação temporária e o aperfeiçoamento passivo.
- 166 Nos termos do artigo 166.º, alínea a), do Regulamento n.º 2913/92, as zonas francas e entrepostos francos são partes do território aduaneiro da Comunidade ou locais situados nesse território, dele separados, em que as mercadorias não comunitárias são consideradas, para efeitos da aplicação dos direitos de importação e das medidas de política comercial à importação, como se não estivessem no território aduaneiro da Comunidade, desde que não sejam introduzidas em livre prática nem sujeitas a outro regime aduaneiro nem utilizadas ou consumidas em condições não previstas na regulamentação aduaneira.
- 167 Nos termos do artigo 91.º do Regulamento n.º 2913/92, o regime do trânsito externo permite a circulação de um ponto a outro do território aduaneiro da Comunidade:
- «a) De mercadorias não comunitárias, sem que fiquem sujeitas a direitos de importação e a outras imposições bem como a medidas de política comercial;

 - b) De mercadorias comunitárias que sejam objecto de uma medida comunitária que exija a sua exportação para países terceiros e em relação às quais sejam cumpridas as correspondentes formalidades aduaneiras de exportação».

- 168 Nos termos do artigo 98.º do Regulamento n.º 2913/92, o regime de entreposto aduaneiro permite a armazenagem num entreposto aduaneiro de mercadorias não comunitárias sem que fiquem sujeitas a direitos de importação nem a medidas de política comercial e ainda de mercadorias comunitárias para as quais uma regulamentação comunitária específica preveja, devido à sua colocação num entreposto aduaneiro, o benefício de medidas que em princípio se relacionem com a exportação de mercadorias.
- 169 Nos termos do artigo 114.º, alínea a), do mesmo regulamento, o regime do aperfeiçoamento activo permite a utilização no território aduaneiro da Comunidade, em uma ou mais operações de aperfeiçoamento, das mercadorias não comunitárias destinadas à reexportação do território aduaneiro da Comunidade sob a forma de produtos compensadores, sem que tais mercadorias sejam sujeitas a direitos de importação nem a medidas de política comercial.
- 170 Nos termos do artigo 130.º do Regulamento n.º 2913/92, o regime de transformação sob controlo aduaneiro permite utilizar no território aduaneiro da Comunidade mercadorias não comunitárias, para aí serem submetidas a operações que lhes modifiquem a natureza ou o estado, sem que tais mercadorias sejam sujeitas a direitos de importação nem a medidas de política comercial, e introduzir em livre prática os produtos resultantes destas operações com a aplicação dos seus próprios direitos de importação.
- 171 Nos termos do artigo 137.º do Regulamento n.º 2913/92, o regime de importação temporária permite a utilização no território aduaneiro da Comunidade, com isenção total ou parcial dos direitos de importação e sem que sejam submetidas a medidas de política comercial, de mercadorias não comunitárias destinadas a serem reexportadas sem terem sofrido qualquer alteração para além da depreciação normal resultante da utilização que lhes tenha sido dada.
- 172 Nos termos do artigo 145.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2913/92, o regime de aperfeiçoamento passivo permite exportar temporariamente mercadorias comunitárias

rias do território aduaneiro da Comunidade, a fim de as submeter a operações de aperfeiçoamento e de introduzir em livre prática os produtos resultantes destas operações com isenção total ou parcial dos direitos de importação.

- 173 Resulta dos números anteriores que os destinos e regimes aduaneiros referidos no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 respeitam, nomeadamente, a situações em que as mercadorias passam as fronteiras comunitárias sem que isso as obrigue a pagar os direitos aduaneiros correspondentes, ou porque o seu destino final ainda não está decidido ou porque se destinam a um mercado não comunitário. Essas mercadorias, que teriam adquirido o estatuto de mercadorias comunitárias em 1 de Maio de 2004, tal como as mercadorias em transporte na Comunidade alargada, depois das formalidades de exportação, estão sujeitas, por força da medida prevista no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003, ao direito de importação aplicável *erga omnes* na data da introdução em livre prática.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do princípio da livre circulação de mercadorias

— Argumentos das partes

- 174 A República da Polónia entende que os direitos instituídos pelo artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1972/2003 são direitos aduaneiros, como indica o próprio facto de serem cobrados pelos serviços alfandegários e no âmbito de processos aduaneiros sobre produtos sujeitos a um regime suspensivo no momento da passagem das fronteiras da Comunidade. Isso é ainda confirmado, em primeiro lugar, pelo facto de essas medidas constituírem, de acordo com a redacção do n.º 1 da disposição em causa, derrogação das disposições do acto de adesão que prevêm a introdução dos produtos em livre prática com isenção de direitos aduaneiros, em segundo lugar, pela justificação de uma disposição análoga, o artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 60/2004 da Comissão, de 14 de Janeiro de 2004, que estabelece medidas transitórias no sector do açúcar devido à adesão da República Checa, da Estónia, de Chipre, da Letónia, da Lituânia, da Hungria,

de Malta, da Polónia, da Eslovénia e da Eslováquia (JO L 9, p. 8), tal como exposta pela Comissão no considerando 6 desse regulamento, e, em terceiro lugar, pelo facto de o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1972/2003 indicar expressamente que os «produtos [...] ficam sujeitos à taxa do direito de importação aplicável *erga omnes*».

175 A República da Polónia refere que, nos termos do artigo 25.º CE, os direitos aduaneiros de importação ou encargos de efeito equivalente, instituídos quer pelos Estados-Membros quer pelas instituições comunitárias, são proibidos entre os Estados-Membros, sem possibilidade de justificação com base no seu objectivo.

176 Devido ao carácter absoluto dessa proibição, o Tribunal de Justiça considerou que as competências atribuídas às instituições comunitárias no âmbito da política agrícola comum devem, em qualquer caso logo no final do período de transição, ser utilizadas sem qualquer medida que ponha em causa a eliminação dos direitos aduaneiros e restrições quantitativas ou encargos de efeito equivalente entre os Estados-Membros (acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Abril de 1978, *Les Commissionnaires Réunis e Les Fils de Henri Ramel*, 80/77 e 81/77, Recueil, p. 927, n.º 35, Colect., p. 341). Do mesmo modo, qualquer excepção a essa proibição deve estar claramente prevista e ser interpretada de forma estrita (acórdão *Les Commissionnaires réunis e Les Fils de Henri Ramel*, já referido, n.º 24). Em particular, as excepções ao princípio da livre circulação de mercadorias introduzidas pelos tratados de adesão devem ser previstas de forma clara e sem ambiguidades, além de interpretadas restritivamente (acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de Dezembro de 1998, *KappAhl*, C-233/97, Colect., p. I-8069, n.ºs 18 e 21).

177 Assim, a República da Polónia entende que a Comissão não pode justificar os direitos instituídos com a necessidade de evitar as consequências das regras relativas às existências excedentárias a que se refere o artigo 4.º do Regulamento n.º 1972/2003. Por outro lado, a República da Polónia observa que esta última medida se destina a evitar os actos de especulação e refere que não existe nenhuma ligação entre os direitos aduaneiros instituídos e esses actos.

178 A Comissão contesta os argumentos da República da Polónia.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 179 A tese da República da Polónia não colhe. Com efeito, ao contrário do que alega a República da Polónia, a cobrança da imposição prevista no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 não se opõe à proibição dos direitos aduaneiros e dos encargos de efeito equivalente que consta do artigo 25.º CE, pois essa imposição não é um tributo decidido unilateralmente por um Estado-Membro, mas sim uma medida comunitária tomada a título transitório para responder a certas dificuldades resultantes da adesão à União Europeia de dez novos Estados-Membros para a política agrícola comum (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Maio de 1978, Racke, 136/77, Recueil, p. 1245, n.º 7, Colect., p. 425).
- 180 Além disso, refira-se que a Comissão adoptou o Regulamento n.º 1972/2003 e, portanto, o seu artigo 3.º com base numa disposição que lhe permitia adoptar medidas transitórias para facilitar a transição do regime em vigor nos novos Estados-Membros para o regime resultante da aplicação da política agrícola comum, isto é, o artigo 41.º do acto de adesão. Ora, essas medidas transitórias podem constituir, nomeadamente, excepções às normas à partida aplicáveis a uma dada situação jurídica, como o artigo 25.º CE. Assim, a análise do Tribunal deve incidir simplesmente na questão de saber se as medidas instituídas pelo artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 são parte integrante das medidas transitórias que podem ser adoptadas ao abrigo dessa disposição do acto de adesão. Com efeito, se for esse o caso, esse sistema não pode ser considerado, em princípio, contrário às disposições do tratado e do acto de adesão relativas à proibição de direitos aduaneiros (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Outubro de 1987, Espanha/Conselho e Comissão, 119/86, Colect., p. 4121, n.º 15).
- 181 Consequentemente, a República da Polónia não pode alegar validamente uma violação do princípio da livre circulação de mercadorias nem, em particular, o artigo 25.º CE para contestar a legalidade dos direitos instituídos pelo artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003. Quando muito, poderia alegar que a derrogação das normas do tratado feita no artigo 3.º desse regulamento excede os poderes concedidos à Comissão no artigo 41.º do acto de adesão, o que alega no segundo fundamento, que se deve, portanto, analisar imediatamente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à incompetência da Comissão e à violação dos artigos 22.º e 41.º do acto de adesão

— Argumentos das partes

182 A República da Polónia alega que o acto de adesão é o resultado das negociações entre Estados candidatos à adesão à União Europeia e esta última. Lembra que, nos termos do seu artigo 22.º, «as medidas enumeradas no [a]nexo IV do [acto de adesão] devem ser aplicadas nas condições previstas nesse [a]nexo». Ora, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1972/2003, essa disposição é aplicável «em derrogação do [ponto] 5 do anexo IV do [a]cto de [a]desão», o que indica que a Comissão atribui a si própria um direito unilateral de alterar as conclusões das negociações de adesão, em violação dos processos de alteração ou suspensão das disposições do acto de adesão previstos nos artigos 7.º a 9.º do referido acto.

183 A República da Polónia entende que o artigo 41.º, primeiro parágrafo, do acto de adesão pode servir unicamente de base às medidas transitórias necessárias para facilitar a transição para o regime resultante da aplicação da política agrícola comum nas condições indicadas no acto de adesão. Ora, o objectivo das medidas transitórias previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 não é completar o acto de adesão, mas introduzir soluções divergentes que a impedem de adoptar as medidas previstas no anexo IV, ponto 5, desse acto e alteram, em seu detrimento, as condições da adesão.

184 Segundo a República da Polónia, a Comissão não pode afirmar que mais não fez do que precisar o conteúdo do acto de adesão, pois a medida prevista no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 introduz uma excepção às modalidades de aplicação dos regimes suspensivos definidos pelo anexo IV, ponto 5, do acto de adesão.

185 A Comissão contesta os argumentos da República da Polónia.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 186 É certo que a Comissão não pode alterar os termos do acto de adesão fora do quadro normativo fixado pelo tratado e pelo acto de adesão. Contudo, como a Comissão acertadamente refere, não deixa de ser verdade que o artigo 41.º desse acto a autoriza a adoptar qualquer medida necessária a facilitar a transição do regime em vigor nos novos Estados-Membros para o regime resultante da aplicação da política agrícola comum.
- 187 Importa também lembrar que, como resulta do que acima se expõe, o sistema de tributação das existências excedentárias de produtos em livre prática em 1 de Maio de 2004 que se encontrassem nos novos Estados-Membros, previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 1972/2003, que inclui a tributação das existências excedentárias detidas pelos operadores individuais, é uma das medidas transitórias que podem ser adoptadas pela Comissão ao abrigo do artigo 41.º, primeiro parágrafo, do acto de adesão.
- 188 Consequentemente, as medidas necessárias para proteger o efeito útil desse sistema de tributação devem também ser abrangidas por essa última disposição, pois, de outro modo, os objectivos no mercado comunitário prosseguidos pelo sistema em causa, apesar de necessários para facilitar a transição do regime em vigor nos novos Estados-Membros para o regime resultante da aplicação da política agrícola comum, não seriam realizados.
- 189 Assim, cumpre analisar se, como alega a Comissão na resposta ao primeiro fundamento, a aplicação a produtos sujeitos a um regime suspensivo ou em transporte na Comunidade alargada, após as formalidades de exportação, do direito de importação aplicável *erga omnes* na data da sua introdução em livre prática, segundo os termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003, é indispensável para garantir o efeito útil do artigo 4.º desse regulamento.

- 190 A este respeito, há que lembrar que a Comissão dispõe de amplas competências em matéria de política agrícola comum (acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1989, *Schräder HS Kraftfutter*, 265/87, *Colect.*, p. 2237, n.º 22, e de 11 de Setembro de 2003, *Áustria/Conselho*, C-445/00, *Colect.*, p. I-8549, n.º 81). Assim, a ilegalidade do artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 só pode ser declarada no caso de se concluir que a medida nele prevista manifestamente não é necessária para preservar o efeito útil do artigo 4.º desse regulamento.
- 191 Como refere a Comissão, sem as medidas previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003, os operadores estabelecidos nos novos Estados-Membros poderiam reduzir artificialmente as suas existências excedentárias de produtos em causa submetendo-os ao regime suspensivo em um ou mais dos antigos ou novos Estados-Membros antes de 1 de Maio de 2004. Com isso, esses operadores não teriam a obrigação de pagar a imposição prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 1972/2003 no seu país de origem, na medida em que não estariam na posse de existências excedentárias em 1 de Maio de 2004.
- 192 Os produtos em regime suspensivo não deixariam de estar à sua disposição noutros Estados-Membros e os operadores em causa teriam a possibilidade de os introduzir em livre prática na Comunidade alargada depois de 1 de Maio de 2004 sem pagar a imposição controvertida, o que deixaria sem conteúdo o artigo 4.º do Regulamento n.º 1972/2003.
- 193 Há que concluir, pois, que medidas como as previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 são necessárias para preservar o efeito útil do artigo 4.º desse regulamento.
- 194 Portanto, na medida em que a República da Polónia contesta, no âmbito deste fundamento, a própria competência da Comissão para obrigar os Estados-Membros a tributar os produtos em regime suspensivo situados no seu território em 1 de Maio de 2004 e não as modalidades ou a proporcionalidade dessa tributação, há que concluir que o presente fundamento deve improceder.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade

— Argumentos das partes

¹⁹⁵ A República da Polónia afirma que o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1972/2003 dispõe que a sujeição ao direito de importação *erga omnes* não se aplica aos produtos exportados da Comunidade dos quinze para a Polónia — se o importador fizer prova de que não foi pedida qualquer restituição à exportação para os produtos do país de exportação —, mas recusa essa mesma isenção aos produtos exportados da Polónia para a Comunidade dos quinze.

¹⁹⁶ A República da Polónia afirma ainda que no alargamento da União Europeia em 1995 a Comissão não aplicou medidas discriminatórias análogas.

¹⁹⁷ A República da Polónia entende que essa discriminação não pode ser justificada com base no argumento de que o risco de especulação tinha origem sobretudo nos fluxos de mercadorias provenientes da Polónia para a Comunidade dos quinze, o que em nada está demonstrado. De resto, mesmo que existisse realmente um risco de especulação com origem sobretudo nos fluxos de mercadorias provenientes da Polónia, isso não legitimaria as medidas adoptadas, uma vez que não têm unicamente por objecto as «existências excedentárias», mas sim todas as quantidades desses produtos. Ora, se o risco de especulação consistisse em submeter produtos agrícolas polacos a regimes suspensivos, no intuito de especular com a sua introdução em livre prática na Comunidade alargada, a subsistência dos direitos aduaneiros preferenciais em vigor antes da data da adesão sobre os produtos sujeitos em 1 de Maio de 2004 a regimes aduaneiros suspensivos teria sido uma medida preventiva suficiente.

¹⁹⁸ A Comissão contesta os argumentos da República da Polónia.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 199 Como acima se refere nos n.ºs 128 a 130, embora o princípio da não discriminação entre produtores agrícolas da Comunidade, consagrado no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, proíba que as situações comparáveis sejam tratadas de forma diferente e que as situações diferentes sejam tratadas de forma igual, salvo se esse tratamento for objectivamente justificado, não deixa de ser verdade que, em 1 de Maio de 2004, a situação na agricultura nos novos Estados-Membros era radicalmente diferente da que existia nos antigos Estados-Membros.
- 200 Daqui resulta que nenhuma discriminação pode resultar da simples aplicação de normas diferentes aos operadores dos novos Estados-Membros e aos operadores dos antigos Estados-Membros.
- 201 No presente caso, como acertadamente refere a Comissão, embora as disposições do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1972/2003 tenham por objectivo, no que respeita aos produtos provenientes dos novos Estados-Membros, impedir que os operadores possam, recorrendo a um dos tipos de regime suspensivo, reduzir artificialmente as existências acumuladas antes de 1 de Maio de 2004 para as introduzir em livre prática depois dessa data como produtos não sujeitos aos direitos de importação, têm um objectivo manifestamente diferente no que respeita aos produtos provenientes da Comunidade e sujeitos a um regime suspensivo ou transportados no interior da Comunidade alargada uma vez preenchidas as formalidades de exportação.
- 202 Com efeito, uma vez que estes últimos produtos não estão sujeitos à imposição controvertida prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 1972/2003, o objectivo das disposições do artigo 3.º, n.º 2, desse regulamento não pode ser, no que lhes diz respeito, o de preservar o efeito útil da imposição em causa.

203 Bem pelo contrário, o objectivo das disposições do artigo 3.º, n.º 2, do referido regulamento é, nomeadamente, o de evitar que determinados produtos agrícolas exportados da Comunidade antes de 1 de Maio de 2004 e que tenham beneficiado de uma restituição à exportação sejam posteriormente sujeitos, após as formalidades de exportação, ao regime suspensivo ou transportados no interior da Comunidade alargada e estejam em livre prática no território da União Europeia sem ter pago direitos, pois esses produtos poderiam beneficiar novamente e sem razão de uma restituição à exportação. Esse objectivo é enunciado no considerando 4 do Regulamento n.º 1972/2003, nos termos do qual:

«É necessário evitar que as mercadorias relativamente às quais tenham sido pagas restituições à exportação antes de 1 de Maio de 2004 beneficiem de uma segunda restituição aquando da exportação para países terceiros após 30 de Abril de 2004.»

204 É só por isso que o artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1972/2003 prevê uma isenção se o operador fizer prova de que esses produtos não tinham anteriormente beneficiado de uma restituição à exportação.

205 Uma vez que os dois objectivos prosseguidos pelas disposições do artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 são necessariamente atingidos por meio de regimes diferentes aplicáveis aos produtos em regime suspensivo provenientes, por um lado, dos novos Estados-Membros e, por outro, da Comunidade dos quinze, a aplicação de regimes diferentes a essas duas categorias de produtos não pode ser qualificada de discriminatória.

206 Por último, quanto ao argumento da República da Polónia de que a Comissão não aplicou medidas análogas no alargamento da União Europeia em 1995, basta observar simplesmente que, como acima referido no n.º 132, as medidas transitórias a adoptar em matéria agrícola em cada alargamento da Comunidade devem ser adaptadas aos riscos concretos de perturbação nos mercados agrícolas que possam resultar desse alargamento. Assim, as instituições não têm de aplicar medidas transitórias equivalentes em dois alargamentos sucessivos.

207 Improcede, portanto, o presente fundamento.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à falta ou à insuficiência de fundamentação

— Argumentos das partes

208 A República da Polónia alega que a introdução das medidas discriminatórias, previstas no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1972/2003, constitui o essencial do artigo 3.º desse regulamento, sem que tenha sido apresentada a menor fundamentação a esse respeito.

209 A República da Polónia rejeita, em particular, a ideia de que a fundamentação da medida introduzida nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 1972/2003 seja aplicável por analogia às medidas introduzidas nos termos do artigo 3.º do referido regulamento, uma vez que essas disposições instituem medidas transitórias diferentes.

210 A República da Polónia entende que a fundamentação das medidas introduzidas pelo artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 deveria, no mínimo, incluir a descrição das circunstâncias que justificam a aprovação de disposições especiais sobre o regime suspensivo aplicável a um determinado grupo de produtos, a definição da forma pela qual a medida adoptada serve para realizar os objectivos definidos no artigo 41.º do acto de adesão e as causas que justificam a diferenciação dos nacionais da Comunidade dos quinze e dos nacionais dos novos Estados-Membros.

211 A República da Polónia alega igualmente que a medida transitória introduzida pelo Regulamento n.º 3108/94, por ocasião do alargamento da União Europeia em 1995, era acompanhada de uma fundamentação mais precisa do que a fundamentação das medidas introduzidas pelo artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 contida no seu

segundo considerando. De resto, essa medida é menos restritiva do que a do artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003, o que reforça o dever de a fundamentar, uma vez que cabe à autoridade comunitária desenvolver o seu raciocínio de forma explícita quando a decisão vai sensivelmente mais longe do que as decisões anteriores (acórdãos do Tribunal de Justiça de 26 de Novembro de 1975, *Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique e o./Comissão*, 73/74, *Colect.*, p. 503, n.º 31, e de 14 de Fevereiro de 1990, *Delacre e o./Comissão*, C 350/88, *Colect.*, p. I-395, n.º 15).

212 Por último, no artigo 5.º do Regulamento n.º 60/2004, foi aprovada uma medida transitória semelhante com uma fundamentação específica no seu considerando 6.

213 A Comissão contesta os argumentos da República da Polónia.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

214 Segundo jurisprudência assente, a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Novembro de 2005, *Itália/Comissão*, C-138/03, C-324/03 e C-431/03, *Colect.*, p. I-10043, n.º 54 e jurisprudência aí referida).

215 Esta exigência deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, nomeadamente do conteúdo do acto, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas a quem o acto diga directa e individualmente respeito possam ter em obter esclarecimentos. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto preenche as

exigências do artigo 253.º CE deve ser apreciada à luz não apenas do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão Itália/Comissão, referido no n.º 214 *supra*, n.º 55 e jurisprudência aí referida).

- 216 Quando está em causa um regulamento, 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 (acórdãos do Tribunal de Justiça de 3 de Julho de 1985, *Abrias e o./Comissão*, 3/83, Recueil, p. 1995, n.º 30, e de 10 de Março de 2005, *Espanha/Conselho*, C-342/03, Colect., p. I-1975, n.º 55).
- 217 Por outro lado, se um acto de carácter geral mostrar o essencial do objectivo prosseguido pela instituição, seria excessivo exigir uma fundamentação específica para as diferentes opções técnicas efectuadas (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Setembro de 2006, *Espanha/Conselho*, C-310/04, Colect., p. I-7285, n.º 59 e jurisprudência aí referida).
- 218 É à luz destas considerações que se deve determinar se a fundamentação do Regulamento n.º 1972/2003 é suficiente no que respeita à sujeição dos produtos provenientes dos novos Estados-Membros às medidas previstas no seu artigo 3.º
- 219 A este respeito, refira-se que o essencial da fundamentação do Regulamento n.º 1972/2003 consta dos seus considerandos 1 a 6.
- 220 O considerando 1 do Regulamento n.º 1972/2003 explica que devem ser adoptadas medidas transitórias para evitar o risco de desvios de tráfego que possam afectar a organização comum dos mercados agrícolas devido à adesão.

- 221 Os considerandos 2 e 4 dizem respeito às medidas relativas às restituições à exportação.
- 222 O considerando 3 explica que os desvios de tráfego susceptíveis de perturbarem as organizações de mercado dizem frequentemente respeito a produtos deslocados artificialmente com vista ao alargamento e não fazem parte das existências normais do Estado em questão. Esse considerando acrescenta que as existências excedentárias podem também resultar da produção nacional, pelo que devem ser tomadas medidas para que sejam cobradas imposições dissuasivas.
- 223 Por último, os considerandos 5 e 6 limitam-se a expor que as medidas previstas no Regulamento n.º 1972/2003 são necessárias e adequadas e estão em conformidade com o parecer de todos os comités de gestão em causa e ainda que devem ser objecto de uma aplicação uniforme.
- 224 Daqui resulta que nenhum desses considerandos explica de forma expressa os fundamentos específicos que levaram a Comissão a adoptar as medidas referidas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 relativamente aos produtos provenientes dos novos Estados-Membros.
- 225 A este respeito, a República da Polónia alega que a Comissão fundamentou expressamente outras medidas semelhantes às do artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003.
- 226 Desde logo, a República da Polónia citou o segundo considerando do Regulamento n.º 3108/94, que, no seu entender, diz respeito ao artigo 4.º, n.º 3, segundo travessão, desse regulamento. Essa disposição, segundo a qual as mercadorias não comunitárias que se encontrem em regime de entreposto aduaneiro, de aperfeiçoamento activo ou de importação temporária no dia 1 de Janeiro de 1995 são sujeitas a uma imposição adicional aplicável, se for caso disso, para além das imposições do novo Estado-Membro em caso de colocação em livre prática a contar desta data, apresenta

semelhanças com o artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003. Contudo, ao contrário do que alega a República da Polónia, essa disposição não tem uma fundamentação específica no considerando 2 do Regulamento n.º 3108/94. Com efeito, esse considerando limita-se a explicar que, com um intuito de simplificação, deve ser aplicado um regime que assente no princípio segundo o qual, sempre que uma operação intracomunitária tenha tido início antes de 1 de Janeiro de 1995, a mesma fique sujeita às disposições existentes antes dessa data.

227 Cita igualmente o considerando 6 do Regulamento n.º 60/2004. Entende que este contém uma fundamentação específica para o artigo 5.º desse regulamento, que introduz, no sector do açúcar, uma medida semelhante à do artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003. Assim, o considerando 6 do Regulamento n.º 60/2004 explica que o ponto 5 do anexo IV do acto de adesão estabelece que as mercadorias que à data de adesão estejam ao abrigo de regimes suspensivos de diferentes tipos são isentas de direitos aduaneiros quando introduzidas em livre prática desde que certas condições sejam satisfeitas. Explica também que, no sector do açúcar, há um elevado risco de que essa possibilidade seja utilizada para fins especulativos e que isso permitiria aos operadores contornar a obrigação estabelecida nesse regulamento de eliminar do mercado, a expensas suas, os excedentes de açúcar ou isoglicose identificados pelas autoridades dos novos Estados-Membros ou de pagar encargos caso a prova da eliminação desses excedentes não possa ser apresentada. Por último, o referido considerando indica que, aos produtos que comportam esse risco, devem, portanto, ser aplicados direitos de importação aquando da introdução em livre prática.

228 Contudo, a existência de uma fundamentação expressa para uma medida posterior semelhante à prevista no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 não tem influência na questão de saber se a falta de uma precisão semelhante nesse regulamento implica necessariamente a insuficiência da sua fundamentação quanto às medidas previstas no seu artigo 3.º

229 Para responder a essa questão, há que enquadrar as medidas no seu contexto. Como resulta do seu considerando 3, um dos objectivos essenciais do Regulamento n.º 1972/2003 é evitar os riscos de desvios de tráfego susceptíveis de perturbarem as organizações de mercado, gerados pela constituição de existências excedentárias.

- 230 Na lógica do Regulamento n.º 1972/2003, esse objectivo é posto em prática pela imposição do tributo previsto no seu artigo 4.º às existências excedentárias dos novos Estados-Membros, sendo feita no considerando 3 do regulamento em causa uma referência ao carácter apropriado dessa imposição para garantir o referido objectivo.
- 231 Ora, o papel do artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003, no que respeita aos produtos em regime suspensivo provenientes dos novos Estados-Membros, é unicamente completar o sistema de tributação das existências excedentárias instituído pelo artigo 4.º do referido regulamento e, mais precisamente, garantir o efeito útil dessa disposição.
- 232 Com efeito, no que respeita aos produtos em causa provenientes dos novos Estados-Membros, a necessidade das medidas previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 para completar o sistema de tributação é evidente, visto que, como acima se refere nos n.ºs 191 a 193, é manifesto que, sem tais medidas, qualquer operador que possuísse produtos eventualmente sujeitos à imposição instituída pelo artigo 4.º do referido regulamento poderia subtrair-se à obrigação de pagamento dessa imposição submetendo os produtos a um dos regimes aduaneiros mencionados no artigo 3.º desse regulamento noutro Estado-Membro.
- 233 Daqui resulta que, no que respeita aos produtos em causa provenientes dos novos Estados-Membros, as medidas previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 constituem unicamente uma opção técnica da Comissão destinada a garantir o efeito útil do artigo 4.º desse regulamento, uma vez que essa disposição é, por sua vez, a principal opção técnica da Comissão para realizar o seu objectivo, isto é, evitar a constituição de existências excedentárias nos novos Estados-Membros.
- 234 Portanto, há que concluir que a Comissão não tinha de fundamentar mais especificamente a necessidade das medidas previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003, tendo em conta a jurisprudência acima referida nos n.ºs 216 e 217, uma vez que a fundamentação desse regulamento identifica expressamente o objectivo de

evitar a constituição de existências excedentárias e a necessidade de se instituir um sistema de tributação dessas existências (considerando 3) assim como a situação de conjunto que levou à adopção desse regulamento (considerandos 1 e 3 lidos em conjugação). A fundamentação em causa deve, portanto, ser considerada suficiente a esse respeito.

²³⁵ Esta conclusão é reforçada pelo contexto em que foi aprovado o Regulamento n.º 1972/2003. Com efeito, a República da Polónia não contesta ter estado estreitamente associada ao processo de aprovação desse regulamento, tendo participado como observadora nas diversas reuniões do comité que discutiu a sua aprovação. De resto, a República da Polónia trocou abundante correspondência com a Comissão sobre essa questão. Por último, resulta dos autos que a Comissão mostrou a sua disponibilidade para discutir as diversas questões relativas a esse regulamento e para admitir eventuais alterações antes da respectiva aprovação.

²³⁶ Saliente-se ainda que resulta dos autos que a Comissão discutiu especificamente com a República da Polónia, por um lado, a questão de saber se a adopção das medidas previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 fazia parte das competências que o artigo 41.º do acto de adesão atribui a essa instituição e, por outro, os motivos subjacentes à adopção das referidas medidas.

²³⁷ Em face do exposto, improcede o presente fundamento.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do princípio da protecção da confiança legítima

— Argumentos das partes

- 238 A República da Polónia alega que as medidas previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003, ao sujeitarem certos produtos a direitos de importação superiores aos que resultam do regime aduaneiro preferencial que existia no período imediatamente anterior à sua adesão à União Europeia, foram adoptadas em violação do princípio da protecção da confiança legítima.
- 239 A República da Polónia entende que podia, como os operadores económicos polacos, ter uma confiança legítima no facto de que o processo aplicável às mercadorias que estivessem em depósito temporário, ou que estivessem abrangidas por um dos regimes aduaneiros ou que fossem transportadas no interior da Comunidade alargada a partir de 1 de Maio de 2004, seria conduzido em conformidade com os princípios definidos no anexo IV, ponto 5, do acto de adesão e que, de qualquer forma, os direitos aduaneiros em vigor em 30 de Abril de 2004 não seriam aumentados depois da data da adesão, mesmo que fosse a título de medida transitória.
- 240 A este respeito, a República da Polónia entende que, embora o princípio da protecção da confiança legítima não possa excluir alterações e adaptações a condições que evoluem no tempo, as medidas transitórias em causa vão além de uma adaptação e constituem uma nova regulamentação da situação que era anteriormente regida pelo acto de adesão.
- 241 A República da Polónia considera que a Comissão, na contestação, admite que os operadores avisados não podiam prever a adopção do acto impugnado e refere que a Comissão se limita a afirmar que eles podiam adaptar a sua actividade às exigências resultantes desse acto. Ora, por um lado, o Regulamento n.º 1972/2003 não tinha sido publicado em polaco antes da adesão e, por outro, a eventual adaptação dos operadores

à medida controvertida podia consistir em restringir a sua actividade comercial, logo, em detrimento da sua actividade comercial normal, ou em pagar os direitos de importação *erga omnes*.

242 Entende que, de resto, os argumentos da Comissão sobre o objectivo da introdução dos direitos de importação de montante correspondente aos direitos *erga omnes* não têm fundamento, pois esses direitos não têm nenhuma relação com a prevenção da especulação.

243 Por último, afirma que qualquer referência ao acórdão Weidacher, acima referido no n.º 89, para justificar a medida impugnada é totalmente desprovida de fundamento, pois o referido acórdão não diz respeito a nenhuma disposição análoga à do artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003.

244 A Comissão contesta os argumentos da República da Polónia.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

245 Há que lembrar que, segundo a jurisprudência, o princípio da protecção da confiança legítima só pode ser invocado contra uma regulamentação comunitária na medida em que a própria Comunidade tenha previamente criado uma situação susceptível de gerar uma confiança legítima (v. acórdão Weidacher, referido no n.º 89 *supra*, n.º 31 e jurisprudência aí referida).

246 Ora, refira-se que, no presente caso, a Comunidade não criou previamente uma situação susceptível de gerar uma confiança legítima na República da Polónia ou nos operadores polacos.

247 Antes de mais, de modo nenhum a Comunidade, por acto ou omissão, deu a entender nos sectores em causa que, por ocasião do alargamento em 1 de Maio de 2004, não seriam adoptadas medidas transitórias que, nomeadamente, assegurassem o efeito útil de medidas destinadas a evitar perturbações no mercado comum geradas pela constituição de existências excedentárias.

248 Seguidamente, refira-se que qualquer operador económico normalmente diligente que tivesse colocado os seus produtos num dos regimes previstos no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 antes de 1 de Maio de 2004 devia saber, após a publicação do acto de adesão no Jornal Oficial, que, por força do artigo 41.º, primeiro parágrafo, desse acto, a Comissão estava autorizada a adoptar medidas transitórias com vista a adaptar os regimes existentes nos novos Estados-Membros à organização comum dos mercados, medidas que podiam, sendo o caso, ter repercussões sobre as existências excedentárias já constituídas no momento da publicação do Regulamento n.º 735/2004 e sobre os produtos em regime suspensivo (v., neste sentido, acórdão Weidacher, referido no n.º 89 *supra*, n.º 33). As medidas projectadas no presente caso tinham, aliás, sido comunicadas pela Comissão à República da Polónia no âmbito do comité que debateu a adopção do Regulamento n.º 1972/2003. A República da Polónia não pode, pois, alegar que foi violada a sua confiança legítima.

249 Consequentemente, improcede o fundamento relativo à violação do princípio da protecção da confiança legítima.

Quanto à quarta parte do recurso, relativa a um pedido de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que sujeita sete produtos adicionais ao conjunto das medidas controvertidas

Argumentos das partes

250 A República da Polónia refere que, não obstante as exigências constantes do artigo 41.º do acto de adesão, as medidas controvertidas não facilitam a transição da Polónia para o sistema resultante da aplicação da política agrícola comum nas condições definidas no acto de adesão. Apenas protegem a Comunidade dos quinze contra a concorrência ligada ao afluxo de produtos agrícolas dos novos Estados-Membros, tendo em conta o seu potencial agrícola.

251 Em primeiro lugar, a República da Polónia alega que o artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003 leva a tributar ao nível dos direitos aduaneiros comunitárias *erga omnes* os produtos agrícolas que a Comunidade dos quinze importa da Polónia e a não tributar a situação inversa. Em segundo lugar, indica que as medidas previstas no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003 impõe aos detentores polacos de existências excedentárias determinados direitos cujo montante ultrapassa significativamente os lucros eventualmente realizáveis com manobras especulativas. Em terceiro lugar, salienta que as medidas constantes do artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003 a obrigam a lançar tributos sobre os detentores de existências excedentárias de produtos agrícolas que não coloquem o risco de manobras especulativas e dos quais não tenham sido observadas existências excedentárias a nível nacional. A República da Polónia entende que, nessas circunstâncias, só se pode concluir que o objectivo real das medidas controvertidas é proteger a Comunidade dos quinze da concorrência legítima dos operadores dos novos Estados-Membros, o que constitui um desvio de poder da Comissão.

252 A Comissão considera que o presente fundamento deve improceder.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

253 No âmbito do presente fundamento, cumpre observar que a República da Polónia mais não faz do que resumir de novo as alegações que constam das partes anteriores da sua petição e que já foram tratadas neste acórdão.

254 Por conseguinte, há que concluir que o presente fundamento não é autónomo, devendo, portanto, improceder pelas mesmas razões dos fundamentos de que é apenas um resumo.

255 Resulta do exposto que deve ser negado provimento ao recurso na íntegra.

Quanto às despesas

256 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República da Polónia sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com os pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção alargada)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A República da Polónia é condenada nas suas despesas e nas da Comissão.**

Tiili

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Jürimäe

Soldevila Fragoso

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 10 de Junho de 2009.

Assinaturas

Índice

Factos na origem do litígio	II - 1555
Tramitação processual	II - 1560
Quanto à admissibilidade	II - 1562
Argumentos das partes	II - 1562
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1566
Quanto ao mérito	II - 1575
Quanto à segunda parte do recurso, relativa a um pedido de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que sujeita sete produtos adicionais à medida prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003	II - 1577
Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 41.º do acto de adesão e do princípio da proporcionalidade	II - 1579
— Argumentos das partes	II - 1579
— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1581
Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade	II - 1589
— Argumentos das partes	II - 1589
— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1591
Quanto à terceira parte do recurso, relativa a um pedido de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que acrescenta sete produtos à lista de produtos do artigo 4.º, n.º 5, oitavo travessão, do Regulamento n.º 1972/2003	II - 1593
Argumentos das partes	II - 1593
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1595
	II - 1625

Quanto à primeira parte do recurso, relativa a um pedido de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que sujeita sete produtos adicionais às medidas previstas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1972/2003	II - 1599
Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do princípio da livre circulação de mercadorias	II - 1603
— Argumentos das partes	II - 1603
— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1605
Quanto ao segundo fundamento, relativo à incompetência da Comissão e à violação dos artigos 22.º e 41.º do acto de adesão	II - 1606
— Argumentos das partes	II - 1606
— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1607
Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade	II - 1609
— Argumentos das partes	II - 1609
— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1610
Quanto ao quarto fundamento, relativo à falta ou à insuficiência de fundamentação	II - 1612
— Argumentos das partes	II - 1612
— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1613
Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do princípio da protecção da confiança legítima	II - 1619
— Argumentos das partes	II - 1619
— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1620
Quanto à quarta parte do recurso, relativa a um pedido de anulação do Regulamento n.º 735/2004 na parte em que sujeita sete produtos adicionais ao conjunto das medidas controvertidas	II - 1622
Argumentos das partes	II - 1622
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1623
Quanto às despesas	II - 1623