

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
10 de Setembro de 1996 ^{*}

No processo C-61/94,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Jörn Sack, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Federal da Alemanha, representada por Bernd Klope, Oberregierungsrat, no Ministério Federal da Economia, Bonn, na qualidade de agente, assistido por Dietrich Ehle, advogado no foro de Colónia,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao autorizar a importação de laticínios no quadro do regime do aperfeiçoamento activo quando o valor aduaneiro dessas mercadorias era inferior aos preços mínimos fixados em conformidade com o Convénio Internacional relativo ao Sector Leiteiro aprovado pela Comunidade pela Decisão 80/271/CEE do Conselho, de 10 de Dezembro de 1979, relativa à conclusão dos acordos multilaterais resultantes das negociações comerciais de 1973-1979 (JO L 71, p. 1; EE 11 F12 p. 38), e ao não tomar em consideração, desde logo, a obrigação de cooperação prevista no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do anexo I e no artigo 6.º, alínea a), dos anexos II e III do convénio, além da obrigação prevista no artigo 3.º, n.º 1, dos três anexos já referidos e, por último, quanto às condições

^{*} Língua do processo: alemão.

económicas relativas à concessão de autorização do regime aduaneiro, os artigos 5.º a 8.º do Regulamento (CEE) n.º 1999/85 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, relativo ao regime do aperfeiçoamento activo (JO L 188, p. 1; EE 02 F14 p. 35), a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (relator), e G. Hirsch, presidentes de secção, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: G. Tesauero,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 5 de Julho de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 7 de Maio de 1996,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Fevereiro de 1994, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.º do Tratado CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao autorizar a importação de lacticínios no quadro do regime do aperfeiçoamento activo

quando o valor aduaneiro dessas mercadorias era inferior aos preços mínimos fixados em conformidade com o Convénio Internacional relativo ao Sector Leiteiro, aprovado pela Comunidade pela Decisão 80/271/CEE do Conselho, de 10 de Dezembro de 1979, relativa à conclusão dos acordos multilaterais resultantes das negociações comerciais de 1973-1979 (JO L 71, p. 1; EE 11 F12 p. 38, a seguir «convénio»), e ao não tomar em consideração, desde logo, a obrigação de cooperação prevista no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do anexo I e no artigo 6.º, alínea a), dos anexos II e III do convénio, além da obrigação prevista no artigo 3.º, n.º 1, dos três anexos já referidos e, por último, quanto às condições económicas relativas à concessão de autorização do regime aduaneiro, os artigos 5.º a 8.º do Regulamento (CEE) n.º 1999/85 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, relativo ao regime do aperfeiçoamento activo (JO L 188, p. 1; EE 02 F14 p. 35) a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

- 2 Com a Decisão 80/271, a Comunidade aprovou uma série de acordos multilaterais celebrados no quadro do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) por aplicação da declaração ministerial de Tóquio de 14 de Setembro de 1973 e, designadamente, um Convénio Internacional relativo ao Sector Leiteiro.
- 3 O artigo I do convénio refere que este visa realizar a expansão e uma maior liberalização do comércio mundial dos lacticínios em condições de mercado tão estáveis quanto possível, com base em benefícios mútuos para os países exportadores e importadores, bem como fomentar o desenvolvimento económico e social dos países em vias de desenvolvimento.
- 4 O convénio aplica-se ao sector dos lacticínios, compreendendo principalmente os produtos seguintes: leite e nata, frescos ou conservados, concentrados ou açucardados; manteiga, queijo e requeijão, caseína (artigo II).
- 5 Estabelece obrigações gerais de informação e de cooperação entre os participantes (artigos III e IV), bem como de ajuda aos países em vias de desenvolvimento

(artigo V). Institui um Conselho Internacional dos Lacticínios, composto por representantes de todos os participantes no convénio, encarregado da execução deste (artigo VII).

- 6 Disposições específicas são objecto de três protocolos anexos ao convénio, relativos, respectivamente, a certas espécies de leite em pó (anexo I), às matérias gordas lácteas (anexo II) e a certos queijos (anexo III). Os protocolos anexos constituem parte integrante do convénio e vinculam as partes, salvo reserva formulada por uma delas quando da aceitação do acordo e aprovada pelos participantes.
- 7 Os três protocolos anexos, cujas disposições são praticamente idênticas, fixam principalmente os compromissos relativos ao respeito de preços mínimos à exportação de lacticínios:
 - em relação a cada participante, os protocolos aplicam-se às exportações dos produtos «fabricados ou reacondicionados no seu território aduaneiro» (artigo 3.º, n.º 7, do anexo I e artigo 3.º, n.º 6, dos anexos II e III);
 - os participantes comprometem-se a adoptar as disposições necessárias para que os preços de exportação dos produtos definidos como produtos-piloto não sejam inferiores aos preços mínimos válidos por força de cada protocolo ou ulteriormente reajustados, tendo em conta os resultados da aplicação do convénio e da evolução da situação do mercado internacional, pelo comité criado pelo convénio para execução do protocolo (artigo 3.º de cada anexo);
 - quando importem os produtos previstos num dos protocolos, os participantes comprometem-se, em especial, a cooperar no sentido da realização do objectivo do protocolo em matéria de preços mínimos e a velar, na medida do possível, para que esses produtos não sejam importados a preços inferiores ao valor aduaneiro adequado equivalente aos preços mínimos fixados; comprometem-se também a examinar num espírito positivo as propostas de aplicação de medidas correctivas adequadas, no caso de importações realizadas a preços incompatí-

veis com os preços mínimos comprometerem a aplicação do presente protocolo [artigo 6.º, n.º 1, alíneas a) e c), do anexo I e artigo 6.º, alíneas a) e c) dos anexos II e III].

8 O convénio entrou em vigor, para os participantes que o aceitaram, em 1 de Janeiro de 1980. Para os participantes que o aceitaram posteriormente a essa data, entrará em vigor a partir da data da sua aceitação. O período de validade inicial de três anos é tacitamente prorrogado por períodos sucessivos de três anos, salvo decisão em contrário do Conselho Internacional dos Lacticínios. A Comunidade não formulou qualquer reserva ao tornar-se parte no convénio.

9 Resulta dos autos que em 1990 a Comissão verificou que determinados Estados-Membros não respeitavam o convénio dado que concediam autorizações de aperfeiçoamento activo para lacticínios importados de países terceiros cujo valor aduaneiro era inferior aos preços mínimos impostos pelo convénio. Por telex de 8 de Novembro de 1990, convidou esses Estados-Membros a revogar as autorizações concedidas nessas condições. A República Federal da Alemanha recusou-se, alegando fundamentalmente que as mercadorias colocadas num regime de aperfeiçoamento activo não entravam no circuito comercial, que os produtos obtidos eram reexportados para países terceiros que não eram necessariamente partes no convénio e que, em termos mais genéricos, o convénio não se aplicava às operações realizadas no quadro do regime do aperfeiçoamento activo.

10 Por carta de interpelação para cumprimento de 26 de Maio de 1991 remetida ao Governo alemão, a Comissão rejeitou essa interpretação. Em sua opinião, o convénio aplicava-se a qualquer importação de lacticínios a preços inferiores aos preços mínimos, mesmo no quadro do aperfeiçoamento activo. Acrescentava que os artigos 5.º a 8.º do Regulamento n.º 1999/85 se opunham à concessão de autorizações de colocação no regime de aperfeiçoamento activo de mercadorias de valor aduaneiro inferior aos preços mínimos especificados no convénio. Além disso, essa actuação levaria, em casos de colocação em livre prática ulterior dessas mercadorias, a uma tributação com base num valor aduaneiro incompatível com o convénio.

- 11 O Governo alemão rejeitou as acusações da Comissão. Na sua resposta de 8 de Maio de 1991, lembrava que tinha consultado o comité especial designado pelo Conselho em conformidade com o artigo 113.º do Tratado CE (a seguir «comité do artigo 113.º») quanto a esta questão de interpretação do convénio. Aguardando uma decisão unânime do comité, nada justificava que a admissão dos lacticínios destinados ao aperfeiçoamento activo estivesse sujeita a verificações referentes ao valor do produto.
- 12 Em 3 de Fevereiro de 1993, a Comissão enviou ao Governo alemão um parecer fundamentado nos termos do artigo 169.º do Tratado, reiterando a totalidade das suas acusações. Na sua comunicação de 27 de Abril de 1993, o Governo alemão rejeitou mais uma vez estas últimas acusações. A Comissão decidiu então intentar a presente acção.

Quanto à admissibilidade

- 13 Se bem que o Governo alemão não suscite formalmente a excepção de inadmissibilidade, observa todavia, na contestação, que a Comissão deveria ter aguardado o parecer do comité do artigo 113.º antes de propor a acção. De acordo com o Governo alemão, este comité foi precisamente instituído para discutir a interpretação e a aplicação dos acordos internacionais e fixar uma posição única da Comunidade nesta matéria. Enquanto o comité não alcançasse um consenso, a Comissão não podia intentar uma acção por incumprimento contra um Estado-Membro por alegada violação, por este, de um acordo internacional.
- 14 Há, no entanto, que concluir que a observação do Governo alemão é infundada. Tal como resulta da redacção do artigo 113.º, n.º 3, segundo parágrafo, o comité do artigo 113.º tem por missão assistir a Comissão na negociação dos acordos pautais e comerciais. O seu papel é meramente consultivo.

- 15 Em conformidade com o artigo 155.º do Tratado CE, incumbe à Comissão velar pela aplicação das disposições do Tratado e, portanto, pelo respeito de um acordo internacional celebrado pela Comunidade que, por força do artigo 228.º do mesmo Tratado, vincula as instituições e os Estados-Membros. O correcto cumprimento dessa missão pela Comissão supõe que não seja entravado o poder que detém por força do artigo 169.º do Tratado, que lhe permite recorrer ao Tribunal de Justiça no caso de incumprimento por parte de um Estado-Membro das obrigações que lhe incumbem por força do acordo. O recurso ao Tribunal de Justiça por parte da Comissão não pode portanto depender dos resultados de uma consulta do comité do artigo 113.º e *a fortiori* de saber se se verificou previamente, no seio do comité, um consenso entre os Estados-Membros sobre a interpretação dos compromissos subscritos pela Comunidade no âmbito do acordo internacional em questão.
- 16 Além do mais, importa lembrar que compete ao Tribunal de Justiça, no quadro da sua competência para interpretar os acordos em que a Comunidade seja parte, garantir a respectiva aplicação uniforme em toda a Comunidade (acórdão de 26 de Outubro de 1982, Kupferberg, 104/81, Recueil, p. 3641, n.º 14).

Quanto ao mérito

Quanto às primeira e terceira acusações

- 17 Com as primeira e terceira acusações, que importa examinar em primeiro lugar, a Comissão acusa a República Federal da Alemanha, por um lado, de não ter respeitado as disposições do convénio, por força do qual os participantes se comprometem a velar, na medida do possível, para que os lacticínios em causa não sejam importados a preços inferiores ao valor aduaneiro adequado equivalente aos preços mínimos fixados e, por outro, de ter infringido a regulamentação comunitária relativa ao regime do aperfeiçoamento activo.

Quanto à primeira acusação

- 18 Em apoio desta acusação a Comissão sustenta, em primeiro lugar, que o convénio se aplica às trocas comerciais entre a Comunidade e os países terceiros, abrangendo as mercadorias importadas e colocadas na Comunidade no regime de aperfeiçoamento activo e as exportadas ou reexportadas após uma operação de aperfeiçoamento.
- 19 O Governo alemão afirma, pelo contrário, que as mercadorias importadas na Comunidade e colocadas no regime de aperfeiçoamento activo e as exportadas ou reexportadas no termo de uma operação de aperfeiçoamento activo não entram no âmbito de aplicação do convénio, porque essas mercadorias não podem ser consideradas como «importadas» ou «exportadas» na acepção do convénio.
- 20 A interpretação do Governo alemão deve, neste ponto, ser rejeitada.
- 21 Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 7, do anexo I e com o artigo 3.º, n.º 6, dos anexos II e III, cada protocolo é aplicável «às exportações dos produtos especificados no artigo 1.º que são fabricados ou reacondicionados no seu território aduaneiro». Nenhum dos três protocolos anexos coloca restrições ao âmbito de aplicação do convénio relativamente aos produtos reexportados a partir do território aduaneiro de um participante após uma operação de aperfeiçoamento activo.
- 22 O convénio estabelece as obrigações dos países importadores, as quais também não contêm qualquer restrição para os produtos importados colocados no regime do aperfeiçoamento activo.

- 23 O convénio prevê derrogações às obrigações dele constantes quanto ao compromisso de respeitar os preços mínimos fixados em conformidade com o acordo. Mas estas não dizem respeito às mercadorias colocadas no território aduaneiro de uma parte contratante no regime do aperfeiçoamento activo.
- 24 Para além das excepções expressamente indicadas, o convénio não prevê outras derrogações além das concedidas, a pedido de um participante e em conformidade com o artigo 7.º de cada um dos anexos, pelo comité encarregado de velar pela aplicação deste convénio. Em resposta a uma pergunta colocada pelo Tribunal de Justiça, a Comissão indicou que não tinha sido pedida nenhuma derrogação por parte da Comunidade.
- 25 A tese do Governo alemão de que as mercadorias colocadas na Comunidade no regime de aperfeiçoamento activo não podem ser consideradas «importadas» ou «exportadas» não encontra também confirmação na própria regulamentação comunitária.
- 26 Mesmo em direito comunitário, como resulta claramente do artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1999/85, as mercadorias não comunitárias objecto de formalidades de colocação no regime de aperfeiçoamento activo são consideradas como mercadorias de «importação». Quanto aos produtos compensadores resultantes de operações de aperfeiçoamento, eles são ou «reexportados», ou, quando obtidos a partir de mercadorias equivalentes, «exportados» (artigo 2.º do Regulamento n.º 1999/85).
- 27 Por último, contrariamente ao que sustenta o Governo alemão, se no sistema dito «suspensivo» as mercadorias de importação não estão sujeitas aos direitos de importação, estas também não estão menos introduzidas no território aduaneiro da Comunidade. Além disso, no sistema de reembolso, o regime de aperfeiçoamento activo aplica-se a essas mercadorias já colocadas em livre prática na Comunidade.

- 28 A Comissão sustenta, em segundo lugar, em apoio da primeira acusação, que o compromisso de respeitar os preços mínimos fixados em conformidade com o convénio se aplica quer às importações quer às exportações dos países participantes. Admite, todavia, que, diferentemente do artigo 3.º, o artigo 6.º de cada anexo não estabelece uma obrigação absoluta. A atenuação da obrigação de respeito dos preços mínimos na importação explicar-se-ia pelo facto de um participante no convénio nem sempre estar em condições de proibir uma importação a preços inferiores aos preços mínimos. Mas, no caso vertente, o direito comunitário dá aos Estados-Membros os meios para se oporem a tal importação.
- 29 O Governo alemão contesta esta interpretação. Sustenta que o convénio não estabelece qualquer obrigação jurídica de respeito dos preços mínimos na importação de lacticínios. O artigo 6.º de cada anexo estipula apenas um compromisso de cooperação voluntária, sem carácter vinculativo.
- 30 Para interpretar esta disposição importa tomar em consideração o objectivo do convénio, o contexto do artigo 6.º, e o princípio geral do direito internacional segundo o qual todo o acordo deve ser aplicado de boa fé pelas partes (acórdão Kupferberg, já referido, n.º 18).
- 31 Com efeito, sendo o objectivo do convénio conseguir uma estabilização do mercado mundial dos lacticínios no interesse recíproco dos exportadores e dos importadores, as estipulações deste só podem ser interpretadas pela Comunidade por forma adequada a favorecer a realização do objectivo prosseguido.
- 32 Nas trocas comerciais de lacticínios entre participantes, está em princípio excluído que uma importação proveniente de um deles seja realizada a preços inferiores aos preços mínimos, desde que o participante de que provém o produto zele pelo respeito dos compromissos pelos exportadores que operam a partir do seu território.

- 33 Nas trocas comerciais entre os participantes e os países que não são partes no convénio, os primeiros devem fazer respeitar os preços mínimos na exportação fixados em conformidade com o convénio pelos exportadores que operam a partir do seu território. O convénio tem, neste ponto, um alcance universal: o seu âmbito de aplicação não se circunscreve unicamente às trocas entre participantes.
- 34 Em contrapartida, os operadores que exportam os seus lacticínios de países que não participam no convénio e que não estão, portanto, sujeitos ao regime de preços mínimos à exportação, poderiam fazer perigar a aplicação do convénio se tivessem a possibilidade de exportar os seus produtos para um país participante ou para a Comunidade a preços inferiores aos preços mínimos, sem temerem a concorrência dos exportadores que operam a partir do território de países participantes e obrigados, por sua parte, ao respeito dos preços mínimos.
- 35 O artigo 6.º de cada protocolo anexo tem precisamente por objectivo levar os participantes a oporem-se, na medida do possível, a essas operações. Também está prevista especificamente uma obrigação de informação no artigo 6.º, n.º 1, alínea b), do anexo I, e no artigo 6.º, alínea b), dos anexos II e III, no que respeita às importações provenientes de países não participantes.
- 36 A interpretação da Comissão encontra-se aliás apoiada pela própria redacção do artigo 3.º, n.º 5, do anexo I. Esta disposição introduz uma derrogação expressa ao respeito dos preços mínimos não apenas à exportação, mas também à importação de produtos destinados à alimentação de animais. Além disso, os negociadores do convénio consideraram necessário inserir um n.º 2 ao artigo 6.º do anexo I, estipulando expressamente que o n.º 1 do artigo não se aplica às importações desse tipo, o que confirma o carácter vinculativo do n.º 1.
- 37 Nesse contexto, a expressão «na medida do possível» que figura no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do anexo I e no artigo 6.º, alínea a), dos anexos II e III não visa dispensar os participantes da obrigação que impõe essa estipulação, mas libertar a responsa-

bilidade eventual de um participante na hipótese em que, apesar dos meios à sua disposição, este último não poderia impedir que sejam importados no seu território lacticínios a preços inferiores aos preços fixados em conformidade com o convénio. É, aliás, a razão pela qual o artigo 6.º, n.º 1, alínea c), do anexo I e o artigo 6.º, alínea c), dos anexos II e III prevêm o compromisso dos participantes em cooperar para estabelecerem medidas correctivas adequadas a proibir, no futuro, as importações realizadas a preços incompatíveis com os preços mínimos, comprometendo a aplicação dos protocolos anexos.

- 38 No caso vertente, a Comissão alega, correctamente, que a República Federal da Alemanha dispunha dos meios para fazer respeitar o convénio na medida em que qualquer operação de aperfeiçoamento activo está sujeita a uma autorização concedida pelo Estado-Membro.
- 39 A Comissão tem, portanto, base para sustentar que o artigo 6.º dos anexos se opunha a que a República Federal da Alemanha autorizasse as importações de lacticínios a preços inferiores aos preços mínimos, incluindo as realizadas no âmbito do regime de aperfeiçoamento activo.

Quanto à terceira acusação

- 40 A Comissão sustenta igualmente que a regulamentação comunitária relativa ao aperfeiçoamento activo se opunha a que República Federal da Alemanha concedesse autorizações no quadro desse regime aduanciro: uma vez que os lacticínios não eram importados com respeito dos preços mínimos fixados pelo convénio, as autoridades da República Federal da Alemanha deviam ter considerado que não estavam preenchidas as condições económicas visadas nos artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 1999/85. Consequentemente, a República Federal da Alemanha

faltou não apenas ao respeito do estipulado no convénio relativamente aos preços mínimos na importação, mas ainda ao respeito deste regulamento.

41 A título liminar, o Governo alemão alega que importa apreciar o incumprimento eventualmente cometido relativamente ao Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o código aduaneiro comunitário (JO L 302, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 2913/92»), que revogou designadamente o Regulamento n.º 1999/85 substituindo-o, mesmo se este regulamento só entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1994, ou seja, vários meses após a data de expiração do prazo indicado no parecer fundamentado da Comissão. Resultaria com efeito de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça (v. acórdão de 25 de Outubro de 1978, Koninklijke Scholten-Honig e De Verenigde Zetmeelbedrijven «De Bijenkorf» 125/77, Recueil, p. 1991, Colect., p. 681) que leis modificativas de outra lei se aplicam, salvo derrogação, aos efeitos futuros de situações nascidas no domínio da lei antiga.

42 Esta tese não pode ser acolhida. A acção intentada ao abrigo do artigo 169.º do Tratado apenas se pode basear em fundamentos e argumentos já enunciados no parecer fundamentado (v., designadamente, acórdão de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/Grécia, C-347/88, Colect., p. 4747, n.º 16). Daí resulta que, no caso de tal acção, a existência de um incumprimento deve ser apreciada face à legislação comunitária em vigor no termo do prazo indicado pela Comissão ao Estado-Membro em causa para se conformar com o seu parecer fundamentado.

43 O Governo alemão rejeita, de todo o modo, a terceira acusação da Comissão. Alega, em primeiro lugar que, contrariamente ao que afirma a Comissão, os interesses essenciais dos produtores da Comunidade visados no artigo 5.º do Regulamento n.º 1999/85 não são atingidos devido às autorizações em litígio. Pelo contrário, os produtores da Comunidade podem ter interesse numa transformação ou num fabrico no âmbito do regime do aperfeiçoamento activo, sem estarem obrigados ao respeito dos preços mínimos fixados em virtude do convénio.

- 44 O artigo 5.º do Regulamento n.º 1999/85 dispõe que a autoridade aduaneira dos Estados-Membros concede a autorização «no caso do regime de aperfeiçoamento activo poder contribuir para criar as mais favoráveis condições à exportação dos produtos compensadores, desde que os interesses essenciais dos produtores da Comunidade não sejam prejudicados (condições económicas)».
- 45 Tendo em conta a conclusão a que o Tribunal de Justiça chegou no n.º 39 do presente acórdão, basta quanto a este ponto observar que os interesses essenciais dos produtores da Comunidade seriam necessariamente atingidos se, na falta de derrogações previstas pelo convénio, determinados operadores pudessem obter num Estado-Membro autorizações de aperfeiçoamento activo para os lacticínios importados a preços inferiores aos preços mínimos fixados em conformidade com este último, isto é, para produtos introduzidos no território aduaneiro da Comunidade sem consideração pela disciplina que o convénio visa precisamente aplicar «no interesse recíproco dos produtores e dos consumidores, dos exportadores e dos importadores» (preâmbulo do convénio).
- 46 Em segundo lugar, o Governo alemão sustenta que são respeitadas as condições económicas impostas pelo Regulamento n.º 1999/85. Lembra que, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), deste regulamento, as condições económicas consideram-se preenchidas quando as mercadorias que se destinam a ser submetidas às operações de aperfeiçoamento são produzidas na Comunidade, não podendo, porém, ser utilizadas, porque o seu preço torna economicamente inviável a operação comercial em vista.
- 47 No caso vertente, no entender da demandada, é possível que os fabricantes da Comunidade não utilizem as mercadorias produzidas na Comunidade pelo facto de, tendo em conta os preços mínimos na exportação, a operação não ser rentável. Nesse caso, esses operadores devem poder realizar as operações de aperfeiçoamento activo com os lacticínios importados de países terceiros não sujeitos ao respeito dos preços mínimos.

- 48 Mais uma vez importa salientar que a premissa do Governo alemão é errada, uma vez que, como o Tribunal de Justiça já referiu anteriormente, compete igualmente aos participantes velar pelo respeito dos preços mínimos na importação dos lacti-cínios.
- 49 Por conseguinte, o Governo alemão não pode invocar a aplicação do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1999/85 precisamente nas hipóteses em que a concorrência entre as mercadorias produzidas na Comunidade e as produzidas em países não participantes, importadas num Estado-Membro a preços inferiores ao preço mínimo, com violação do convénio, seria inevitavelmente falseada em detrimento das primeiras, sujeitas ao respeito dos preços mínimos.
- 50 O Governo alemão objecta, em terceiro lugar, que o regime comunitário de aperfeiçoamento activo exclui, ele próprio, a aplicação das medidas previstas pelo convénio. Com efeito, em conformidade com o artigo 16.º do Regulamento (CEE) n.º 2228/91 da Comissão, de 26 de Junho de 1991, que estabelece certas disposições de execução do Regulamento (CEE) n.º 1999/85 (JO L 210, p. 1), que, neste ponto, retoma as disposições do Regulamento (CEE) n.º 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986 (JO L 351, p. 1), a colocação de mercadorias não comunitárias no regime de aperfeiçoamento activo, em caso de recurso ao sistema suspensivo, tem como consequência a não aplicação das medidas específicas de política comercial na importação previstas para as referidas mercadorias.
- 51 Esta objecção deve ser rejeitada.
- 52 Com efeito, quando um texto de direito comunitário derivado necessita de interpretação, ele deve, na medida do possível, ser interpretado num sentido conforme com as disposições do Tratado. Um regulamento de execução deve também, se possível, ser objecto de interpretação conforme com as disposições do regulamento de base (v. o acórdão de 24 de Junho de 1993, Dr Tretter, C-90/92, Colect.,

p. I-3569, n.º 11). Igualmente, o primado dos acordos internacionais celebrados pela Comunidade sobre os textos de direito comunitário derivado exige interpretar estes últimos, na medida do possível, em conformidade com esses acordos.

- 53 Ora, resulta das conclusões que precedem, relativas à primeira acusação avançada pela Comissão, que o convénio se aplica às importações de mercadorias colocadas na Comunidade no regime de aperfeiçoamento activo. Uma interpretação do artigo 16.º do Regulamento n.º 2228/91 que isentasse essas mercadorias da aplicação do convénio seria portanto contrária a este último.
- 54 A esse propósito, verifica-se, todavia, que as mercadorias colocadas no regime de aperfeiçoamento activo, em caso de recurso ao sistema de suspensão, apenas beneficiam da exoneração prevista no artigo 16.º do Regulamento n.º 2228/91 pelo facto de se destinarem a ser reexportadas para fora do território aduaneiro da Comunidade e não são, portanto, colocadas à venda no mercado comunitário.
- 55 Daí decorre que a isenção prevista no artigo 16.º do Regulamento n.º 2228/91 apenas se aplica às medidas não pautais da política comercial que, a exemplo dos direitos aduaneiros, atingem as mercadorias importadas com o objectivo de proteger o mercado comunitário.
- 56 Ora, não é esse o objectivo do convénio, que tem um alcance bem mais geral. Estabelece regras mínimas de organização do mercado mundial dos lacticínios com o objectivo de garantir um nível de preços mínimos nas trocas comerciais internacionais. Em especial, a presença das disposições relativas aos preços mínimos à exportação não visa proteger o mercado comunitário, mas explica-se pelo facto de nem todos os países participarem no convénio e por importar, nessas condições, evitar que os operadores estabelecidos num país não participante possam perturbar o regime de estabilização posto em prática, exportando os seus produtos para um país participante a preços inferiores aos preços mínimos.

57 Por conseguinte, o artigo 16.º do Regulamento n.º 2228/91 deve ser interpretado no sentido de que não ficam isentas da aplicação do convénio as mercadorias colocadas na Comunidade no regime de aperfeiçoamento activo no caso de recurso ao sistema suspensivo.

58 A Comissão tem portanto razão ao sustentar que a regulamentação comunitária relativa ao regime de aperfeiçoamento activo se opunha a que a República Federal da Alemanha concedesse autorizações no quadro desse regime aduaneiro para os lacticínios importados a preços inferiores aos preços mínimos fixados em conformidade com o convénio.

Quanto à segunda acusação

59 A Comissão sustenta que a República Federal da Alemanha, ao autorizar as importações de lacticínios realizadas no quadro do aperfeiçoamento activo a preços inferiores aos preços mínimos fixados em conformidade com o convénio, não assegurou o respeito dos preços mínimos à exportação, violando o artigo 3.º, n.º 1, dos três anexos do convénio.

60 A esse propósito, a Comissão, como sublinhou o advogado-geral no n.º 14 das suas conclusões, limitou-se a sustentar que o desrespeito dos preços mínimos aquando da importação dos lacticínios implicava necessariamente que a sua reexportação se efectuasse também desrespeitando esses preços. O Governo alemão respondeu, quanto a este ponto, que, face aos custos das operações de aperfeiçoamento e de transporte, as reexportações dos produtos em questão só podem verificar-se a preços superiores aos fixados em conformidade com o convénio.

- 61 Nos termos de uma jurisprudência constante, no quadro de uma acção intentada ao abrigo do artigo 169.º do Tratado, a Comissão tem a obrigação de provar a existência do incumprimento alegado e não pode basear-se numa presunção (v. acórdão de 5 de Outubro de 1989, Comissão/Países Baixos, 290/87, Colect., p. 3083, n.º 11).
- 62 Face às circunstâncias referidas, importa no entanto ter em conta que a Comissão não fez prova do incumprimento alegado. A segunda acusação da Comissão deve, portanto, ser julgada improcedente.
- 63 Resulta do conjunto das considerações que precedem que, ao autorizar a importação de lacticínios no quadro do regime do aperfeiçoamento activo quando o seu valor aduaneiro era inferior aos preços mínimos fixados em conformidade com o convénio, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do anexo I e do artigo 6.º, alínea a), dos anexos II e III do convénio, bem como as que decorrem do Regulamento n.º 1999/85.

Quanto às despesas

- 64 Por força do disposto no n.º 3 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes, ou que cada uma delas suporte as suas próprias despesas. Tendo a República Federal da Alemanha, no entanto, sido vencida no essencial dos seus fundamentos, deve ser condenada nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

decide:

- 1) Ao autorizar a importação de lacticínios no quadro do regime de aperfeiçoamento activo quando o seu valor aduaneiro era inferior aos preços mínimos fixados em conformidade com o Convénio Internacional relativo ao Sector Leiteiro, aprovado pela Comunidade pela Decisão 80/271/CEE do Conselho, de 10 de Dezembro de 1979, relativa à conclusão dos acordos multilaterais resultantes das negociações comerciais de 1973-1979, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do anexo I e do artigo 6.º, alínea a), dos anexos II e III do convénio, bem como as que decorrem do Regulamento (CEE) n.º 1999/85 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, relativo ao regime do aperfeiçoamento activo.
- 2) A acção é julgada improcedente quanto ao restante.
- 3) A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas.

Rodríguez Iglesias

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 10 de Setembro de 1996.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias