

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)
11 de Dezembro de 1996 ^{*}

No processo T-70/94,

Comafrica SpA, sociedade de direito italiano, com sede em Génova (Itália),

Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co., sociedade de direito alemão, com sede em Hamburgo (Alemanha),

representadas por Bernard O'Connor, solicitador, com domicílio escolhido no Luxemburgo junto de Stanbrook and Hooper no escritório do advogado Arsène Kronshagen, 12, boulevard de la Foire,

recorrentes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eugenio de March, consultor jurídico, e Xavier Lewis, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, assistidos por John Handoll, solicitador, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

^{*} Língua do processo: inglês.

apoiada por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por S. Lucinda Hudson, e posteriormente por John E. Collins e Lindsey Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agentes, e David Anderson, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

interveniente,

que tem por objecto, por um lado, a anulação do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 3190/93 da Comissão, de 19 de Novembro de 1993, que fixa o coeficiente uniforme de redução para a determinação da quantidade de bananas a atribuir a cada operador das categorias A e B no âmbito do contingente pautal de 1994 e, por outro, a indemnização do prejuízo sofrido pelas recorrentes em razão de decisões pretensamente ilegais que fixam os coeficientes de redução para 1993 e 1994,

**O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quarta Secção),**

composto por: K. Lenaerts, presidente, P. Lindh e J. D. Cooke, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 13 de Março de 1996,

profero o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

- 1 Antes de 1993, a comercialização de bananas na Comunidade era organizada segundo os diferentes sistemas nacionais. Existiam três fontes de abastecimento: as bananas produzidas na Comunidade, as bananas produzidas nalguns dos Estados com os quais a Comunidade tinha concluído a Convenção de Lomé (a seguir «bananas ACP»), e as bananas produzidas noutros Estados (a seguir «bananas países terceiros»).

- 2 Uma organização comum deste sector foi criada pelo Regulamento (CEE) n.º 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas (JO L 47, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 404/93»), que teve por efeito a instituição, a partir de 1 de Julho de 1993, de um sistema comum de importação que substituiu os diversos sistemas nacionais anteriormente existentes. O Regulamento n.º 404/93 foi alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) n.º 3290/94 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativo às adaptações e medidas transitórias necessárias no sector da agricultura para a execução dos acordos concluídos no âmbito das negociações comerciais multilaterais do «Uruguay Round» (JO L 349, p. 105). É a versão de 13 de Fevereiro de 1993 que está em discussão no presente processo.

- 3 O regime das trocas com os países terceiros, que é objecto do título IV do Regulamento n.º 404/93, já referido, prevê a abertura anual de um contingente pautal para as importações de bananas países terceiros e de bananas não tradicionais ACP. As expressões «importações tradicionais» e «importações não tradicionais» dos Estados ACP são definidas no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 404/93. As «importações tradicionais dos Estados ACP» correspondem às quantidades, fixadas no anexo do Regulamento n.º 404/93, de bananas exportadas por cada fornecedor ACP tradicional da Comunidade. As quantidades exportadas pelos Estados ACP que ultrapassem essas quantidades são denominadas «bananas não tradicionais ACP».
- 4 O artigo 20.º do Regulamento n.º 404/93 autoriza a Comissão a adoptar, segundo o procedimento dito do comité de gestão previsto no artigo 27.º, as medidas complementares no que respeita, nomeadamente, à emissão dos certificados de importação para as diferentes categorias de operadores, à periodicidade da emissão desses certificados e à quantidade mínima de bananas que os operadores elegíveis devem ter comercializado. As modalidades de execução do título IV do Regulamento n.º 404/93 foram fixadas pelo Regulamento (CEE) n.º 1442/93 da Comissão, de 10 de Junho de 1993, que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade (JO L 142, p. 6, a seguir «Regulamento n.º 1442/93»).
- 5 O artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 404/93 prevê a abertura anual de um contingente pautal de dois milhões de toneladas/peso líquido para as importações de bananas de países terceiros e de bananas não tradicionais ACP e, para o primeiro período de funcionamento da nova organização comum de mercado, isto é, o segundo semestre de 1993, fixa o volume do contingente pautal em um milhão de toneladas/peso líquido. No âmbito do contingente pautal, as importações de bananas países terceiros estavam sujeitas ao pagamento de 100 ecus por tonelada e as importações de bananas não tradicionais ACP a um direito nulo. Fora do contingente pautal, tais importações estavam sujeitas à cobrança, respectivamente, de 750 ecus por tonelada e de 850 ecus por tonelada.

6 No entanto, o artigo 18.º prevê que, sempre que aumentar o consumo comunitário, o volume do contingente será aumentado em conformidade, segundo o procedimento do comité de gestão previsto no artigo 27.º

7 O consumo comunitário é determinado em função de uma estimativa que, nos termos do artigo 16.º, é elaborada anualmente com base:

— nos dados disponíveis relativos às quantidades de bananas comercializadas na Comunidade durante o ano, discriminadas consoante a sua origem,

— nas previsões de produção e comercialização de bananas comunitárias,

— nas previsões de importações de bananas tradicionais ACP,

— nas previsões de consumo baseadas, em particular, na evolução do consumo nos anos mais recentes e na evolução dos preços de mercado.

O artigo 18.º prevê que, quando a estimativa revelar um aumento do consumo comunitário e, conseqüentemente, a necessidade de uma revisão do contingente pautal anual, esta será efectuada até ao dia 30 de Novembro anterior à campanha em questão.

8 O artigo 16.º, n.º 3, prevê, além disso, que, em caso de necessidade, nomeadamente quando as condições de produção ou de importação forem afectadas por circunstâncias excepcionais, a estimativa pode ser revista durante a campanha e o contingente pautal previsto no artigo 18.º pode ser adaptado segundo o procedimento previsto no artigo 27.º

- 9 As importações no âmbito do contingente pautal anual, bem como os certificados emitidos para esse efeito são repartidos, nos termos do artigo 19.º, entre três categorias de operadores do seguinte modo:
- 66,5% para a categoria de operadores que comercializaram bananas de países terceiros e/ou não tradicionais ACP;
 - 30% para a categoria de operadores que comercializaram bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP;
 - 3,5% para a categoria de operadores estabelecidos na Comunidade que começaram, a partir de 1992, a comercializar bananas que não as bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP.
- 10 Entre as modalidades previstas pelo Regulamento n.º 1442/93 para a aplicação do regime instituído pelo Regulamento n.º 404/93, acabado de descrever, importa sublinhar as seguintes disposições.
- 11 O artigo 2.º prevê que a abertura do contingente pautal para o segundo semestre de 1993 se processará do seguinte modo:
- a) 665 000 toneladas para a categoria de operadores que, antes de 1992, tenham comercializado bananas de países terceiros e/ou bananas não tradicionais ACP (a seguir «categoria A»);
 - b) 300 000 toneladas para a categoria de operadores que tenham comercializado bananas comunitárias e/ou bananas tradicionais ACP (a seguir «categoria B»);

c) 35 000 toneladas para a categoria de operadores que tenham começado, em 1992 ou posteriormente, a comercializar bananas que não as bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP (a seguir «categoria C»).

12 O artigo 5.º prevê que, o mais tardar em 1 de Outubro de 1993, relativamente ao ano de 1994, e o mais tardar em 1 de Julho, em relação aos anos seguintes, as autoridades competentes estabelecerão anualmente, relativamente a cada operador das categorias A e B inscrito nos seus registos, a média das quantidades comercializadas nos três anos anteriores ao que precede o ano para o qual o contingente pautal é aberto, discriminadas de acordo com a natureza das funções exercidas pelo operador, em conformidade com o artigo 3.º Esta média é designada «quantidade de referência».

13 O artigo 3.º, n.º 1, indica que se considera «operador» das categorias A e B o agente económico ou outra entidade que, por sua conta própria, tenha realizado pelo menos uma das seguintes funções:

a) compra de bananas verdes originárias de países terceiros e/ou de países ACP aos produtores, ou, se for caso disso, produção, seguida de expedição e venda na Comunidade (a seguir «actividades da classe a»);

b) abastecimento e introdução em livre prática enquanto proprietário das bananas verdes e colocação à venda com vista a ulterior colocação no mercado comunitário; o ónus dos riscos de deterioração ou perda do produto é equiparado ao ónus do risco assumido pelo proprietário do produto (a seguir «actividades da classe b»);

c) amadurecimento, enquanto proprietário de bananas verdes, e colocação no mercado da Comunidade (a seguir «actividades da classe c»).

Os operadores que exercem estas actividades passarão a ser designados, respectivamente, «importadores primários», «importadores secundários» e «amadurecedores».

14 O artigo 5.º, n.º 2, estabelece os coeficientes de ponderação aplicados às quantidades comercializadas, que variam em função das actividades exercidas. Nos termos do terceiro considerando do regulamento, esses coeficientes têm por objectivo, por um lado, ter em conta a importância da função económica desempenhada e os riscos comerciais assumidos e, por outro, corrigir os efeitos negativos de um cômputo múltiplo das mesmas quantidades de produtos em diferentes estádios da cadeia comercial.

15 O artigo 6.º tem a seguinte redacção:

«Em função do volume do contingente pautal anual e do montante total das quantidades de referência dos operadores referidas no artigo 5.º, a Comissão fixará, se for caso disso, o coeficiente uniforme de redução, para cada categoria de operadores, a aplicar à quantidade de referência de cada operador, a fim de determinar a quantidade que lhe será atribuída.

Os Estados-Membros determinarão a quantidade atribuída a cada operador registado das categorias A e B e comunicá-la-á a este último, o mais tardar em 1 de Agosto e, em relação a 1994, o mais tardar em 1 de Novembro de 1993.»

16 Uma das características desta actividade comercial é que as bananas não suportam as viagens longas e, conseqüentemente, são colhidas antes de tempo, com vista a uma «importação verde», e amadurecem nos pontos de venda. É por esta razão que a comercialização de bananas comporta três etapas que se reflectem na tripla definição de «operador» que é dada no artigo 3.º, n.º 1, isto é, aquele que se dedica: à aquisição de bananas verdes ou importação primária; à introdução em livre prática ou importação secundária; e ao amadurecimento antes de colocação no mercado (v. *supra* n.º 13).

17 A instituição do novo regime em 1993 sofreu atrasos. A Comissão adoptou quatro regulamentos tendo por objectivo adiar a data-limite em que as autoridades competentes dos Estados-Membros deviam comunicar aos operadores a quantidade do

contingente que lhes era atribuída e permitir a emissão de certificados adicionais provisórios. Trata-se dos Regulamentos (CEE) n.ºs 2396/93, 2569/93 e 2642/93, respectivamente, de 30 de Agosto de 1993, de 17 de Setembro de 1993 e 27 de Setembro de 1993, que alteram o Regulamento (CEE) n.º 1443/93 que estabelece medidas transitórias para aplicação do regime de importação de bananas na Comunidade em 1993 (respectivamente JO L 221, p. 9, JO L 235, p. 29 e JO L 242, p. 15), e do Regulamento (CEE) n.º 2654/93, de 28 de Setembro de 1993, que estabelece medidas transitórias adicionais para a importação de bananas na Comunidade no mês de Outubro de 1993 ao abrigo do contingente pautal comunitário (JO L 243, p. 12). Estas prorrogações foram justificadas pela necessidade de dar tempo à Comissão para verificar as quantidades de referência que lhe foram comunicadas pelas autoridades nacionais.

- 18 Em 22 de Outubro de 1993, a Comissão adoptou o Regulamento (CEE) n.º 2920/93, que fixa o coeficiente uniforme de redução para a determinação da quantidade de bananas a atribuir a cada operador das categorias A e B no âmbito do contingente pautal para o segundo semestre de 1993 (JO L 264, p. 40, a seguir «Regulamento n.º 2920/93»). Em 19 de Novembro de 1993, a Comissão adoptou o Regulamento (CEE) n.º 3190/93 que fixa o coeficiente uniforme de redução para a determinação da quantidade de bananas a atribuir a cada operador das categorias A e B no âmbito do contingente pautal de 1994 (JO L 285, p. 28, a seguir «Regulamento n.º 3190/93»). O artigo 1.º do Regulamento n.º 3190/93 tem a seguinte redacção:

«No âmbito do contingente pautal previsto nos artigos 18.º e 19.º do Regulamento (CEE) n.º 404/93, a quantidade a atribuir a cada operador das categorias A e B relativamente ao período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1994 é obtida afectando a referência quantitativa do operador, determinada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 1442/93, do seguinte coeficiente uniforme de redução:

— para os operadores da categoria A: 0,506617,

— para os operadores da categoria B: 0,430217».

Factos na origem do litígio

- 19 As recorrentes, Comafrika SpA e Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co., importam bananas países terceiros para Itália e para a Alemanha respectivamente.
- 20 No primeiro semestre de 1993, as recorrentes foram informadas, pela sua associação profissional, da intenção da Comissão de instituir uma nova organização comum de mercado no sector da banana. Trocaram correspondência com a Comissão a este propósito. Nas suas observações iniciais, as recorrentes alegaram que a definição de «operador» proposta pela Comissão corria o risco de dar lugar a uma aplicação incorrecta do sistema do contingente pautal e de provocar inexatidões no cálculo das quantidades de referência, devido a uma dupla contagem dos produtos nas diferentes fases do circuito comercial.
- 21 Na correspondência trocada posteriormente, no Outono de 1993, as recorrentes sublinharam que as quantidades de referência previstas, que se baseavam nos números do Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (a seguir «Eurostat») relativos às importações de bananas durante os anos de 1989 a 1991, não correspondiam aos montantes das quantidades de referência que tinham sido comunicados pelas autoridades competentes. A Comissão respondeu que a verificação das quantidades de referência era da competência dos Estados-Membros, mas que ela própria tinham analisado o processo de verificação por estes aplicado, a fim de assegurar que os critérios requeridos eram respeitados. A Comissão indicou, além disso, que, nas situações em que se tinham identificado anomalias potenciais, tinha solicitado aos Estados-Membros em causa que reapreciassem os números em questão.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 22 Foi nestas circunstâncias que, por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 11 de Fevereiro de 1994, as recorrentes interpuseram o

presente recurso, no qual pedem, por um lado, ao abrigo do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado CE, a anulação do artigo 1.º do Regulamento n.º 3190/93 e, por outro, ao abrigo do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, a indemnização do prejuízo que consideram ter sofrido com as decisões pretensamente ilegais da Comissão contidas no artigo 1.º do Regulamento n.º 2920/93 e no artigo 1.º do Regulamento n.º 3190/93.

- 23 Em 15 de Abril de 1994, a Comissão requereu a suspensão da instância. Em 29 de Abril de 1994, suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade do recurso na parte em que tem por objecto a anulação do artigo 1.º do Regulamento n.º 3190/93. A fase escrita do processo decorreu normalmente na parte relativa ao pedido de indemnização do prejuízo invocado pelas recorrentes.
- 24 Por despacho do presidente da Segunda Secção Alargada do Tribunal de 26 de Setembro de 1994, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foi autorizado a intervir no processo em apoio da posição da recorrida.
- 25 Na sequência do acórdão proferido em 5 de Outubro de 1994 no processo Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973), em que o Tribunal de Justiça negou provimento a um recurso de anulação interposto pela República Federal da Alemanha contra diversas disposições do Regulamento n.º 404/93, a Secretaria do Tribunal de Primeira Instância convidou as partes, por carta de 6 de Dezembro de 1994, a apresentarem observações sobre as eventuais consequências do referido acórdão para o presente litígio.
- 26 Em resposta, as recorrentes indicaram que o seu recurso assentava na premissa de que o Regulamento n.º 404/93 era válido e que tal acórdão não tinha, portanto, qualquer incidência na argumentação por elas desenvolvida contra os Regulamentos n.ºs 2920/93 e 3190/93. A Comissão, embora reconhecendo que os dois recursos visavam regulamentos diferentes, alegou que o acórdão, ao confirmar a validade da nova organização comum de mercado, privou de substância o argumento

principal das recorrentes no presente recurso que consiste em afirmar que os importadores «tradicionais» têm direito a uma quota de mercado «tradicional». Consequentemente, a Comissão entendeu que as recorrentes deviam desistir do recurso.

- 27 Por despacho do Tribunal de Primeira Instância de 2 de Maio de 1995, foi decidido conhecer da questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela recorrida quando se conhecesse da questão de mérito.
- 28 A fase escrita do processo terminou em 20 de Setembro de 1995. Por decisão do Tribunal de 5 de Dezembro de 1995, o processo foi remetido à Quarta Secção, composta por três juízes.
- 29 Após ouvir o relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem medidas de instrução. No entanto, convidou as partes a responder por escrito a certas perguntas e a Comissão a apresentar documentos. Foram ouvidas as alegações das partes, com excepção do Reino Unido, na audiência de 13 de Março de 1996.
- 30 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso admissível;

— anular, nos termos dos artigos 173.º e 174.º do Tratado CE, a decisão da Comissão, constante do artigo 1.º do Regulamento n.º 3190/93, de aplicar um coeficiente de redução para a determinação da quantidade de referência a atribuir aos operadores da categoria A para o período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1994;

- nos termos dos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, condenar a Comissão a pagar uma indemnização, acrescida de juros, destinada a reparar os prejuízos sofridos pelas recorrentes com:
 - a decisão ilegal da Comissão, constante do artigo 1.º do Regulamento n.º 2920/93, de aplicar um coeficiente de redução para a determinação das quantidades de referência atribuídas aos operadores da categoria A para o período compreendido entre 1 de Julho e 31 de Dezembro de 1993,
 - a decisão ilegal da Comissão, constante do artigo 1.º do Regulamento n.º 3190/93, de aplicar um coeficiente de redução para a determinação das quantidades de referência atribuídas aos operadores da categoria A para o período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1994, e
 - o incumprimento da obrigação que incumbe à Comissão de administrar e gerir o contingente comunitário em conformidade com o direito comunitário e, em especial, com o artigo 155.º do Tratado e o artigo 20.º do Regulamento n.º 404/93;
- ordenar as diligências complementares que considerar necessárias para efeitos da determinação dos prejuízos causados às recorrentes;
- condenar a Comissão nas despesas do processo.

31 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- a título principal, julgar o recurso inadmissível na medida em que visa a anulação do Regulamento n.º 3190/93;

- a título subsidiário, negar-lhe provimento;
- julgar improcedente o pedido de indemnização;
- condenar as recorrentes nas despesas.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

- 32 A Comissão suscita uma questão prévia de inadmissibilidade do recurso, na parte em que visa a anulação do artigo 1.º do Regulamento n.º 3190/93, com o fundamento de que as recorrentes não são individualmente afectadas por esta disposição, na acepção do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado.
- 33 Sublinha que, num recurso anteriormente interposto pelas recorrentes e destinado a obter a anulação de determinadas disposições do Regulamento n.º 404/93, o Tribunal de Justiça, por despacho de 21 de Junho de 1993, Comafrika e o./Conselho e Comissão (C-282/93, não publicado na Colectânea), suscitou oficiosamente a inadmissibilidade do recurso, com o fundamento de que a possibilidade de determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos aos quais se aplica uma medida não implica de modo algum que esses sujeitos devam ser considerados individualmente afectados por essa medida, desde que se conclua que essa aplicação se efectua em virtude de uma situação objectiva de direito ou de facto definida pelo acto em causa. A Comissão alega que, no caso vertente, as recorrentes não constituem a totalidade dos importadores de bananas na Comunidade nem dos sujeitos susceptíveis de ser afectados pelo Regulamento n.º 3190/93.

34 Além disso, segundo a Comissão, o Regulamento n.º 3190/93 aplica-se a uma situação determinada objectivamente e produz efeitos jurídicos em relação a categorias de operadores designadas de modo geral e abstracto. Recorda que o artigo 1.º se aplica aos operadores da categoria A e aos operadores da categoria B, conforme definidos no Regulamento n.º 404/93. Acrescenta que o Tribunal de Justiça, no despacho Comafrica e o./Conselho e Comissão, já referido, afirmou que estas disposições «se aplicam a situações determinadas objectivamente e comportam efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas designadas de modo geral e abstracto». A Comissão faz igualmente referência ao acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1993, Albertain e o./Comissão (C-213/91, Colect., p. I-3177).

35 Finalmente, a Comissão alega que, para que se possa considerar que certas pessoas são individualmente afectadas por uma medida, esta deve afectar a sua posição jurídica em razão de uma situação de facto que as caracteriza em relação a qualquer outra pessoa. Segundo a Comissão, as recorrentes não demonstraram de que modo são mais afectadas ou individualizadas em relação aos outros importadores da mesma categoria, uma vez que o artigo 1.º do Regulamento n.º 3190/93 se aplica do mesmo modo a todos os operadores das diferentes categorias.

36 As recorrentes alegam que o Regulamento n.º 3190/93 deve ser considerado um conjunto de decisões individuais tomadas sob a forma de regulamento porque, no momento da sua adopção, os Estados-Membros já tinham comunicado à Comissão os nomes e moradas de todos os importadores, bem como as quantidades de bananas por estes comercializadas (v. artigos 4.º, n.º 5, e 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1442/93). A Comissão teve, assim, possibilidade de conhecer a identidade de todos os operadores envolvidos e as quantidades precisas que estes tinham o direito de importar. No momento da sua adopção, o Regulamento n.º 3190/93 era aplicável, portanto, a um círculo fechado de sujeitos, ou seja, os que tinham importado bananas durante um período determinado no passado, que se registaram num Estado-Membro e que, até 1 de Setembro de 1993, comunicaram às autoridades

competentes desse Estado-Membro as quantidades totais de bananas que tinham comercializado durante o período de referência (acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Maio de 1971, *International Fruit Company e o./Comissão*, 41/70 a 44/70, *Colect.*, p. 131, n.ºs 16 a 22, e de 6 de Novembro de 1990, *Weddel/Comissão*, C-354/87, *Colect.*, p. I-3847, n.ºs 20 a 23).

- 37 As recorrentes alegam que, além disso, são directamente afectadas pelo Regulamento n.º 3190/93 porque este não deixa aos Estados-Membros nenhuma margem de apreciação no que respeita à emissão dos certificados de importação (acórdãos *International Fruit Company e o./Comissão*, já referido, n.ºs 23 a 28, e *Weddel/Comissão*, já referido, n.º 19).

Apreciação do Tribunal

- 38 O artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado confere aos particulares o direito de impugnarem qualquer decisão que, embora tomada sob a forma de regulamento, lhes diga directa e individualmente respeito. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, um dos objectivos desta disposição é evitar especialmente que, pela simples escolha da forma de regulamento, as instituições comunitárias possam excluir o recurso de um particular contra uma decisão que lhe diz directa e individualmente respeito. É, portanto, claro que a escolha da forma não pode, por si só, alterar a natureza legislativa de um acto (v. o acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Junho de 1980, *Calpak e Società Emiliana Lavorazione Frutta/Comissão*, 789/79 e 790/79, *Recueil*, p. 1949, n.º 7, e o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Outubro de 1993, *FRSEA e FNSEA/Conselho*, T-476/93, *Colect.*, p. II-1187, n.º 19).
- 39 O Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância decidiram igualmente que, para que se possa considerar que os operadores económicos são individualmente afectados pelo acto cuja anulação requerem, é necessário que sejam afectados na

sua posição jurídica em razão de uma situação de facto que os caracteriza relativamente a qualquer outra pessoa e os individualiza de modo análogo ao de um destinatário (v., por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Maio de 1993, Arnaud e o./Conselho, C-131/92, Colect., p. I-2573).

40 Além disso, no contexto da gestão de um contingente pautal para as carnes de bovino, o Tribunal de Justiça decidiu que um regulamento da Comissão, que determinava as condições em que as autoridades competentes dos Estados-Membros deviam satisfazer os pedidos de certificados de importação, afectava individualmente os operadores que, no momento da sua adopção, já tinham requerido tais certificados (v. o acórdão Weddel/Comissão, já referido, n.ºs 19 a 23). Para decidir que os operadores eram individualmente afectados, o Tribunal de Justiça tomou em conta o facto de a Comissão, ao determinar, com base na quantidade total para a qual os pedidos tinham sido apresentados e num momento em que já não podia ser apresentado qualquer novo pedido, a medida em que os referidos pedidos podiam ser satisfeitos, decidiu, na realidade, do seguimento a dar a cada pedido apresentado. O Tribunal de Justiça concluiu, conseqüentemente, que o regulamento em questão devia ser analisado como um conjunto de decisões individuais e não como uma medida de alcance geral na acepção do artigo 189.º do Tratado.

41 Este Tribunal sublinha que, no caso vertente, o Regulamento n.º 3190/93 apenas se aplica aos operadores que tinham pedido e obtido quantidades de referência para importações de bananas da categoria A ou da categoria B para o ano de 1994. Indica a cada operador interessado que a quantidade de bananas que tem o direito de importar no quadro do contingente pautal para o ano de 1994 pode ser determinada aplicando um coeficiente uniforme de redução à sua quantidade de referência. Dado que a única função legislativa do Regulamento n.º 3190/93 é fixar e publicar o referido coeficiente de redução, este diploma tem como efeito imediato e directo permitir a cada operador, aplicando o coeficiente de redução à quantidade de referência que lhe tinha sido atribuída, determinar a quantidade definitiva que lhe será atribuída a título individual. Enquanto tal, o Regulamento n.º 3190/93 deve ser analisado como um conjunto de decisões individuais dirigidas a cada operador, informando-o, na realidade, das quantidades precisas que terá o direito de importar em 1994.

42 O Tribunal assinala igualmente que a Comissão não contestou a afirmação das recorrentes de que também são directamente afectadas pelo Regulamento n.º 3190/93 porque este não deixa aos Estados-Membros nenhuma margem de apreciação no que respeita à emissão dos certificados de importação.

43 Nestas condições, o pedido de anulação do Regulamento n.º 3190/93 deve ser julgado admissível.

Mérito da causa

A — Pedido de anulação

44 Em apoio do pedido de anulação, as recorrentes invocam quatro fundamentos. Alegam:

- a) que a Comissão não era competente, ao abrigo do Regulamento n.º 404/93, para aplicar um coeficiente de redução às quantidades de referência dos operadores da categoria A;
- b) que a Comissão fixou o coeficiente de redução em causa com base em quantidades de referência erradas;
- c) que, ao fixar um coeficiente de redução com base em quantidades de referência erradas, a Comissão violou o artigo 40.º, n.º 3, do Tratado CE e o princípio da igualdade;

- d) que, ao elaborar tardiamente a estimativa com base na qual deveria ter sido fixado o contingente pautal ao qual foi aplicado o coeficiente de redução em causa, a Comissão violou o artigo 16.º do Regulamento n.º 404/93, e
- e) que a decisão de aplicar o coeficiente de redução se baseava em disposições ilegais do Regulamento n.º 1442/93, nomeadamente os artigos 3.º, 4.º, n.º 3, 5.º, n.º 2, 7.º e 8.º

Primeiro fundamento: incompetência da Comissão para aplicar um coeficiente de redução às quantidades de referência dos operadores ao abrigo do Regulamento n.º 404/93

Argumentos das partes

45 As recorrentes começam por sublinhar que o artigo 20.º do Regulamento n.º 404/93 confere competência à Comissão para adoptar modalidades de aplicação e que o artigo 19.º, n.º 3, prevê que, se os pedidos dos operadores da categoria C ultrapassarem as quantidades disponíveis, cada pedido será afectado de uma percentagem uniforme de redução, utilizando um coeficiente de redução. As recorrentes alegam que, dado que nenhuma disposição prevê a aplicação de um coeficiente de redução aos pedidos dos operadores das categorias A ou B, esta omissão deve ser considerada deliberada e implica que, aos pedidos destes operadores, não pode ser aplicado um coeficiente de redução. Segundo as recorrentes, a decisão da Comissão, tomada sob a forma do Regulamento n.º 3190/93, de, mesmo assim, aplicar a estes operadores tal coeficiente constitui um excesso de poder.

46 Em resposta, a Comissão alega que a única forma de ajustar as quantidades de referência ao contingente pautal anual era aplicar um coeficiente de redução e que, se se tivesse absterido de o fazer, o funcionamento do sistema teria sido gravemente perturbado.

- 47 As recorrentes replicam afirmando que a Comissão, em vez de se arrogar uma competência do modo como fez, deveria ter proposto medidas legislativas apropriadas. A necessidade não pode justificar um comportamento ilegal.
- 48 A Comissão alega que as regras que regulam a aplicação dos coeficientes de redução aos operadores das categorias A e B foram validamente adoptadas nos termos do artigo 20.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 404/93, que lhe confere uma competência genérica para adoptar as modalidades de aplicação do título IV.
- 49 O Reino Unido, na sua intervenção, sublinha que o preâmbulo do Regulamento n.º 2920/93 confirma que a competência da Comissão para aplicar um coeficiente de redução decorre nomeadamente do artigo 20.º do Regulamento n.º 404/93. Acrescenta que o coeficiente de redução constitui o meio mais justo e mais simples de harmonizar o volume total das quantidades de referência dos operadores com o contingente pautal disponível e que a Comissão utilizou este método no passado.

Apreciação do Tribunal

- 50 O Tribunal recorda que, nos termos do artigo 155.º, quarto travessão, do Tratado, a fim de garantir o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum, a Comissão deve exercer as competências que o Conselho lhe atribua para a execução das regras por ele estabelecidas. O artigo 20.º do Regulamento n.º 404/93 impõe à Comissão a obrigação de adoptar as modalidades de aplicação do título IV do referido regulamento e indica os pontos sobre os quais essas modalidades podem incidir.

- 51 Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, resulta da economia do Tratado na qual o artigo 155.º se deve enquadrar, bem como das exigências da prática, que a noção de execução deve ser interpretada de modo lato. Sendo a Comissão a única a seguir, de modo constante e atento, a evolução dos mercados agrícolas e a agir com a urgência exigida pela situação, o Conselho pode ser levado, neste domínio, a conferir-lhe amplos poderes. Por conseguinte, os limites destes poderes devem ser apreciados nomeadamente em função dos objectivos gerais essenciais da organização do mercado (v. acórdão de 29 de Junho de 1989, Vreugdenhil e o., 22/88, Colect., p. 2049, n.º 16 e jurisprudência citada). Assim, o Tribunal de Justiça decidiu que, em matéria agrícola, a Comissão está autorizada a adoptar todas as medidas de aplicação necessárias ou úteis para a execução da regulamentação de base, desde que não sejam contrárias a esta ou à regulamentação de aplicação do Conselho (v. acórdão de 15 de Maio de 1984, Zuckerfabrik Franken, 121/83, Recueil, p. 2039, n.º 13).
- 52 No contexto específico da importação de bananas na Comunidade, o Tribunal de Justiça já decidiu que resulta dos princípios acima enunciados que o artigo 20.º do Regulamento n.º 404/93 não impede a Comissão de decidir as modalidades de aplicação que, ainda que não visadas expressamente por essa disposição, sejam necessárias ao funcionamento do regime de importação (v. acórdão de 17 de Outubro de 1995, Países Baixos/Comissão, C-478/93, Colect., p. I-3081, n.ºs 31 e 32).
- 53 No que respeita à questão de saber se a Comissão tinha competência para fixar o coeficiente de redução em causa, o Tribunal de Primeira Instância sublinha que o regime de importação instituído pelo Regulamento n.º 404/93 se baseia na imposição de um contingente pautal anual para as importações de bananas países terceiros e de bananas não tradicionais ACP. No sistema posto em vigor, é atribuído aos operadores um direito a uma parte do contingente pautal, calculada com base nas quantidades médias de bananas que tenham vendido nos últimos três anos e relativamente às quais existam dados disponíveis. Não lhes é atribuído um direito que lhes permita importar uma quantidade específica a uma taxa de tributação vantajosa.

- 54 O Tribunal considera que é necessário ao funcionamento de tal contingente pautal que um coeficiente de redução possa ser fixado. Efectivamente, a partir do momento em que o volume dos pedidos de certificados de importação ultrapassa os limites do contingente, seria impossível, na falta de um coeficiente de redução, conciliar a manutenção dos limites do contingente e o respeito do direito dos operadores a uma parte deste, calculada com base nas importações que tenham realizado anteriormente.
- 55 Daqui resulta que a Comissão tinha competência, ao abrigo do artigo 20.º do Regulamento n.º 404/93, para fixar um coeficiente de redução. Assim, há que julgar o primeiro fundamento improcedente.

Segundo e terceiro fundamentos: o coeficiente de redução impugnado foi fixado com base em quantidades de referência erradas e em violação do artigo 40.º, n.º 3, do Tratado e do princípio da igualdade

Argumentos das partes

- 56 As recorrentes recordam que, em direito comunitário, o princípio da igualdade exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente, a menos que uma diferenciação se justifique objectivamente (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1982, Edeka, 245/81, Recueil, p. 2745 e de 12 de Abril de 1984, Unifrex/Comissão e Conselho, 281/82, Recueil, p. 1969).
- 57 As recorrentes alegam que, no presente caso, este princípio foi violado porque certos operadores registaram quantidades de referência sobreavaliadas, que não correspondiam realmente às importações efectuadas durante o período de referência.

O coeficiente de redução é, portanto, duplamente inexacto: por um lado, porque foi fixado com base em quantidades de referência erradas e, por outro, porque foi depois aplicado a essas mesmas quantidades. Consequentemente, o coeficiente uniforme de redução aplicado ao total das quantidades de referência lesou injustamente os operadores, entre os quais se encontravam as recorrentes, que tinham registado quantidades de referência correspondentes exactamente às importações realizadas no decurso do período de referência. A aplicação de um coeficiente uniforme de redução constitui, portanto, a aplicação de condições idênticas a situações diferentes.

58 As recorrentes alegam que, se certos operadores registaram valores sobreavaliados, foi porque a Comissão, ao redigir o Regulamento n.º 1442/93, não fixou uma referência única e verificável a fim de determinar os direitos dos operadores, apesar de as recorrentes lhe terem sugerido, em tempo útil, uma versão alternativa do artigo 3.º do referido regulamento. Sublinham que a violação do princípio da igualdade e do artigo 40.º, n.º 3, do Tratado, cuja aplicação invocam, não resulta do facto de a Comissão ter tentado rectificar a situação após se ter apercebido de que certos valores estavam sobreavaliados, mas da circunstância de ter aceite quantidades de referência sobreavaliadas e falsas.

59 A Comissão alega que as correcções que operou após a comunicação de números inexactos por parte dos Estados-Membros foram efectuadas a fim de promover a igualdade de tratamento. Sublinha igualmente que estas correcções reflectiram, na medida do possível, as efectuadas pelos próprios Estados-Membros. Assinala que a exactidão das declarações feitas pelos Estados-Membros é questão que é definitivamente da competência das autoridades nacionais, únicas a dispor dos meios necessários para tal efeito. Mesmo admitindo que tenha sido aplicado aos operadores um tratamento diferenciado, ele seria imputável aos próprios operadores ou aos Estados-Membros e não à Comissão. Além disso, uma vez que apenas exerce uma missão de vigilância, a Comissão apenas está em condições de limitar os riscos de erro, e não de os eliminar totalmente, visto que se trata de uma questão que, no fim de contas, é da responsabilidade dos Estados-Membros.

- 60 Em resposta ao argumento das recorrentes segundo o qual deveria ter sido fixada uma referência única e verificável, a Comissão afirma que, tendo em conta o sistema descentralizado instituído pelo Regulamento n.º 404/93, tal medida não era apropriada.
- 61 As recorrentes alegam igualmente que o objectivo do coeficiente de redução se tornou ilegal, na medida em que foi aplicado a quantidades de referência inexactas. A este propósito, fazem referência à jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça da qual resulta que uma decisão pode ser anulada quando se baseia numa apreciação inexacta dos factos (acórdãos de 16 de Dezembro de 1963, Barge/Alta Autoridade, 18/62, Recueil, p. 529, Colect. 1962-1964, p. 349, de 19 de Março de 1964, Raponi/Comissão, 27/63, Recueil, p. 247, Colect. 1962-1964, p. 411, de 9 de Junho de 1964, Bernusset/Comissão, 94/63 e 96/63, Recueil, p. 587, Colect. 1962-1964, p. 477, e de 7 de Julho de 1964, De Pascale/Comissão, 97/63, Recueil, p. 1011, Colect. 1962-1964, p. 523).
- 62 A fim de provar a inexactidão das quantidades de referência, as recorrentes referem três factos concretos. Alegam, em primeiro lugar, que os números representativos da quantidade de referência para o conjunto da Comunidade eram nitidamente superiores às quantidades médias baseadas nos números fornecidos pelo Eurostat relativamente ao período de referência de 1989 a 1991; em segundo lugar, que os números comunicados pelos Estados-Membros revelavam, por si sós, a existência de um erro; em terceiro lugar, que a própria Comissão reconheceu que tinha sido cometido um erro e que o tentou rectificar. As recorrentes sublinham que, durante o período de referência, os números do Eurostat relativos às importações totais de bananas na Comunidade eram sensivelmente inferiores às quantidades de referência totais dos importadores primários, dos importadores secundários e dos amadurecedores (v. *supra* n.º 13). Explicam que cada lote de bananas importado deve ser tratado nas três diferentes fases da cadeia comercial mencionados na definição do termo «operador» constante do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93, por outras palavras, importação primária, importação secundária e amadurecimento (v. *supra* n.º 16). A mesma quantidade de bananas, com pequenas variações, deveria figurar nos números consolidados de cada fase. As recorrentes contestam que os números Eurostat mais não sejam do que um elemento de referência a fim de determinar a quantidade de bananas importadas e alegam que esses números representam a avaliação definitiva das importações reais colocadas em livre circulação durante o período de referência e são publicamente verificáveis enquanto tais.

- 63 As recorrentes sublinham igualmente que, no preâmbulo dos regulamentos de prorrogação (v. *supra* n.º 17), a Comissão tinha manifestado as suas preocupações quanto à exactidão das quantidades de referência e que, no quinto considerando do Regulamento n.º 2920/93 e do Regulamento n.º 3190/93, reconheceu que se tinham revelado «em vários Estados-Membros, duplas contagens das mesmas quantidades, a título da mesma função, em benefício de diferentes operadores».
- 64 A Comissão nega que o Regulamento n.º 3190/93 se baseie em quantidades de referência erradas e alega que o coeficiente de redução foi aplicado a quantidades de referência corrigidas pelos seus serviços ou por indicação destes e, portanto, calculadas em observância das modalidades de aplicação do Regulamento n.º 404/93.
- 65 Reconhece que quantidades de referência originalmente comunicadas pelos Estados-Membros a levaram a detectar situações de dupla contagem e de sobreposição de números relativos a operadores que exerciam actividades pertencentes a classes diferentes e que, por conseguinte, tentou corrigir esses números antes de aplicar o coeficiente de redução.
- 66 A Comissão sublinha que, segundo o sistema instituído pelo Regulamento n.º 404/93, os certificados de importação devem ser concedidos com base nas quantidades de bananas «vendidas» e «comercializadas» e não unicamente com base nas quantidades importadas na Comunidade. Ora, os números do Eurostat referem-se unicamente às importações, não podendo, portanto, ser utilizados para determinar as quantidades de referência a atribuir a operadores que exercem actividades relevando de classes diferentes. Apenas podem ser utilizados como uma indicação geral de dupla contagem. Foi o facto de as quantidades de referência comunicadas pelos Estados-Membros não corresponderem aos números do Eurostat relativos às importações que alertou a Comissão quanto à possibilidade de duplas contagens. A Comissão procurou então, na medida do possível, corrigir esses números. No que respeita aos importadores primários, resolveu o problema em concertação com os Estados-Membros. Para os importadores secundários, não foi possível chegar a acordo com os Estados-Membros em causa, tendo a Comissão

sido obrigada a reduzir os números relativos a Itália e aos Países Baixos em 170 000 toneladas. No que respeita aos amadurecedores, apesar de algumas disparidades nos números, a Comissão não detectou problemas específicos, tendo, consequentemente, aceite os números dos Estados-Membros sem alterações.

Apreciação do Tribunal

67 No que respeita ao segundo fundamento, segundo o qual o coeficiente de redução impugnado é ilegal, pelo facto de ter sido fixado com base em quantidades de referência erradas, é ponto assente, como reconheceu a Comissão nos preâmbulos de alguns dos regulamentos que adoptou e como explicou nas respostas às perguntas escritas formuladas pelo Tribunal, que os números comunicados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros relativamente às quantidades de referência a atribuir aos diferentes operadores eram, pelo menos inicialmente, mais elevados do que deveriam, uma vez que as mesmas quantidades, para a mesma função, foram objecto de duplas contagens em benefício de operadores diferentes em vários Estados-Membros (v., a título de exemplo, o quinto considerando do Regulamento n.º 2920/93 e do Regulamento n.º 3190/93). Além disso, as recorrentes alegam que a medida exacta dos erros cometidos no cálculo das quantidades de referência pode ser determinada comparando o volume total das quantidades de referência comunicadas pelos Estados-Membros com os números do Eurostat relativos às importações na Comunidade durante o período de referência e que esta comparação revela uma margem de erro de 14,8%.

68 O Tribunal não considera que os números do Eurostat relativos às importações na Comunidade devam ser utilizados como referência definitiva à luz da qual haja que apreciar a validade das quantidades de referência que a Comissão aprovou após ter procedido a ajustamentos em concertação com as autoridades competentes dos Estados-Membros em causa. As recorrentes não apresentaram elementos de prova pormenorizados quanto ao modo como foram calculados os números do Eurostat, mas não há qualquer dúvida que tais números se baseiam nos dados fornecidos

pelos Estados-Membros e que são frequentemente objecto de revisões posteriores, à medida que informações mais exactas passam a estar disponíveis.

69 Além disso, como observou a Comissão, o Regulamento n.º 404/93 esclarece que as quantidades de referência utilizadas para a repartição do contingente pautal não se devem basear nas importações, mas nas quantidades «comercializadas» pelos operadores. Além disso, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93, as quantidades de referência devem ser estabelecidas de acordo com a natureza das actividades exercidas pelos operadores, conforme descritas no artigo 3.º, n.º 1, do mesmo regulamento, e os números relativos às importações não têm qualquer utilidade para tal operação. O Tribunal considera, por isso, que, embora tenha correctamente utilizado os números do Eurostat relativos às importações como indicação geral no processo de verificação de eventuais disparidades nos números comunicados pelas autoridades nacionais competentes, a Comissão, no quadro da regulamentação pertinente, não tinha o direito nem a obrigação de substituir números baseados em quantidades «comercializadas» por números baseados em quantidades importadas, uma vez que os primeiros tinham sido corrigidos a fim de, na medida do possível, eliminar qualquer disparidade.

70 Embora seja exacto que a quantidade total de bananas países terceiros comercializadas na Comunidade não deve, em nenhuma das três fases de comercialização distinguidas no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93, ultrapassar o volume total das importações na Comunidade, daí não resulta necessariamente, ao invés do que defenderam as recorrentes, que as quantidades comercializadas em cada uma das fases em questão devam ser sensivelmente equivalentes. Isso suporia que todas as bananas importadas fossem tratadas e contabilizadas separadamente em cada uma das três fases. Além de que importa tomar em conta os efeitos devidos, em cada fase, às perdas de produto e às reexportações para fora da Comunidade, não foi apresentado ao Tribunal nenhum elemento de prova que permitisse comprovar que se está perante uma prática comercial habitual neste sector. Tudo bem considerado, a definição do termo «operador» dada no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93 tem expressamente em conta o facto de um operador poder exercer

«uma ou várias» das actividades aí descritas. Além disso, no que respeita às trocas intracomunitárias do produto em causa nas três fases da sua comercialização, é evidente que um mesmo lote pode ser tratado, em cada fase, por um operador estabelecido num Estado-Membro diferente. O volume de actividade registado em cada fase pode, assim, variar em cada Estado-Membro.

- 71 É indiscutível que a entrada em vigor do Regulamento n.º 404/93 alterou substancialmente o modo como os mercados nacionais da banana tinham até então funcionado nos Estados-Membros e que as consequências e as implicações dessas alterações necessárias colocaram problemas excepcionais à Comissão.
- 72 Efectivamente, a criação de um mercado comunitário único neste sector implicou a substituição dos diferentes regimes nacionais até então existentes. Deste modo, a entrada em vigor do Regulamento n.º 404/93 provocou inevitavelmente perturbações e riscos de prejuízos comerciais para as empresas que, até então, tinham exercido as suas actividades em conformidade com as regras estabelecidas pelos regimes nacionais.
- 73 Na medida em que os regimes nacionais anteriores tinham funcionado de maneira muito diferente, era inevitável que a Comissão deparasse com dificuldades na fixação das quantidades precisas de bananas que tinham sido tratadas pelas diferentes categorias de operadores ao longo dos anos que precederam a criação da organização comum de mercado. No entanto, segundo o artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 404/93, a responsabilidade pela determinação das quantidades médias comercializadas pelos operadores incumbia, em primeira linha, às autoridades competentes dos Estados-Membros.
- 74 No exercício da sua missão de vigilância da execução do regime estabelecido pelo Regulamento n.º 404/93, a Comissão não era obrigada a aceitar sem verificação os números comunicados pelos Estados-Membros e, de facto, não os aceitou como tais. No entanto, também não era obrigada a retardar indefinidamente a entrada em vigor do novo regime a partir do momento em que tivesse tomado todas as medidas razoavelmente possíveis para corrigir os casos de dupla contagem.

- 75 O Tribunal considera que as variações que subsistiram após a Comissão ter corrigido pelo menos um certo número das quantidades de referência que lhe tinham sido originalmente comunicadas pelos Estados-Membros não são susceptíveis de invalidar o coeficiente de redução que foi adoptado com base nos números corrigidos. Estas variações apenas comprovam as dificuldades práticas inerentes à aplicação de uma nova organização comum de mercado em substituição dos diversos regimes anteriormente em vigor. Ora, as dificuldades com que depararam as autoridades competentes dos Estados-Membros na execução de uma legislação comunitária não podem pôr em causa a validade das próprias medidas de aplicação.
- 76 No que respeita ao terceiro fundamento, segundo o qual o coeficiente de redução impugnado foi fixado em violação do artigo 40.º, n.º 3, do Tratado e do princípio da igualdade, o Tribunal recorda que a proibição de discriminação consagrada nesse artigo mais não é do que a expressão específica do princípio geral de igualdade que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário e que impõe que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, a menos que a diferenciação seja objectivamente justificada (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 25 de Novembro de 1986, Klensh e o., 201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.º 9, e de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o., C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.º 13).
- 77 Embora seja exacto que a organização comum de mercado no sector das bananas engloba operadores económicos que não são produtores nem consumidores, não é menos certo que, devido à generalidade do princípio da não discriminação, a proibição de discriminação aplica-se também a tais operadores económicos quando estão sujeitos a uma organização comum de mercado (v. acórdão Alemanha/Conselho, já referido, n.º 68).
- 78 O sector em questão caracterizava-se, antes da adopção do Regulamento n.º 404/93, pela coexistência de mercados nacionais muito diferentes, cuja maior parte funcionava de maneira largamente idêntica desde um período anterior à criação da Comunidade ou à adesão do Estado-Membro em causa. Nos mercados nacionais abertos, os operadores económicos podiam abastecer-se de bananas

países terceiros sem restrições quantitativas. Em contrapartida, nos mercados nacionais protegidos, os operadores que comercializavam bananas comunitárias e tradicionais ACP tinham a garantia de poder escoar os seus produtos sem estar sujeitos à concorrência dos distribuidores de bananas países terceiros. Consequentemente, existiam importantes diferenças de preços entre os diferentes mercados.

79 Assim, há que reconhecer que as situações respectivas dos operadores económicos nos diferentes mercados nacionais não eram comparáveis. Nestas condições, o Tribunal considera que, embora sendo certo que os operadores interessados foram afectados de maneira diferente pela instituição da organização comum de mercado, esta diferença de tratamento é a consequência inevitável da necessidade de ter em conta as situações diferentes em que se encontravam os operadores e é inerente ao objectivo de uma integração de mercados até então compartimentados (acórdão Alemanha/Conselho, já referido, n.ºs 70 a 74).

80 Além disso, os elementos de prova apresentados pelas recorrentes ao Tribunal não permitem concluir que, num caso concreto, o tratamento que lhes foi aplicado diferiu do que foi aplicado aos demais operadores.

81 Nestas condições, o Tribunal considera que, ao fixar o coeficiente de redução impugnado, a Comissão não excedeu os limites nem procedeu a uma aplicação errada do poder de apreciação que tem o direito de exercer no interesse da Comunidade por ocasião da entrada em vigor das normas que disciplinam uma organização comum de mercado (v. acórdãos citados no n.º 51, *supra*).

82 Daqui resulta que os segundo e terceiro fundamentos devem ser julgados improcedentes.

Quarto fundamento: violação do artigo 16.º do Regulamento n.º 404/93 devido à elaboração tardia da estimativa com base na qual deveria ter sido fixado o contingente pautal ao qual foi aplicado o coeficiente de redução impugnado

Argumentos das partes

- 83 As recorrentes alegaram inicialmente que a Comissão, em violação do artigo 16.º do Regulamento n.º 404/93, se tinha absterido de elaborar uma estimativa antes de fixar o contingente pautal para o ano de 1994. Na sequência da Decisão 94/654/CE da Comissão, de 29 de Setembro de 1994, que adopta a estimativa de produção e de consumo, bem como das importações e exportações de bananas na Comunidade em 1994 (JO L 254, p. 90), alegaram que essa estimativa tinha sido elaborada tardiamente.
- 84 As recorrentes alegam que a estimativa deve ser utilizada para adaptar o contingente pautal de 2 milhões de toneladas fixado pelo artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 404/93 e que o artigo 9.º do Regulamento n.º 1442/93, que faz referência à existência de uma estimativa, prevê que serão fixadas quantidades indicativas trimestrais em função da estimativa.
- 85 Segundo as recorrentes, resulta do artigo 16.º do Regulamento n.º 404/93 que a estimativa deve ser elaborada antes do início da campanha de comercialização, e do n.º 3 do mesmo artigo que esta só pode ser revista durante a campanha em circunstâncias excepcionais. Esta interpretação do artigo 16.º é, segundo as recorrentes, confirmada pelo nono considerando do Regulamento n.º 404/93, que prevê que a estimativa anual deve avaliar «as perspectivas de produção e de consumo comunitários». As recorrentes alegam que, uma vez que a estimativa para o ano de 1994 só foi elaborada em 29 de Setembro de 1994, ou seja, após a emissão de todos os certificados de importação, este atraso tornou-a supérflua e constitui, por outro lado, uma violação do Regulamento n.º 404/93 pela Comissão.

- 86 A Comissão explica que não adoptou uma estimativa formal, como prevê o artigo 16.º do Regulamento n.º 404/93, antes de fixar o coeficiente de redução para o ano de 1994, porque não dispunha de informações suficientes. Acrescenta que adoptou a estimativa quando essas informações ficaram disponíveis.
- 87 A Comissão alega que a falta de uma estimativa na data relevante não pode ser considerada uma violação das formalidades essenciais. Em primeiro lugar, esta omissão ficou a dever-se a atrasos ou a erros das autoridades nacionais competentes, tendo a Comissão, por seu turno, feito tudo o que estava ao seu alcance para obter as informações necessárias a tempo. Em segundo lugar, a falta de estimativa só teria importância na hipótese de ser necessário aumentar os contingentes de importação; em qualquer outra hipótese, o contingente previsto no Regulamento n.º 404/93 é de aplicação automática. Em terceiro lugar, a análise apresentada pelas recorrentes, se fosse acolhida, poria em causa o funcionamento da organização comum de mercado. Em quarto lugar, a falta de estimativa não tem influência sobre a validade da legislação que prevê a aplicação de um coeficiente de redução a quantidades de referência correctas. Tem que ver com a fixação do contingente, que, segundo a Comissão, é uma questão distinta. Daqui resulta que a elaboração de uma estimativa antes da campanha de comercialização em causa não pode ser considerada um requisito de validade do Regulamento n.º 3190/93. Finalmente, a Comissão sublinha que a legislação aplicável não indica nenhuma data para a elaboração da estimativa. *Este silêncio implica que o Conselho considerou que a elaboração de tal estimativa antes do início da campanha de comercialização constitui um instrumento útil, mas não essencial, para uma organização adequada do mercado.*

Apreciação do Tribunal

- 88 Dado que o presente fundamento se baseia na elaboração tardia da estimativa com base na qual deveria ter sido fixado o contingente pautal ao qual foi aplicado o coeficiente de redução impugnado, importa recordar que a função que esta estima-

tiva desempenha no contexto da organização comum de mercado no sector das bananas é definida nos artigos 16.º e 18.º do Regulamento n.º 404/93.

89 O artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, prevê que será aberto anualmente um contingente pautal de dois milhões de toneladas. O terceiro parágrafo da mesma disposição fixa para o segundo semestre de 1993 um contingente específico de 1 milhão de toneladas. O quarto parágrafo prevê que, sempre que aumentar o consumo comunitário determinado com base na estimativa da produção e do consumo referida no artigo 16.º, o volume do contingente será aumentado em conformidade e que, quando esse aumento se revelar necessário, a revisão ocorrerá «até ao dia 30 de Novembro anterior à campanha em questão». Implicitamente, esta disposição prevê assim que a estimativa deve estar disponível antes de 30 de Novembro de cada ano a fim de permitir determinar se é necessário um aumento para a campanha de comercialização subsequente.

90 O artigo 16.º, n.º 3, prevê a possibilidade de outra revisão, mas com um objectivo distinto. Esta disposição prevê, de facto, que a estimativa pode ser revista durante a campanha, «nomeadamente quando as condições de produção ou de importação forem afectadas por circunstâncias excepcionais».

91 O Tribunal considera que resulta da leitura conjugada destas disposições que a estimativa deve normalmente ser elaborada em tempo suficientemente útil para que uma decisão sobre a necessidade de uma revisão do contingente pautal possa ser tomada antes do dia 30 de Novembro que precede a campanha de comercialização subsequente.

92 O Tribunal considera igualmente que o direito que assiste aos operadores económicos de serem informados de uma eventual revisão do contingente antes do dia 30 de Novembro que precede a nova campanha de comercialização é um direito importante que incumbe aos Estados-Membros e à Comissão respeitar e proteger.

- 93 Daqui não resulta, porém, que o Regulamento n.º 3190/93 deva ser julgado inválido apenas com o fundamento de que foi adoptado antes da adopção de uma estimativa relativa ao ano de 1994 e, conseqüentemente, antes de uma decisão sobre a necessidade de uma revisão, conforme prevista no artigo 18.º, n.º 1, quarto parágrafo, possa ter sido adoptada.
- 94 O Tribunal considera que a Comissão provou ter tido dificuldades para obter dos Estados-Membros os números precisos que lhe eram necessários para elaborar uma estimativa exacta e que, nessas condições, não tinha outra alternativa senão calcular o coeficiente de redução impugnado apenas com base no contingente de 2 milhões de toneladas, sem examinar previamente, por falta de referências adequadas, a necessidade de uma revisão como a prevista no artigo 18.º, n.º 1, quarto parágrafo. O facto de a estimativa ter sido adoptada com atraso não pode, portanto, ser considerado uma violação do artigo 16.º do Regulamento n.º 404/93.
- 95 O Tribunal sublinha, além disso, que quando números mais precisos passaram a estar disponíveis em Setembro de 1994, a Comissão elaborou uma estimativa em relação a esse ano, procedeu à necessária revisão do contingente e alterou em consequência o coeficiente de redução impugnado. O Tribunal considera que estas medidas reduziram consideravelmente o eventual prejuízo sofrido pelas recorrentes devido à elaboração tardia da estimativa, tendo estas, de resto, admitido na audiência que o prejuízo daí resultante «não era muito importante».
- 96 Das considerações que precedem resulta que a elaboração tardia da estimativa com base na qual deveria ter sido fixado o contingente pautal ao qual foi aplicado o coeficiente de redução impugnado não afecta a validade deste último.
- 97 Conseqüentemente, o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

Quinto fundamento: a decisão de aplicar o coeficiente de redução impugnado baseia-se em disposições ilegais do Regulamento n.º 1442/93

98 Invocando o artigo 148.º do Tratado, as recorrentes alegam que certas disposições do Regulamento n.º 1442/93 são inaplicáveis e que a decisão de aplicar o coeficiente de redução é, portanto, nula. A sua argumentação articula-se em cinco partes. Afirmam que:

- 1) a definição do termo «operador» constante do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93 excede os poderes conferidos à Comissão pelo Regulamento n.º 404/93;
- 2) a definição da expressão «importador secundário» constante do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), é ambígua e parece conferir direito a uma parte do contingente aos operadores que apenas assumem os riscos de perda ou deterioração e não o risco comercial e, na medida em que cria uma quarta classe de operador, esta definição excede os poderes conferidos à Comissão pelo Regulamento n.º 404/93;
- 3) a inclusão dos amadurecedores na categoria dos operadores que têm direito a uma parte do contingente pautal, prevista no artigo 3.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1442/93, excede os poderes conferidos à Comissão pelo Regulamento n.º 404/93;
- 4) a aplicação de um coeficiente de ponderação, prevista no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/93, excede os poderes conferidos à Comissão pelo Regulamento n.º 404/93;
- 5) as disposições relativas aos documentos comprovativos que devem ser apresentados em apoio dos pedidos de atribuição de uma parte do contingente, que figuram no artigo 4.º, n.º 3, e nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1442/93,

constituem, em razão da sua obscuridade, uma violação do princípio da segurança jurídica e um incumprimento pela Comissão da obrigação que lhe incumbe de gerir o contingente comunitário em conformidade com a legislação comunitária.

99 O Tribunal analisará sucessivamente cada uma das partes deste fundamento.

100 Como o Tribunal já indicou no âmbito da apreciação do primeiro fundamento das recorrentes, o Conselho, no Regulamento n.º 404/93, conferiu à Comissão um amplo poder de apreciação com vista à adopção das modalidades de aplicação, poder esse que inclui necessariamente o de adoptar as definições apropriadas. O Tribunal sublinha, porém, que, nas primeira e segunda partes do presente fundamento, as recorrentes alegam que algumas das definições constantes do Regulamento n.º 1442/93 são ilegais, na medida em que excedem os limites do poder conferido à Comissão pelo Regulamento n.º 404/93.

1. A definição do termo «operador» constante do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93 excede os poderes conferidos à Comissão pelo Regulamento n.º 404/93

Argumentos das partes

101 As recorrentes recordam que os décimo quarto e décimo quinto considerandos do Regulamento n.º 404/93 sublinham a necessidade de preservar tanto as estruturas de comercialização como as relações comerciais existentes. No décimo quinto considerando, indica-se que as licenças deverão ser concedidas a pessoas singulares ou colectivas que tenham assumido o risco comercial da comercialização de bananas e que é necessário evitar perturbações nas relações comerciais entre pessoas que se situam em pontos diferentes da cadeia de comercialização.

- 102 Alegam igualmente que a definição do termo «operador» que figura no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93, que distingue as classes de actividade dos importadores primários dos importadores secundários e dos amadurecedores, não respeita os princípios enunciados no Regulamento n.º 404/93. A inclusão dos amadurecedores, em especial, desorganiza a cadeia de comercialização existente. O risco comercial a que faz referência o Regulamento n.º 404/93 é o risco de lucros e prejuízos no mercado e não o risco de deterioração ou perda do produto, que é um risco susceptível de ser coberto por um seguro. Além disso, ao conferir às pessoas que não eram tradicionalmente importadores o direito de procederem a importações, a Comissão abriu uma brecha fundamental na cadeia de comercialização.
- 103 As recorrentes acrescentam que a definição que o Regulamento n.º 1442/93 dá do termo operador é ambígua e não afasta o risco de duplas contagens. Essa ambiguidade teve por efeito provocar junto das autoridades nacionais competentes uma incerteza no que respeita às pessoas que têm direito a uma parte do contingente pautal, o que teve como consequência que um número importante de operadores pediu a atribuição de uma parte do contingente a que não tinham direito. Isso provocou uma redução, em detrimento dos operadores legítimos como as recorrentes, da parte do contingente pautal atribuído a todos os operadores.
- 104 As recorrentes recordam ter sugerido uma definição alternativa de «operador» que a Comissão não aceitou, nos termos da qual operador seria a pessoa que assegura o desalfandegamento das mercadorias na Comunidade e que é responsável pelo pagamento dos direitos aduaneiros devidos por ocasião de tal importação.
- 105 Antes de responder aos argumentos concretos das recorrentes, a Comissão sublinha que, contrariamente ao que alegam, a base legal do Regulamento n.º 3190/93 é o artigo 20.º do Regulamento n.º 404/93 e não o Regulamento n.º 1442/93. Isto mesmo é confirmado pelo preâmbulo do Regulamento n.º 3190/93 e pelo facto de

a Comissão ter seguido para a sua adopção o procedimento denominado do «comité de gestão», previsto no artigo 27.º do Regulamento n.º 404/93. Daqui resulta, segundo a Comissão, que a legalidade do Regulamento n.º 1442/93 não é relevante para a apreciação da legalidade do Regulamento n.º 3190/93.

- 106 No que respeita às diferentes actividades a que faz referência a definição do termo «operador», a Comissão alega que o artigo 3.º do Regulamento n.º 1442/93 está em conformidade com os princípios definidos pelo Regulamento n.º 404/93. Em primeiro lugar, importa tomar em conta a diversidade das estruturas de abastecimento e de comercialização nos Estados-Membros. Em segundo lugar, é necessário dar acesso ao contingente aos operadores cuja actividade depende directamente de tal acesso e que assumem um risco comercial importante. A este propósito, a Comissão rejeita a sugestão segundo a qual deveria ter limitado a definição dos operadores àqueles que pagaram direitos aduaneiros, sublinhando que esta opção teria beneficiado um grupo particular de operadores em detrimento de outros directamente afectados. Além disso, o sistema instituído pelo Regulamento n.º 404/93 e ao qual foi dada execução pelo Regulamento n.º 1442/93 não se baseia na importação mas na comercialização, definida no artigo 15.º, n.º 5, do Regulamento n.º 404/93 como «a colocação no mercado, com exclusão do estágio de colocação do produto à disposição do consumidor final».
- 107 A Comissão reconhece que existe um risco de interpretação errada e de duplas contagens, mas alega que se trata de uma consequência inevitável da complexidade do quadro legislativo e que este risco não põe em causa a utilidade de distinguir três classes de actividades diferentes.

Apreciação do Tribunal

- 108 Nesta parte do fundamento, as recorrentes apresentam, basicamente, um argumento dividido em dois elementos. Em primeiro lugar, alegam que, ao definir o termo «operador» por referência a actividades que dão direito a uma parte do

contingente pautal e ao incluir as actividades dos amadurecedores, a Comissão excedeu os limites dos poderes que lhe são conferidos pelo Regulamento n.º 404/93. Em segundo lugar, alegam que a ambiguidade desta definição provocou duplas contagens que estiveram na origem de distorções na repartição do contingente pautal.

109 Quanto ao primeiro elemento do fundamento, o Tribunal sublinha que, ao fixar os critérios que os operadores devem satisfazer para ter acesso ao contingente pautal no quadro da nova organização comum de mercado, o Regulamento n.º 404/93 considerou o risco comercial da colocação do produto no mercado «por sua própria conta» como um critério comum para identificar os operadores das duas primeiras categorias (A e B) referidas no artigo 19.º, n.º 1, do regulamento. Nenhuma disposição do regulamento limita o acesso ao contingente pautal aos operadores que tenham comercializado bananas no âmbito dos regimes nacionais anteriores ou, mais genericamente, aos operadores que tenham efectuado importações.

110 Ora, como reconheceram as recorrentes no ponto 40 da réplica, os amadurecedores desempenharam e continuam a desempenhar um papel central na comercialização do produto em causa. Efectivamente, o Reino Unido alegou nas suas observações, sem ter sido desmentido, que os amadurecedores estabelecidos no seu território tinham, antes de 1992, comercializado bananas «por sua própria conta» e assumido o risco comercial ligado ao seu escoamento pelo facto de não existir no Reino Unido, entre amadurecedores e importadores, um mecanismo de compensação financeira do tipo do descrito pelas recorrentes. Nestas condições, há que reconhecer que a preocupação expressa nos décimo quarto e décimo quinto considerando do Regulamento n.º 404/93 de não perturbar as relações comerciais actuais não só não é incompatível com a noção de «operador» adoptada pelo artigo 3.º do Regulamento n.º 1442/93, como justifica que se tenha assistido à inclusão de amadurecedores entre as pessoas que têm direito a uma parte do contingente pautal no quadro da organização comum de mercado.

111 Contrariamente à argumentação desenvolvida pelas recorrentes, o risco comercial a que faz alusão o Regulamento n.º 404/93 não pode ser interpretado como limitando-se ao risco de lucros e prejuízos no mercado, excluindo portanto os

riscos susceptíveis de ser cobertos por um seguro. Efectivamente, existem na vida comercial riscos, como as dívidas incobráveis ou a falência de um cliente importante, que podem ser cobertos por um seguro, mas que não deixam por isso de ser riscos comerciais. Os amadurecedores que, por sua própria conta, compram certas quantidades de produto para o revender, suportam o risco comercial ligado a eventuais flutuações de preços, bem como o risco de deterioração ou perda do próprio produto.

112 Finalmente, resulta dos mesmos considerandos do Regulamento n.º 404/93 que a instituição da organização comum de mercado, embora tenha tido a preocupação de não perturbar as relações comerciais e as estruturas de comercialização existentes, não tinha por objectivo preservar essas relações e estruturas tais como existiam, mas permitir uma certa evolução, incluindo o acesso de novos operadores ao mercado.

113 No que respeita ao segundo elemento do argumento, o Tribunal considera que a definição do termo «operador» dada no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93 não pode ser considerada ambígua ou incompatível com a economia do Regulamento n.º 404/93. O artigo 3.º, n.º 1, procura dar conta da realidade do mercado em causa, no qual certos operadores exerciam efectivamente, por sua própria conta, uma ou várias das actividades comerciais visadas. Mesmo que se chegue à conclusão que as autoridades nacionais procederam a duplas contagens, deve-se considerar que esses erros foram ocasionados pela complexidade e a diversidade das estruturas comerciais existentes no sector, e não por uma ilegalidade inerente à definição do termo «operador».

114 Daqui resulta que esta parte do quinto fundamento deve ser rejeitada.

2. A definição da expressão «importador secundário» constante do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1442/93 é ambígua e parece conferir direito a uma parte do contingente aos operadores que apenas assumem os riscos de perda ou deterioração e não o risco comercial e, na medida em que cria uma quarta classe de operadores, esta definição excede os poderes conferidos à Comissão pelo Regulamento n.º 404/93

Argumentos das partes

115 As recorrentes alegam que a definição da expressão «importador secundário» constante do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1442/93 (v. *supra* n.º 13), pela sua ambiguidade, tem por efeito criar um operador de uma quarta classe e que, nessa medida, a Comissão excedeu os poderes que lhe foram conferidos pelo Regulamento n.º 404/93. Sublinham que a Comissão reconheceu a ambiguidade desta definição e que adoptou uma nota interpretativa a fim de a clarificar. Esta nota explica que «a circunstância que determina a inclusão na categoria dos importadores secundários na acepção do artigo 3.º, n.º 1, é a colocação em livre prática do produto». As recorrentes alegam que, no entanto, esta nota não dissipou a ambiguidade e que certos Estados-Membros interpretaram a segunda frase do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), tratando os riscos de deterioração ou de perda como equivalendo ao risco comercial assumido normalmente pelo proprietário. Esta interpretação conduziu, segundo as recorrentes, a um aumento artificial do montante das quantidades de referência apresentado para os importadores secundários. As recorrentes sublinham que a Comissão, ao abster-se de tomar as medidas adequadas para lhe fazer face, é responsável por esta situação.

116 Na réplica, as recorrentes acrescentaram que o artigo 3.º do Regulamento n.º 1442/93 instituiu um sistema em que os amadurecedores acabarão por captar a integralidade do contingente pautal. Segundo elas, os amadurecedores obterão uma parte do contingente pautal em razão das suas actividades de amadurecimento e outra parte no exercício do direito de importação que lhes é reconhecido pelo referido artigo 3.º Poderão, desse modo, desempenhar o papel de importadores secundários e eliminar estes últimos.

- 117 A Comissão considera que as recorrentes interpretaram erradamente a definição de importador secundário. O artigo 3.º do Regulamento n.º 1442/93 prevê que o importador secundário deve colocar as bananas em livre prática na sua qualidade de proprietário; no entanto, se o importador que coloca as bananas em livre prática não é o proprietário mas assume o risco de deterioração ou perda, pode ser tratado como proprietário. A Comissão reafirma que a expressão «risco comercial» inclui o risco de deterioração ou perda.
- 118 Quanto ao argumento de que os amadurecedores poderão desempenhar o papel de importadores secundários, a Comissão alega que o sistema instituído pelo Regulamento n.º 404/93 não provoca, por si só, uma transferência de direitos entre os operadores da categoria A que exercem as diferentes classes de actividades. Acrescenta, no entanto, que as posições desses operadores não são fixadas umas em relação às outras. Por conseguinte, teria sido correcto deixar aos importadores primários e aos amadurecedores a liberdade de obterem direitos ligados a operações de importação secundária, e o facto de os amadurecedores e os importadores primários terem feito uso desta liberdade demonstra que a afirmação das recorrentes de que os amadurecedores acabarão por captar a integralidade do contingente pautal não colhe.

Apreciação do Tribunal

- 119 O Tribunal considera que esta parte do fundamento assenta numa interpretação errada do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1442/93. Esta disposição enuncia três condições cumulativas para definir um «operador» que exerce actividades da classe b) ou «importador secundário»: em primeiro lugar, o abastecimento e a colocação em livre prática de bananas verdes, em segundo lugar, a venda com vista a uma posterior colocação no mercado comunitário e, em terceiro lugar, a qualidade de proprietário.

- 120 Como afirmou o Tribunal de Justiça no acórdão Países Baixos/Comissão, já referido (n.ºs 22 e 23), a análise deste preceito revela que o critério da assunção do ónus dos riscos de deterioração ou perda do produto constitui apenas uma condição alternativa à qual se pode recorrer na hipótese de não estar preenchida a condição de propriedade.
- 121 Daqui resulta que, correctamente interpretado, o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1442/93 não é ambíguo, pelo que há que rejeitar esta parte do quinto fundamento.

3. A inclusão dos amadurecedores na categoria dos operadores que têm direito a uma parte do contingente pautal, prevista no artigo 3.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1442/93, excede os poderes conferidos à Comissão pelo Regulamento n.º 404/93

Argumentos das partes

- 122 As recorrentes alegam que a inclusão dos amadurecedores contraria a definição tradicional do negociante que assume o risco comercial relativo à colocação do produto no mercado comunitário e que os princípios que regem a repartição do contingente pautal, tal como enunciados nos considerandos do Regulamento n.º 404/93, não abrangem estas empresas, uma vez que existe, entre elas e os importadores, um mecanismo de compensação financeira que faz com que não assumam os riscos de comercialização. Além disso, os amadurecedores, pelo facto de poderem obter certificados de importação, poderiam passar a importar directamente a partir de países terceiros, tornando-se, desse modo, importadores primários e secundários, quebrando as relações comerciais tradicionais que tinham com os importadores primários e secundários originários.

123 A Comissão responde que os amadurecedores são tratados como operadores porque assumem um risco comercial e que a questão de saber se esse risco pode ser coberto por um seguro não é relevante. Compram bananas verdes e assumem o risco de flutuação dos preços e importantes encargos de investimento e de distribuição. A Comissão alega, além disso, que não pretendeu eliminar do mercado os amadurecedores que tinham comercializado bananas no âmbito dos regimes nacionais anteriormente existentes. Refere-se, a este propósito, à situação em vigor no Reino Unido antes da adopção do Regulamento n.º 404/93. Acrescenta que, mesmo se, neste momento, o sistema reflecte a estrutura de mercado existente, não tem por finalidade bloquear para o futuro a posição dos importadores presentes no mercado e que os amadurecedores poderão eventualmente passar de uma categoria de operadores para outra.

124 O Reino Unido alega, em primeiro lugar, que a afirmação das recorrentes segundo a qual os amadurecedores não assumem riscos comerciais não é exacta, pelo menos para certos Estados-Membros. No Reino Unido, não existe qualquer mecanismo de compensação financeira e, conseqüentemente, quando os amadurecedores compram bananas verdes assumem o risco de o preço do mercado ou a procura podem sofrer uma quebra. O Reino Unido sublinha, em segundo lugar, que a afirmação de que tradicionalmente os amadurecedores não importam bananas é igualmente inexacta, uma vez que, no sistema em vigor no seu território antes da criação da organização comum de mercado, 35% dos certificados de importação para as bananas países terceiros eram atribuídos a comerciantes independentes, a maioria dos quais eram amadurecedores. Em terceiro lugar, o Reino Unido sublinha que o artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 404/93 prevê que o contingente pautal deve ser aberto para os «operadores» e não apenas para os «importadores».

Apreciação do Tribunal

125 Nesta parte do fundamento, as recorrentes alegam, no essencial, que os amadurecedores não deveriam ter sido incluídos entre os operadores com direito a uma parte do contingente pautal porque não assumem riscos comerciais. Esta afirmação,

que as recorrentes não apoiaram com elementos de prova, foi desmentida pelo Reino Unido, que explicou que, no sistema em vigor no seu território antes da criação da organização comum de mercado, não existia qualquer mecanismo de compensação financeira entre importadores e amadurecedores, o que tinha por consequência que estes últimos assumiam um risco comercial e actuavam, na realidade, como importadores titulares de certificados de importação.

- 126 O Tribunal assinala que as recorrentes já desenvolveram esta argumentação no âmbito da primeira parte do fundamento, pelo que a rejeita pelos motivos já expostos nos n.ºs 109 a 112, *supra*.

4. A aplicação de um coeficiente de ponderação, prevista no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/93, excede os poderes conferidos à Comissão pelo Regulamento n.º 404/93

Argumentos das partes

- 127 Segundo as recorrentes, o coeficiente de ponderação introduzido pelo artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/93 não estava previsto no Regulamento n.º 404/93. Além disso, as percentagens fixadas são arbitrárias, em especial na medida em que é atribuída aos amadurecedores uma parte do contingente pautal quase duas vezes superior à que é atribuída aos importadores secundários, não obstante o facto de, diversamente destes últimos, apenas assumirem um risco comercial mínimo. As recorrentes acrescentam que o terceiro considerando do Regulamento n.º 1442/93, ao afirmar que esse coeficiente «corrige os efeitos negativos de um cômputo múltiplo das mesmas quantidades de produtos em diferentes estádios da cadeia comercial», não explica de que modo ele produz os seus efeitos.

- 128 A Comissão, apoiada pelo Reino Unido, alega, em primeiro lugar, que o preâmbulo do Regulamento n.º 404/93 prevê que os certificados de importação devem ser concedidos a pessoas que assumiram o risco comercial da comercialização de bananas e que limitar o acesso ao contingente aos operadores que tivessem anteriormente importado bananas teria sido injustificado tendo em conta os sistemas de comercialização existentes em certos Estados-Membros.
- 129 A Comissão acrescenta que as percentagens que figuram no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/93 foram fixadas após um estudo de mercado e depois de consultar os Estados-Membros no âmbito do comité de gestão e reflectem a realidade do mercado. Explica que se considerou que os importadores primários assumem o maior risco na comercialização de bananas, razão por que lhes foi atribuído um coeficiente de ponderação de 57%; que, tendo em conta o papel menos importante dos importadores secundários, que se limitam a colocar em livre prática, por sua própria conta, bananas compradas aos importadores primários e a revendê-las aos amadurecedores, e pelo facto de não assumirem os mesmos riscos que estas duas outras categorias, lhes foi aplicado um coeficiente de ponderação de 15%; e que, tendo em conta que os amadurecedores, que vendem as bananas aos grossistas, assumem os riscos inerentes às eventuais flutuações dos preços e da procura, foi-lhes concedido um coeficiente de ponderação de 28%. A Comissão esclarece que tais coeficientes são inerentes a um sistema de contingentes.

Apreciação do Tribunal

- 130 Como o Tribunal já sublinhou na apreciação do primeiro fundamento relativo à aplicação de um coeficiente de redução (v. *supra* n.ºs 50 a 55), para o funcionamento de um contingente pautal é necessário que um coeficiente de ponderação possa ser fixado, a fim de ter em consideração o facto de as mesmas quantidades de produtos poderem ser tratadas por operadores diferentes nas sucessivas fases da cadeia de comercialização.

- 131 Ora, ao fixar, após uma análise do mercado e depois de consultar o comité de gestão, as taxas dos coeficientes de ponderação nas percentagens acima indicadas, a Comissão exerceu o poder de apreciação que lhe incumbe perante factos económicos complexos. Não tendo as recorrentes feito prova, o Tribunal não pode concluir que a Comissão se baseou em factos materialmente inexactos ou que cometeu um manifesto erro de apreciação.
- 132 Daqui resulta que a Comissão agiu correctamente ao fixar coeficientes de ponderação calculados tendo em conta a importância dos riscos assumidos pelos diferentes operadores.
- 133 Assim, há que rejeitar esta parte do quinto fundamento.

5. As disposições relativas aos documentos comprovativos que devem ser apresentados em apoio dos pedidos de atribuição de uma parte do contingente, que figuram no artigo 4.º, n.º 3, e nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 1442/93, constituem, em razão da sua obscuridade, uma violação do princípio da segurança jurídica e um incumprimento pela Comissão da obrigação que lhe incumbe de gerir o contingente comunitário em conformidade com a legislação comunitária

Argumentos das partes

- 134 Segundo as recorrentes, as disposições em causa, que estabelecem as condições em que as autoridades nacionais competentes devem elaborar as listas dos operadores das categorias A e B, bem como as quantidades de referência a atribuir-lhes, devem ser interpretadas no sentido de que impõem uma obrigação aos Estados-Membros. O artigo 4.º, n.º 3, prevê que «os operadores em causa manterão à disposição das autoridades os documentos comprovativos enumerados no artigo 7.º» O artigo 7.º,

em contrapartida, parece tornar facultativa a apresentação de documentos comprovativos, uma vez que se refere aos «tipos de documentos que podem ser apresentados — a pedido das autoridades competentes dos Estados-Membros — com vista ao estabelecimento das quantidades comercializadas por cada operador».

- 135 Segundo as recorrentes, a ambiguidade criada por estas disposições teve como resultado que os Estados-Membros adoptaram interpretações diferentes, de modo que os critérios exigidos para ter direito a uma parte do contingente são aplicados mais rigorosamente nuns Estados-Membros do que noutros. Além disso, admitindo que a apresentação de documentos é obrigatória, o artigo 7.º, n.º 1, não esclarece se é exigível a apresentação de um só ou de todos os documentos enumerados. Finalmente, o artigo 8.º não fornece nenhuma indicação às autoridades nacionais quanto à questão de saber quais os documentos enumerados no artigo 7.º cuja apresentação deve ser considerada uma prova suficiente da justeza do pedido. Estas insuficiências constituem outras tantas violações do princípio da segurança jurídica.
- 136 A Comissão sustenta que os artigos em causa não estão em contradição entre si. Alega que o artigo 4.º, n.º 3, tem em vista os documentos que os operadores aí referidos devem ter à disposição das autoridades competentes, mas que a decisão quanto à necessidade de apresentação de certos documentos é deixada ao critério das autoridades nacionais. Embora aceite que tal sistema é susceptível de ser aplicado de maneira diferente consoante os Estados-Membros, a Comissão recorda que estes têm, em todo o caso, a obrigação de prever exigências mínimas em matéria de prova.
- 137 O Reino Unido afirma que não existe incompatibilidade entre os artigos 4.º, n.º 3, e 7.º, uma vez que estes artigos apenas têm por objecto obrigar os operadores a fornecer às autoridades competentes dos Estados-Membros, a pedido destas últimas, alguns dos documentos enumerados no artigo 7.º

Apreciação do Tribunal

- 138 O Tribunal considera que resulta de uma leitura correcta do artigo 4.º, n.º 3, e do artigo 7.º do Regulamento n.º 1442/93 que estas disposições não são incompatíveis. Efectivamente, o primeiro artigo tem claramente em vista os operadores em causa impondo-lhes a apresentação, a pedido das autoridades nacionais competentes, dos documentos comprovativos enumerados no artigo 7.º. Todavia, o referido artigo 7.º deixa às autoridades competentes dos Estados-Membros a incumbência de determinar o alcance desta obrigação, determinando elas próprias os documentos em concreto que devem ser apresentados em apoio de qualquer pedido de fixação de uma quantidade de referência. A enumeração que figura no artigo 7.º constitui uma ilustração das exigências de prova que podem ser exigidas pelas autoridades nacionais competentes. É-lhes deixado um certo poder de apreciação em razão da diversidade dos sistemas anteriormente em vigor nos diferentes Estados-Membros, a fim de ter em conta o imperativo de flexibilidade que esta diversidade implica por ocasião da entrada em vigor da nova organização comum de mercado.
- 139 Esclareça-se, porém, que as autoridades nacionais competentes têm a obrigação, quando exercem o poder de apreciação que lhes é reconhecido pelo artigo 7.º, de o fazer no respeito pelos princípios da boa-fé e da diligência, procurando verificar se os elementos de prova que exigem permitem, na medida do possível, comprovar de maneira eficaz e exacta os dados numéricos que reflectem a situação do Estado-Membro em questão.
- 140 Nestas condições, o Tribunal considera que, ao abster-se de determinar ela própria os documentos comprovativos que devem obrigatoriamente ser apresentados pelos operadores, a Comissão não violou o princípio da segurança jurídica.
- 141 Assim, há que rejeitar esta parte do quinto fundamento e, conseqüentemente, julgar o fundamento globalmente improcedente.

142 Daqui resulta que há que negar provimento ao pedido de anulação.

B — *Pedido de indemnização*

143 As recorrentes pedem o ressarcimento dos prejuízos que, alegadamente, lhes foram causados:

— pela decisão ilegal da Comissão, constante do artigo 1.º do Regulamento n.º 2920/93, de aplicar um coeficiente de redução às quantidades de referência atribuídas aos operadores da categoria A para o período compreendido entre 1 de Julho e 31 de Dezembro de 1993;

— pela decisão ilegal da Comissão, constante do artigo 1.º do Regulamento n.º 3190/93, de aplicar um coeficiente de redução às quantidades de referência atribuídas aos operadores da categoria A para o período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1994, e

— pelo incumprimento da obrigação que incumbe à Comissão de administrar e gerir o contingente comunitário em conformidade com o direito comunitário e, em especial, com o artigo 155.º do Tratado e o artigo 20.º do Regulamento n.º 404/93.

Argumentos das partes

144 As recorrentes recordam que a Comissão é obrigada, na execução das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 155.º do Tratado e do artigo 20.º do Regulamento n.º 404/93, a respeitar o princípio da boa administração e que as decisões

adoptadas em violação deste princípio são ilegais (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Março de 1990, Itália/Comissão, C-10/88, Colect., p. I-1229). Referindo-se à Resolução 93/C 166/01 do Conselho, de 8 de Junho de 1993, relativa à qualidade de redacção da legislação comunitária (JO C 166, p. 1) e às conclusões do advogado-geral C. Gulmann apresentadas no âmbito do acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Janeiro de 1993, Emerald Meats/Comissão (C-106/90, C-317/90 e C-129/91, Colect., pp. I-209, I-260), acrescentam que a Comissão é igualmente obrigada a respeitar o princípio segundo o qual a legislação comunitária deve ser clara. Ora, pelas razões já expostas no âmbito do pedido de anulação, a Comissão não terá cumprido as obrigações que lhe incumbem por força destes princípios.

- 145 As recorrentes alegam ainda que a Comissão só de forma incompleta verificou se as quantidades de referência e as listas dos operadores elaboradas pelas autoridades nacionais eram exactas e não fiscalizou o modo como os Estados-Membros deram cumprimento às obrigações que lhes incumbem por força do Regulamento n.º 1442/93. Ora, estes deveres foram-lhe expressamente impostos pelo artigo 4.º, n.º 5, deste regulamento, ou decorrem do princípio geral segundo o qual os poderes que não estão expressamente previstos mas que são necessários à aplicação correcta de uma medida comunitária podem ser considerados implícitos.

Apreciação do Tribunal

- 146 O Tribunal já decidiu (v. n. os 44 a 142) que a Comissão não agiu ilegalmente ao fixar, no artigo 1.º do Regulamento n.º 3190/93, um coeficiente de redução a aplicar às quantidades de referência dos operadores da categoria A. Daqui resulta que o pedido de indemnização, na medida em que se baseia na ilegalidade das decisões da Comissão de aplicar tal coeficiente durante os períodos compreendidos entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1994 e 1 de Julho e 31 de Dezembro de 1993, deve ser julgado improcedente.

- 147 O artigo 155.º do Tratado e o artigo 20.º do Regulamento n.º 404/93 determinam o quadro em que a Comissão está habilitada a adoptar as modalidades de aplicação necessárias para a entrada em funcionamento de uma organização comum de mercado. Enquanto tais, essas disposições não podem ser invocadas pelos particulares para fundamentar, com base nos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, a responsabilidade desta instituição.
- 148 Decorre da apreciação já feita pelo Tribunal sobre os segundo (v. n. os 67 a 75), terceiro (v. n. os 76 a 81) e quinto fundamentos (v. n. os 108 a 114, 119 a 121, 125 e 126, 130 a 133 e 138 a 141), bem como do acórdão Países Baixos/Comissão, já referido, que os demais argumentos invocados pelas recorrentes para provar a existência de um comportamento ilegal da Comissão devem ser igualmente julgados improcedentes.
- 149 Consequentemente, o pedido de indemnização deve ser indeferido.
- 150 De todas as considerações que precedem, resulta que há que globalmente negar provimento ao recurso, incluindo o pedido de indemnização.

Quanto às despesas

- 151 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo as recorrentes sido vencidas, e tendo a Comissão formulado o pedido nesse sentido, há que condená-las nas despesas.

152 No entanto, em aplicação do n.º 4 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as respectivas despesas. O Reino Unido deverá, assim, suportar as suas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.
- 2) As recorrentes são solidariamente condenadas nas despesas.
- 3) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará as suas despesas.

Lenaerts

Lindh

Cooke

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Dezembro de 1996.

O secretário

O presidente

H. Jung

K. Lenaerts