

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)
4 de Fevereiro de 1998 ^{*}

No processo T-93/95,

Bernard Laga, residente em Grisolles (França), representado por Jean-François Le Petit, advogado no foro de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete do advogado Aloyse May, 31, Grand-rue,

recorrente,

contra

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

recorrida,

apoiada por

República Francesa, representada inicialmente por Catherine de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Frédéric Pascal, encarregado de missão na mesma direcção, e, em seguida, por

^{*} Língua do processo: francês.

Kareen Rispaill-Bellanger, subdirectora na mesma direcção, e F. Pascal, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 8 B, boulevard Joseph II,

interveniente,

que tem por objecto, por um lado, um pedido de anulação da decisão do Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers, de 20 de Janeiro de 1995, que excluiu o direito do recorrente à proposta de indemnização prevista pelo Regulamento (CEE) n.º 2187/93 do Conselho, de 22 de Julho de 1993, que prevê uma indemnização a favor de determinados produtores de leite ou de produtos lácteos que foram temporariamente impedidos de exercer a sua actividade (JO L 196, p. 6), e, por outro, um pedido de condenação da Comissão na reparação do prejuízo sofrido devido a essa decisão,

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

composto por: A. Saggio, presidente, V. Tiili e R. M. Moura Ramos, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 21 de Outubro de 1997,

profere o presente

Acórdão

Factos e enquadramento regulamentar

- 1 O recorrente, produtor de leite, explora as suas propriedades no âmbito de um grupo agrícola de exploração em comum (GAEC) constituído com Jean-Pierre Landuyt. No âmbito do Regulamento (CEE) n.º 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143, a seguir «Regulamento n.º 1078/77»), subscreveu um compromisso de não comercialização que terminou em 1 de Julho de 1985.

- 2 Entretanto, em 31 de Março de 1984, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 857/84 que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64, a seguir «Regulamento n.º 857/84»). Esta imposição era devida pelos produtores que ultrapassassem uma quantidade de referência fixada com base na produção de leite entregue no decurso de um ano de referência.

- 3 Não contendo o Regulamento n.º 857/84, originalmente, nenhuma disposição específica prevendo a atribuição de uma quantidade de referência aos produtores que, como o recorrente, não tinham, em execução de um compromisso de não comercialização assumido nos termos do Regulamento n.º 1078/77, entregue leite durante o ano de referência, foi declarado em parte inválido por dois acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321), e Von Dectzen (170/86, Colect., p. 2355).

- 4 Após esses acórdãos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 764/89, de 20 de Março de 1989 (JO L 84, p. 2, a seguir «Regulamento n.º 764/89»), e, seguidamente, o Regulamento (CEE) n.º 1639/91, de 13 de Junho de 1991 (JO L 150, p. 35, a seguir «Regulamento n.º 1639/91»), alterando ambos o Regulamento n.º 857/84. Estes diplomas previam a atribuição de uma quantidade de referência denominada «específica» aos produtores que não tinham entregue leite durante o ano de referência. Esta quantidade de referência era, em primeiro lugar, concedida a título provisório, depois, após verificação de certas condições, tornava-se definitiva.
- 5 Por acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão (C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061), a Comunidade foi condenada a reparar os danos sofridos pelos recorrentes devido à aplicação do Regulamento n.º 857/84.
- 6 Após esse acórdão, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 2187/93, de 22 de Julho de 1993, que prevê uma indemnização a favor de determinados produtores de leite ou de produtos lácteos que foram temporariamente impedidos de exercer a sua actividade (JO L 196, p. 6, a seguir «Regulamento n.º 2187/93»).
- 7 O artigo 1.º desse regulamento prevê que é concedida uma indemnização aos produtores que tenham sofrido um prejuízo por não terem podido, no cumprimento de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.º 1078/77, entregar ou vender leite durante o ano de referência.
- 8 O artigo 2.º dispõe que o pedido de indemnização será deferido sempre que seja apresentado por um produtor a quem tenha sido atribuída uma quantidade de referência específica definitiva, ao abrigo do Regulamento n.º 764/89 ou do Regulamento n.º 1639/91.

- 9 O artigo 14.º prevê que, para efeitos da indemnização, será apresentada uma proposta de indemnização aos produtores em causa, pela autoridade nacional competente, em nome e por conta do Conselho e da Comissão.
- 10 Por despacho do prefeito de Aisne, de 31 de Agosto de 1989, foi atribuída ao recorrente uma quantidade de referência específica provisória. Por despacho do prefeito de 8 de Novembro de 1991, essa quantidade de referência específica provisória tornou-se definitiva com efeitos a partir de 30 de Março de 1991.
- 11 Em 10 e 11 de Março de 1994, o Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (a seguir «Onilait») efectuou um controlo na exploração do recorrente. Chegou à conclusão de que o recorrente não tinha reiniciado pessoalmente a produção de leite, em violação das imposições do artigo 3.º-A, n.º 3, do Regulamento n.º 857/84.
- 12 Por carta de 20 de Janeiro de 1995, o director do Onilait informou o recorrente de que a quantidade de referência específica que lhe tinha sido atribuída não podia ser considerada definitiva e que, por conseguinte, sem prejuízo da anulação dessa quantidade de referência que lhe seria notificada posteriormente, o Onilait não estava em situação de pagar a indemnização prevista pelo Regulamento n.º 2187/93.
- 13 Em 6 de Março de 1995, o director do Onilait adoptou uma decisão anulando a quantidade de referência definitiva que tinha sido atribuída ao recorrente.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 14 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 17 de Março de 1995, o recorrente pediu, nos termos dos artigos 173.º, 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, a anulação da decisão contida na carta do director do Onilait de 20 de Janeiro de 1995 e a condenação do Onilait no pagamento da indemnização prevista pelo Regulamento n.º 2187/93, acrescida de juros à taxa de 8%, a contar de 19 de Maio de 1992, na quantia de 50 000 FF, a título de despesas não recuperáveis, bem como na totalidade das despesas. Essa petição era dirigida contra o Onilait, enquanto «delegado das instituições europeias, mais particularmente da Comissão». Em resposta a uma carta do secretário do mesmo dia, o recorrente apresentou ao Tribunal, em 30 de Março de 1995, uma versão alterada da petição, agora dirigida contra a Comissão.

- 15 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 9 de Junho de 1995, a Comissão suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade, sobre a qual o recorrente se pronunciou em 28 de Agosto de 1995.

- 16 Em 10 de Outubro de 1995, a República Francesa fez um pedido de intervenção no processo em apoio dos pedidos da Comissão.

- 17 Por despacho de 29 de Novembro de 1995, o presidente da Primeira Secção do Tribunal de Primeira Instância deferiu esse pedido.

- 18 Por despacho do mesmo dia, o Tribunal decidiu conhecer da questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, quando decidisse do mérito da causa.

- 19 Em 9 de Abril de 1996, a interveniente apresentou as suas observações.

20 A fase escrita do processo terminou em 31 de Maio de 1996, com a apresentação da réplica.

21 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais do Tribunal na audiência de 21 de Outubro de 1997.

22 Na sua petição inicial, o recorrente conclui que o Tribunal se digne:

— anular a decisão contida na carta do director do Onilait de 20 de Janeiro de 1995;

— condenar a Comissão no pagamento da indemnização prevista pelo Regulamento n.º 2187/93, acrescida de juros à taxa de 8% a contar de 19 de Maio de 1992;

— condenar a Comissão no pagamento de 50 000 FF, a título de despesas não recuperáveis;

— condenar a Comissão nas despesas.

23 Na réplica, mantém os pedidos e solicita que, por conseguinte, o Onilait lhe faça uma proposta de indemnização nos termos dos artigos 10.º e 14.º do Regulamento n.º 2187/93. Subsidiariamente, pede o pagamento de uma indemnização de 1 220 634,30 FF ao abrigo do artigo 215.º do Tratado.

24 A Comissão, recorrida, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar inadmissível e, subsidiariamente, julgar improcedente o recurso de anulação;
- declarar inadmissível e, subsidiariamente, improcedente o pedido de indemnização;
- condenar o recorrente nas despesas.

25 O Governo francês, interveniente, concluiu pedindo que o Tribunal se digne julgar procedentes os pedidos da Comissão, julgando improcedentes o recurso de anulação e o pedido de indemnização.

Quanto ao pedido de anulação

Quanto à admissibilidade

Argumentação das partes

26 Em apoio da sua questão prévia, a Comissão alega, em primeiro lugar, que a petição não preenche as condições impostas pelos artigos 19.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, na medida em que não permite identificar os fundamentos invocados. Considera, por conseguinte, que não está em condições de se defender.

- 27 Em segundo lugar, sustenta que, no caso de o recurso dever ser interpretado como destinado à anulação do controlo efectuado pelo Onilait na exploração do recorrente ou à anulação da decisão que anulou a quantidade de referência específica atribuída ao recorrente, é inadmissível, porque é interposto contra actos adoptados pelas autoridades nacionais no âmbito das suas actividades normais e tradicionais de implementação da regulamentação comunitária aplicável aos produtores de leite.
- 28 Contrariamente ao que o recorrente alega, os actos em questão não são simples actos preparatórios da decisão de recusa de proposta. Esta tese não toma em consideração a vasta competência de direito comum de que os Estados-Membros estão investidos na implementação e no controlo da regulamentação comunitária, competência que é confirmada, no caso em apreço, pela circular das autoridades francesas que refere os meios de implementação da regulamentação relativa ao regime das quotas leiteiras. Assim, o juiz natural desses actos é o juiz nacional.
- 29 Em resposta ao primeiro fundamento de inadmissibilidade invocado pela Comissão quanto ao pedido de anulação, o recorrente sustenta que a petição inicial contém todos os elementos necessários.
- 30 No que diz respeito ao segundo fundamento de inadmissibilidade, afirma que o acto impugnado é um acto do Onilait, que age como mandatário da Comunidade. Contrariamente ao que pretende a Comissão, as missões de controlo efectuadas pelo Onilait, mesmo se forem executadas no âmbito do direito interno, são actos preparatórios de uma decisão adoptada por essa administração, na sua qualidade de mandatária da Comunidade. Por conseguinte, o Tribunal é competente para fiscalizar esses actos.

- 31 O recorrente considera que as três condições impostas para a atribuição de uma indemnização no âmbito do Regulamento n.º 2187/93 estão reunidas no que lhe diz respeito. Não é contestado que entregou leite à central leiteira, que esse leite foi recolhido nos locais da exploração agrícola e que a mesma dispõe de todas as instalações para essa produção. Por conseguinte, o Onilait não poderia, após o seu controlo de 10 e 11 de Março de 1994, censurar o recorrente por não ter retomado pessoalmente a exploração, sob pena de acrescentar ao Regulamento n.º 2187/93 condições que nele não figuram.
- 32 Assim, o controlo em causa não é susceptível de demonstrar a violação pelo recorrente das obrigações que lhe incumbiam e o acto impugnado está viciado por erro de facto.

Apreciação do Tribunal

- 33 Resulta da jurisprudência constante que, segundo as normas que regem as competências respectivas da Comunidade e dos Estados-Membros, compete a estes últimos assegurar no seu território a execução da regulamentação comunitária, nomeadamente no quadro da Política Agrícola Comum (acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Julho de 1987, *Étoile Commerciale e CNTA/Comissão*, 89/86 e 91/86, *Colect.*, p. 3005, n.º 11; despacho do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Outubro de 1993, *Nutral/Comissão*, T-492/93 e T-492/93 R, *Colect.*, p. II-1023, n.º 26). Os actos adoptados pelas autoridades nacionais no âmbito da execução dessa política são, assim, normalmente submetidos à fiscalização do juiz nacional.
- 34 No caso em apreço, o sistema de indemnização criado pelo Regulamento n.º 2187/93 confere às autoridades nacionais o poder de fazer propostas de indemnização aos produtores, em nome e por conta do Conselho e da Comunidade (v. décimo considerando e artigo 14.º do regulamento).

- 35 Em conformidade com o artigo 2.º do Regulamento n.º 2187/93, só os produtores a quem foi atribuída uma quantidade de referência específica definitiva podem beneficiar de uma proposta de indemnização. Nos termos do Regulamento n.º 857/84, após as alterações inseridas pelos Regulamentos n.ºs 764/89 e 1639/91, a atribuição das quantidades de referência específicas definitivas está sujeita à retomada efectiva da produção de leite.
- 36 Daqui resulta, por conseguinte, que o poder, atribuído às autoridades nacionais pelo Regulamento n.º 2187/93, de fazerem uma proposta de indemnização a cada produtor, em nome e por conta do Conselho e da Comissão (v., *supra*, n.º 9), está intimamente ligado à retomada efectiva da produção de leite pelo destinatário da proposta.
- 37 Na ausência dessa retomada, não existe a condição essencial prevista pelo Regulamento n.º 2187/93 para a apresentação de uma proposta de indemnização.
- 38 Nos termos da regulamentação aplicável, o controlo da existência da retomada da produção compete à mesma autoridade nacional a quem compete fazer a proposta de indemnização (v., artigo 3.º-A, n.º 3, do Regulamento n.º 857/84, inserido pelo Regulamento n.º 764/89 e alterado pelo Regulamento n.º 1639/91).
- 39 Por isso, os actos que verificam a inexistência dessa retomada e os actos que, em consequência, recusam a quantidade de referência específica definitiva são abrangidos pela fiscalização do juiz nacional (acórdão do Tribunal de Primeira Instância

de 11 de Julho de 1996, Branco/Comissão, T-271/94, Colect., p. II-749, n.º 53). Aliás, o recorrente, efectivamente, impugnou no órgão jurisdicional nacional o acto de retirada da quantidade de referência específica definitiva bem como as verificações realizadas aquando da visita de controlo efectuada à sua exploração agrícola.

40 Há que declarar que o recorrente se limita a alegar que o acto impugnado, quer dizer, a recusa de as autoridades nacionais fazerem uma proposta de indemnização, é a consequência de um erro cometido aquando do controlo efectuado na sua exploração agrícola pelas mesmas autoridades. Assim, não invoca qualquer fundamento de anulação além do relativo à verificação da retomada da produção.

41 Nestas condições, o pedido de anulação é essencialmente dirigido contra as verificações efectuadas aquando da visita de controlo efectuada pelas autoridades nacionais. Destina-se assim a pôr em causa a validade de uma decisão adoptada pelos órgãos nacionais encarregados de implementar determinadas medidas no âmbito da Política Agrícola Comum (v., no mesmo sentido, no respeitante ao pedido de indemnização, o acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Março de 1978, Debayser e o./Comissão, 12/77, 18/77 e 21/77, Recueil, p. 553, n.º 25).

42 Conclui-se que o Tribunal não é competente para fiscalizar a legalidade do acto contra o qual o pedido de anulação é essencialmente dirigido.

43 Este pedido é, portanto, inadmissível.

Quanto ao pedido de indemnização

Quanto à admissibilidade

Argumentação das partes

44 A Comissão considera que o pedido de indemnização contido na petição inicial é inadmissível, uma vez que se destina, na realidade, a atingir o mesmo objectivo que o prosseguido pelo pedido de anulação (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Março de 1995, Cobrecaf e o./Comissão, T-514/93, Colect., p. II-621). Sustenta que o pedido de indemnização é também inadmissível porque não é apoiado por elementos indispensáveis. Em especial, a petição inicial não permite identificar os fundamentos invocados a este respeito, o que impediria a Comissão de defender os seus interesses. Mesmo depois da indicação, na réplica, do montante do prejuízo alegado, o recorrente não formula qualquer acusação contra a Comissão.

45 O recorrente afirma, em primeiro lugar, que a inadmissibilidade do pedido de anulação não acarreta a inadmissibilidade do pedido de indemnização. Em segundo lugar, considera que a petição inicial contém todos os elementos necessários e que a Comissão não o pode censurar quanto a este aspecto, quando dispõe de elementos mais concretos, que ele próprio ignora, nomeadamente o montante da indemnização a que ele tem direito. Na réplica, calcula a indemnização a que invoca ter direito nos termos do Regulamento n.º 2187/93.

Apreciação do Tribunal

46 Em primeiro lugar, o Tribunal conclui que, através do seu pedido de indemnização, o recorrente solicita o pagamento da indemnização que, ele próprio considera, deveria ser objecto da proposta de indemnização recusada pelo Onilait. Com efeito, pede que esta autoridade lhe faça uma proposta de indemnização nos termos

dos artigos 10.º e 14.º do Regulamento n.º 2187/93 e, subsidiariamente, quantifica o seu pedido de indemnização por referência a uma indemnização calculada com base no Regulamento n.º 2187/93.

- 47 Ora, como já foi referido mais acima (n.ºs 37 a 40), a recusa de fazer uma proposta de indemnização ao recorrente, que é imputável à recorrida nas condições previstas no Regulamento n.º 2187/93, era a consequência do resultado dos controlos efectuados pelas autoridades nacionais. Baseando-se o pedido de indemnização numa pretensa inexactidão das verificações efectuadas aquando desses controlos, o facto na origem do dano de que o recorrente solicita a reparação é um acto das autoridades nacionais adoptado no exercício das suas competências próprias. Daqui resulta que as condições de uma acção para o Tribunal, nos termos dos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, não estão preenchidas. Com efeito, estas disposições apenas atribuem competência ao juiz comunitário para reparar os danos causados pelas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções. Os danos causados pelas instituições nacionais não são assim susceptíveis de envolver a responsabilidade da Comunidade e relevam apenas da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais, que asseguram a sua eventual reparação (v., nomeadamente, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Setembro de 1995, Lefebvre e o./Comissão, T-571/93, Colect., p. II-2379, n.º 65; v., igualmente, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 12 de Dezembro de 1979, Wagner Agrarhandel/Comissão, 12/79, Recueil, p. 3657, n.º 10, e de 26 de Fevereiro de 1986, Krohn/Comissão, 175/84, Colect., p. 753, n.º 18).

- 48 Além disso, há que recordar que, segundo a jurisprudência constante, mesmo que o recurso de anulação e a acção de indemnização constituam duas vias processuais autónomas, e embora, em princípio, a inadmissibilidade de um pedido de anulação não acarrete a de um pedido de indemnização destinado à reparação dos prejuízos pretensamente causados pelo acto impugnado, a inadmissibilidade do pedido de anulação acarreta a do pedido de indemnização quando este tenda, na realidade, à revogação de uma decisão individual e quando teria por efeito, se fosse provido, anular os efeitos jurídicos de tal decisão (v., nomeadamente, o acórdão Cobrecraf e o./Comissão, já referido, n.ºs 58 e 59).

49 No caso em apreço, há que reconhecer que o pedido de indemnização se destina à condenação da recorrida no pagamento da indemnização recusada pela decisão impugnada. Assim, teria por efeito a obtenção do resultado que tal decisão precisamente excluiu e que o recorrente tentou obter através do seu pedido de anulação.

50 Nestas condições, o pedido de indemnização deve ser indeferido por ser inadmissível.

51 Quanto ao pedido do recorrente destinado à condenação da recorrida no pagamento da quantia de 50 000 FF a título «de despesas não recuperáveis», este não é apoiado por qualquer elemento de facto e de direito — tal como é exigido pelo artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento de Processo — permitindo ao Tribunal decidir sobre esse pedido. Deve, portanto, ser igualmente julgado inadmissível.

Quanto às despesas

52 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Não sendo admissíveis os pedidos do recorrente, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com o pedido nesse sentido da Comissão.

53 Por força do artigo 87.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, as despesas da República Francesa, interveniente, ficarão a seu cargo.

Pelos fundamentos expostos,

|

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

- 1) O recurso é julgado inadmissível.
- 2) O recorrente é condenado nas despesas.
- 3) A interveniente suportará as suas despesas.

Saggio

Tiili

Moura Ramos

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 4 de Fevereiro de 1998.

O secretário

O presidente

H. Jung

A. Saggio