

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)
12 de Julho de 2001 *

Nos processos apensos T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99,

Comafrika SpA, com sede em Génova (Itália),

Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co., com sede em Hamburgo (Alemanha),
representadas por B. O'Connor, solicitador, e B. García Porras, advogado, com
domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrentes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por X. Lewis, K. Fitch, H.
van Vliet, T. van Rijn, C. Van der Hauwaert, E. de March e J. Flett, na qualidade
de agentes, assistidos por J. Handoll, solicitador, com domicílio escolhido no
Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: inglês.

apoiada por

República Francesa, representada por C. Vasak, C. de Salins, K. Rispal-Bellanger e F. Pascal, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente nos processos T-198/95, T-171/96 e T-230/97,

e por

Reino de Espanha, representado por R. Silva de Lapuerta, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente nos processos T-230/97 e T-225/99,

que têm por objecto:

- no processo T-198/95, por um lado, um pedido de anulação do Regulamento (CE) n.º 1869/95 da Comissão, de 26 de Julho de 1995, que altera o Regulamento (CE) n.º 2947/94 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 1995 (JO L 179, p. 38), e, por outro, a concessão de uma indemnização pelo prejuízo causado às recorrentes com a adopção do Regulamento n.º 1869/95,

- no processo T-171/96, por um lado, um pedido de anulação do Regulamento (CE) n.º 1561/96 da Comissão, de 30 de Julho de 1996, que fixa os coeficientes 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 1996 (JO L 193, p. 15), e, por outro, a concessão de uma indemnização pelo prejuízo causado às recorrentes com a adopção desse regulamento,

- no processo T-230/97, por um lado, um pedido de anulação do Regulamento (CE) n.º 1155/97 da Comissão, de 25 de Junho de 1997, que fixa os coeficientes 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 1997 (JO L 168, p. 67), e, por outro, a concessão de uma indemnização pelo prejuízo causado às recorrentes com a adopção desse regulamento,

- no processo T-174/98, por um lado, um pedido de anulação do Regulamento (CE) n.º 1721/98 da Comissão, de 31 de Julho de 1998, que fixa os coeficientes 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 1998 (JO L 215, p. 62), e, por outro, a concessão de uma indemnização pelo prejuízo causado às recorrentes com a adopção desse regulamento,

- no processo T-225/99, por um lado, um pedido de anulação do Regulamento (CE) n.º 1586/1999 da Comissão, de 20 de Julho de 1999, que altera o Regulamento (CE) n.º 2632/98 que fixa o coeficiente único de adaptação a aplicar, em 1999, à quantidade de referência provisória de cada operador tradicional no âmbito dos contingentes pautais e das bananas tradicionais ACP (JO L 188, p. 19), e, por outro, a concessão de uma indemnização pelo prejuízo causado às recorrentes com a adopção do Regulamento n.º 1586/99,

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

composto por: P. Lindh, presidente, R. García-Valdecasas e J. D. Cooke, juízes,
secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 5 de Outubro de 2000,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento regulamentar

Regulamento (CEE) n.º 404/93

- 1 O 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), substituiu, no título IV, a partir de 1 de Julho de 1993, os diferentes regimes nacionais por um regime comum de trocas com países terceiros. Estabeleceu-se uma distinção entre as «bananas comunitárias», colhidas na Comunidade, as «bananas países terceiros», provenientes de países terceiros que não os Estados de

África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), as «bananas tradicionais ACP» e as «bananas não tradicionais ACP». As bananas tradicionais ACP e as bananas não tradicionais ACP correspondiam às quantidades de bananas exportadas pelos países ACP que, respectivamente, não excediam ou ultrapassavam as quantidades fixadas num anexo ao Regulamento n.º 404/93.

- 2 Nos termos do artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 404/93, a importação de bananas para a Comunidade está sujeita à apresentação de um certificado de importação. Esse certificado de importação é passado pelos Estados-Membros aos interessados que o solicitem, seja qual for o lugar do seu estabelecimento na Comunidade, sem prejuízo das disposições especiais adoptadas para a aplicação dos artigos 18.º e 19.º

- 3 O artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 404/93, na sua versão original, previa a abertura anual de um contingente pautal de dois milhões de toneladas (peso líquido) para as importações de bananas países terceiros e de bananas não tradicionais ACP. No âmbito deste contingente, as importações de bananas países terceiros estavam sujeitas a um direito de 100 ecus por tonelada e a das bananas não tradicionais ACP a um direito à taxa zero. O artigo 18.º, n.º 2, do mesmo regulamento, na sua versão original, estabelecia que as importações de bananas não tradicionais ACP e de bananas países terceiros, efectuadas fora do referido contingente, estavam sujeitas à percepção de, respectivamente, 750 ecus e de 850 ecus por tonelada.

- 4 O artigo 18.º, n.º 1, quarto parágrafo, do Regulamento n.º 404/93 previa um eventual aumento do volume do contingente anual com base na estimativa referida no artigo 16.º do mesmo regulamento, e remetia para o procedimento dito do «comité de gestão» previsto no artigo 27.º do regulamento. Se fosse caso disso, esse aumento deveria ocorrer até ao dia 30 de Novembro anterior à campanha em questão.

5 O artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 404/93 procedia a uma repartição do contingente pautal, abrindo-o até ao limite de 66,5% para a categoria de operadores que tinham comercializado bananas países terceiros e/ou bananas não tradicionais ACP (categoria A), 30% para a categoria de operadores que tinham comercializado bananas comunitárias e/ou bananas tradicionais ACP (categoria B) e 3,5% para a categoria de operadores estabelecidos na Comunidade que tinham começado a comercializar bananas que não as bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP a partir de 1992 (categoria C).

6 Segundo o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 404/93:

«Com base nos cálculos feitos separadamente para cada uma das categorias de operadores (A e B), cada operador obtém certificados de importação com base na quantidade média de bananas que vendeu nos três anos anteriores com dados estatísticos disponíveis.

[...]»

Regulamento (CEE) n.º 1442/93

7 Em 10 de Junho de 1993, a Comissão adoptou o Regulamento (CEE) n.º 1442/93 que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade (JO L 142, p. 6, a seguir «regime de 1993»). Este regime, que se manteve em vigor até 31 de Dezembro de 1998, aplica-se no quadro dos presentes processos, com excepção do processo T-225/99.

8 O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93 definia como «operador» das categorias A e B, para efeitos da aplicação dos artigos 18.º e 19.º do Regulamento n.º 404/93, o agente económico ou qualquer outra entidade que, por sua própria conta, 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;

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;

c) amadurecimento, enquanto proprietário de bananas verdes, e colocação no mercado da Comunidade».

9 O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93 previa:

«As autoridades competentes dos Estados-Membros estabelecerão listas separadas dos operadores das categorias A e B e, em relação a cada operador, as quantidades que este tiver comercializado durante cada um dos três anos anteriores ao que precede o ano para o qual o contingente pautal é aberto, discriminando estas quantidades por função económica descrita no n.º 1 do

artigo 3.º O registo dos operadores e o estabelecimento das quantidades comercializadas por cada um deles são efectuados por iniciativa e a pedido escrito do operador, apresentado num único Estado-Membro por si escolhido.»

10 Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/93, os operadores em causa deviam comunicar todos os anos às autoridades competentes o volume global da quantidade de bananas comercializadas em cada um dos anos referidos no n.º 1, discriminando-as segundo a sua origem e por cada função económica descrita no artigo 3.º, n.º 1, do mesmo regulamento.

11 O artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1442/93 previa que as autoridades competentes deviam em seguida comunicar à Comissão as listas dos operadores referidos no n.º 1 que indiquem as quantidades comercializadas por cada um deles. Acrescentava:

«Na medida do necessário, a Comissão transmitirá estas listas aos Estados-Membros, a fim de detectar ou prevenir declarações abusivas dos operadores.»

12 Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93, as autoridades competentes dos Estados-Membros deviam estabelecer anualmente, relativamente a cada operador das categorias A e B inscritos nos seus registos, a média das quantidades comercializadas nos três anos anteriores ao que precedeu o ano para o qual o contingente pautal foi aberto, discriminadas de acordo com a natureza das funções exercidas pelo operador, em conformidade com o n.º 1 do artigo 3.º do mesmo regulamento. Esta média designava-se «quantidade de referência».

13 O artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/93 previa que as quantidades comercializadas eram afectadas dos seguintes coeficientes de ponderação, de acordo com as funções descritas no n.º 1 do artigo 3.º do mesmo regulamento:

— função a): 57%,

— função b): 15%,

— função c): 28%.

14 Em aplicação desses coeficientes de ponderação, para efeitos do cálculo das quantidades de referência, não se podia tomar em consideração a parte de uma determinada quantidade de bananas que excedesse a referida quantidade, quer tivesse sido tratada nas três fases correspondentes às referidas funções pelo mesmo operador ou por dois ou três operadores diferentes. De acordo com o terceiro considerando do referido regulamento, esses coeficientes visavam, por um lado, atender à importância da função económica desempenhada e dos 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 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1442/93 dispunha:

«As autoridades competentes comunicarão anualmente à Comissão, o mais tardar em 15 de Julho e, em relação a 1994, o mais tardar em 15 de Outubro de 1993, o montante total das quantidades de referência, ponderadas em conformidade com o n.º 2, e a quantidade total de bananas comercializadas por cada função relativamente aos operadores inscritos nos seus registos.»

16 O artigo 6.º do Regulamento n.º 1442/93 estava redigido do seguinte modo:

«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 [...]»

17 O artigo 7.º do Regulamento n.º 1442/93 indicava os tipos de documentos que podiam ser apresentados, a pedido das autoridades competentes dos Estados-Membros, para apurar as quantidades comercializadas por cada operador das categorias A e B inscritos nos seus registos. O artigo 8.º do mesmo regulamento previa que as autoridades procedessem a todos os controlos adequados para verificar a pertinência dos pedidos e dos documentos apresentados pelos operadores.

Regulamento (CE) n.º 1637/98

18 O Regulamento (CE) n.º 1637/98 do Conselho, de 20 de Julho de 1998, que altera o Regulamento (CEE) n.º 404/93 (JO L 210, p. 28), introduziu, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1999, importantes modificações na organização comum de mercado no sector da banana. Designadamente, substituiu os artigos 16.º a 20.º do título IV, do Regulamento n.º 404/93 por novas disposições.

- 19 O artigo 16.º do Regulamento n.º 404/93 (após as alterações introduzidas pelo Regulamento n.º 1637/98) dispunha:

«[...]

Para efeitos [das disposições constantes do título IV do Regulamento n.º 404/93], entende-se por:

- 1) ‘importações tradicionais dos Estados ACP’, as importações, para a Comunidade, de bananas originárias dos Estados mencionados no anexo, até ao limite de 857 700 toneladas (peso líquido) por ano; as bananas objecto destas importações são denominadas ‘bananas tradicionais ACP’;
- 2) ‘importações não tradicionais dos Estados ACP’, as importações, para a Comunidade, de bananas originárias de Estados ACP não abrangidas pela definição no ponto 1; as bananas objecto destas importações são denominadas ‘bananas não tradicionais ACP’;
- 3) ‘importações de Estados terceiros não ACP’, as bananas importadas, para a Comunidade, originárias de Estados terceiros que não os Estados ACP; as bananas objecto destas importações são denominadas ‘bananas de Estados terceiros’.»

- 20 O artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 404/93, após as modificações introduzidas pelo Regulamento n.º 1637/98, previa a abertura de um contingente pautal anual de 2,2 milhões de toneladas (peso líquido) para as importações de

bananas de Estados terceiros e de bananas não tradicionais ACP. No âmbito desse contingente pautal, as importações de bananas de Estados terceiros estavam sujeitas à cobrança de um direito de 75 ecus por tonelada e as importações de bananas não tradicionais ACP estavam sujeitas a um direito nulo.

- 21 O artigo 18.º, n.º 2, do mesmo regulamento, após as modificações introduzidas pelo Regulamento n.º 1637/98, previa a abertura de um contingente pautal anual suplementar de 353 000 toneladas (peso líquido) para as importações de bananas de Estados terceiros e de bananas não tradicionais ACP. No âmbito desse contingente pautal, as importações de bananas de Estados terceiros estavam sujeitas à cobrança de um direito de 75 ecus por tonelada e as importações de bananas não tradicionais ACP a um direito nulo.

Regulamento (CE) n.º 2362/98

- 22 Em 28 de Outubro de 1998, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 2362/98 que estabelece normas de execução do Regulamento n.º 404/93 no que respeita ao regime de importação de bananas na Comunidade (JO L 293, p. 32). Nos termos do artigo 31.º do Regulamento n.º 2362/98, o Regulamento n.º 1442/93 foi revogado a partir de 1 de Janeiro de 1999. As novas disposições relativas à gestão dos certificados de importação no quadro dos contingentes pautais estão contidas nos títulos I, II e IV do Regulamento n.º 2362/98 (a seguir «regime de 1999») e apenas se aplicam ao processo T-225/99.

- 23 Há que apontar as seguintes diferenças entre os regimes de 1993 e de 1999:

- a) o regime de 1999 deixa de estabelecer distinções de acordo com as funções realizadas pelos operadores;

- b) o regime de 1999 toma em consideração as quantidades de bananas importadas;
- c) a gestão dos certificados de importação, ao abrigo do regime de 1999, efectua-se sem referência às origens (ACP ou países terceiros) das bananas;
- d) os contingentes pautais e a parte atribuída aos novos operadores aumentaram com o regime de 1999.

24 O artigo 2.º do Regulamento n.º 2362/98 prevê, designadamente, que os contingentes pautais e as importações de bananas tradicionais ACP, tidos em vista, os primeiros, pelo artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, e, os segundos, pelo artigo 16.º do Regulamento n.º 404/93, após as modificações introduzidas pelo Regulamento n.º 1637/98, foram abertos até ao limite de:

— 92% para os operadores tradicionais definidos no artigo 3.º;

— 8% para os novos operadores definidos no artigo 7.º

25 O artigo 3.º do Regulamento n.º 2362/98 estabelece:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por ‘operador tradicional’ o agente económico, estabelecido na Comunidade durante o período que determina a sua quantidade de referência e aquando do seu registo em aplicação do

artigo 5.º, que, por sua conta, tenha efectivamente importado, durante um período de referência, uma quantidade mínima de bananas originárias de Estados terceiros e/ou dos Estados ACP, com vista à sua ulterior colocação no mercado comunitário.

[...]»

- 26 O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2362/98 indica que cada operador tradicional registado num Estado-Membro obterá, para cada ano e relativamente às origens mencionadas no anexo I, uma quantidade de referência única, determinada em função das quantidades de bananas que tiver efectivamente importado durante o período de referência. Segundo o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2362/98, relativamente às importações efectuadas em 1999, o período de referência era constituído pelos anos de 1994, 1995 e 1996.
- 27 O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2362/98 prevê que «anualmente, o mais tardar em 30 de Setembro, após os controlos e verificações necessários, as autoridades competentes estabelecem, em conformidade com o disposto nos artigos 3.º, 4.º e 5.º, para cada operador tradicional, uma quantidade de referência única provisória, em função da média das quantidades de bananas efectivamente importada das origens referidas no anexo I durante o período de referência.» A quantidade de referência é estabelecida com base numa média trienal, mesmo que o operador não tenha importado durante uma parte do período de referência. Segundo o artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2362/98, as autoridades competentes comunicarão anualmente à Comissão a lista dos operadores tradicionais inscritos nos seus registos, bem como o total das quantidades de referência provisórias que lhes foram atribuídas.
- 28 Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2362/98, a Comissão, na medida do necessário, transmitirá essas listas aos outros Estados-Membros, a fim de detectar ou prevenir declarações abusivas dos

operadores. O artigo 13.º do Regulamento n.º 2362/98 prevê as sanções aplicáveis aos operadores que, através de manobras ou provas fraudulentas, pretenderam obter uma quantidade de referência injustificada.

- 29 Sob o título V do Regulamento n.º 2362/98 foram retomadas uma série de disposições transitórias para o ano de 1999. Segundo o artigo 28.º, n.º 1, desse regulamento, os operadores deviam apresentar os pedidos de registo para os anos de 1999, o mais tardar, em 13 de Novembro de 1998. Esses pedidos deviam ser acompanhados, designadamente, no caso dos operadores tradicionais, da indicação do total das quantidades de bananas efectivamente importadas durante cada ano do período de referência 1994-1996, da menção dos números de todos os certificados e extractos de certificados utilizados para essas importações e das referências de todos os documentos comprovativos do pagamento dos direitos [artigo 28.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 2362/98].
- 30 Segundo o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2362/98, os Estados-Membros deviam comunicar à Comissão, o mais tardar em 30 de Novembro de 1998, nomeadamente, as listas dos operadores que apresentaram um pedido de registo como operadores tradicionais, bem como o total das quantidades de referência provisórias. Essa comunicação deve ainda incluir, para cada operador tradicional, a indicação da quantidade de bananas importadas durante os anos 1994 a 1996 e da sua quantidade de referência provisória, bem como dos números dos certificados e dos extractos de certificados utilizados.
- 31 Em conformidade com os artigos 6.º, n.º 3, e 28.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2362/98, a Comissão podia fixar, se fosse caso disso, um coeficiente único de adaptação a aplicar à quantidade de referência provisória de cada operador. Esse coeficiente era determinado tendo em conta as comunicações efectuadas nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do mesmo regulamento e em função do volume global dos contingentes pautais e das bananas tradicionais ACP. Nos termos do artigo 28.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2362/98, as autoridades competentes dos Estados-Membros devem proceder à determinação das quantidades de referência dos operadores e à respectiva notificação até 10 de Dezembro de 1998.

Coefficientes de redução/adaptação

No regime de 1993

- 32 Em 19 de Novembro de 1993, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) 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). Este regulamento foi objecto de um recurso de anulação e de um pedido de indemnização no quadro do processo que deu lugar ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Dezembro de 1996, Comafrica e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão (T-70/94, Colect., p. II-1741, a seguir «acórdão Comafrica») (v. n.ºs 38 a 41 *infra*).
- 33 Em 26 de Julho de 1995, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 1869/95 que altera o Regulamento (CE) n.º 2947/94 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 1995 (JO L 179, p. 38). O Regulamento n.º 1869/95 foi objecto de um recurso de anulação e de um pedido de indemnização no quadro do processo T-198/95.
- 34 Nos termos do artigo 1.º desse regulamento, o artigo 1.º do Regulamento n.º 2947/94 é substituído pelo texto seguinte:

«No âmbito do contingente pautal de 2 200 000 toneladas previsto no artigo 18.º do [Regulamento n.º 404/93 após modificações], a quantidade a atribuir a cada

operador das categorias A e B, a título do período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1995, obtém-se afectando a quantidade de referência do operador, determinada em aplicação do artigo 5.º do [Regulamento n.º 1442/93], do seguinte coeficiente uniforme de redução:

— para cada operador da categoria A: 0,553842,

— para cada operador da categoria B: 0,472618.

Este coeficiente é aplicável às quantidades comercializadas na Comunidade durante o período de referência 1991-1993 pelos operadores das categorias A e B estabelecidos na Comunidade na sua composição em 31 de Dezembro de 1994.»

35 Em termos semelhantes, a Comissão adoptou coeficientes de redução para os três anos seguintes. Trata-se dos Regulamentos (CE) n.ºs 1561/96, de 30 de Julho de 1996, 1155/97, de 25 de Junho de 1997, e 1721/98, de 31 de Julho de 1998, que fixam os coeficientes 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, respectivamente, 1996 (JO L 193, p. 15), 1997 (JO L 168, p. 67) e 1998 (JO L 215, p. 62). Os Regulamentos n.ºs 1561/96, 1155/97 e 1721/98 foram objecto de um recurso de anulação e de um pedido de indemnização nos

processos, respectivamente, T-171/96, T-230/97 e T-174/98. A situação relativa aos anos de 1995 a 1998 pode ser resumida da seguinte forma:

Processo	Campanha	Regulamento	Coefficiente de redução
T-198/95	1995	n.º 1869/95	0,553842
T-171/96	1996	n.º 1561/96	0,623432
T-230/97	1997	n.º 1155/97	0,732550
T-174/98	1998	n.º 1721/98	0,860438

Os processos T-198/95, T-171/96, T-230/97 e T-174/98 apenas respeitam aos coeficientes de redução aplicáveis aos operadores da categoria A.

No regime de 1999

³⁶ Em 20 de Julho de 1999, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 1586/1999 que altera o Regulamento n.º 2632/98 que fixa o coeficiente único de adaptação a aplicar, em 1999, à quantidade de referência provisória de cada operador tradicional no âmbito dos contingentes pautais e das bananas tradicionais ACP (JO L 188, p. 19), que foi objecto de um recurso de anulação e de um pedido de indemnização no quadro do processo T-225/99.

³⁷ O artigo 1.º deste regulamento fixou um coeficiente único de adaptação de 0,947938 para o ano de 1999.

Antecedentes dos litígios

Processo T-70/94

- 38 A Comafrica SpA e a Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co. importam bananas países terceiros para, respectivamente, Itália e a Alemanha, onde se encontravam registadas junto das autoridades nacionais competentes, durante os anos de 1993 a 1998, como operadores da categoria A e, em 1999, como operadores tradicionais.
- 39 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 11 de Fevereiro de 1994 (registada sob o número T-70/94), as recorrentes interpuseram um recurso contra a Comissão em que pediam, designadamente, a anulação do artigo 1.º do Regulamento n.º 3190/93 (v. n.º 32 *supra*).
- 40 O Tribunal de Primeira Instância, no acórdão Comafrica, julgou esse recurso admissível, embora improcedente. No que respeita à admissibilidade do recurso, o Tribunal de Primeira Instância concluiu que o Regulamento n.º 3190/93 constituía um conjunto de decisões individuais dirigidas a cada operador da categoria A ou B que solicitou e obteve quantidades de referência para a importação de bananas em 1994, que lhes permitia determinar as quantidades exactas que tinham direito de importar durante esse ano.
- 41 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 20 de Fevereiro de 1997 (registada sob o número C-73/97 P), a República Francesa recorreu desse acórdão.

Processo C-73/97 P

- 42 Por acórdão de 21 de Janeiro de 1999, França/Comafrica e o. (C-73/97 P, Colect., p. I-185), o Tribunal de Justiça anulou o acórdão Comafrica e julgou inadmissível o recurso de anulação que as recorrentes interpuseram do Regulamento n.º 3190/93.
- 43 O Tribunal de Justiça referiu, designadamente, que o Tribunal de Primeira Instância, no n.º 41 do seu acórdão Comafrica, considerara que as quantidades de referência já tinham sido concedidas aos operadores antes da adopção do Regulamento n.º 3190/93 que fixa o coeficiente de redução para o ano de 1994. Referiu que o Tribunal de Primeira Instância, em seguida, considerara que a publicação do coeficiente de redução tinha por efeito imediato e directo permitir a cada operador, aplicando esse coeficiente à quantidade de referência que lhe fora atribuída, determinar a quantidade definitiva que tinha direito de importar em 1994 (acórdão França/Comafrica e o., já referido, n.ºs 16 e 17).
- 44 Após ter examinado todas as fases do processo previsto nos artigos 4.º a 8.º do Regulamento n.º 1442/93 para a emissão dos certificados de importação para as diferentes categorias de operadores (acórdão França/Comafrica e o., já referido, n.ºs 19 a 29), o Tribunal de Primeira Instância considerou que, no decurso desse processo, os dados comunicados pelos operadores às autoridades competentes podiam ser modificados antes da fixação do coeficiente de redução, sem que as modificações efectuadas por essas autoridades ou pela Comissão fossem levadas ao conhecimento dos operadores em causa (acórdão França/Comafrica e o., já referido, n.º 30).
- 45 O Tribunal de Justiça afirmou que fora portanto erradamente que o Tribunal de Primeira Instância decidira, no n.º 41 do acórdão Comafrica, que o Regulamento n.º 3190/93 «[indicava] a cada operador interessado que a quantidade de bananas que [tinha] o direito de importar no quadro do contingente pautal para o ano de 1994 [podia] ser determinada aplicando um coeficiente uniforme de redução à sua quantidade de referência» e que o efeito imediato e directo do

referido regulamento era o de permitir a cada operador determinar a quantidade definitiva que lhe seria atribuída a título individual (acórdão França/Comafrika e o., já referido, n.º 32).

- 46 Considerou que fora também erradamente que o Tribunal de Primeira Instância se baseara no acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Novembro de 1990, Weddel/Comissão (C-354/87, Colect., p. I-3847), para concluir, no n.º 41 do acórdão Comafrika, que o Regulamento n.º 3190/93 devia ser analisado como um conjunto de decisões individuais dirigidas a cada operador, informando-o das quantidades precisas que teria direito de importar em 1994 (acórdão França/Comafrika e o., já referido, n.º 38).

Tramitação processual

- 47 Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 18 de Outubro de 1995 (T-198/95), 23 de Outubro de 1996 (T-171/96), 5 de Agosto de 1997 (T-230/97), 20 de Outubro de 1998 (T-174/98) e 8 de Outubro de 1999 (T-225/99), as recorrentes interpuseram os presentes recursos, respectivamente, dos Regulamentos n.ºs 1869/95, 1561/97, 1155/97, 1721/98 e 1586/1999 (a seguir «regulamentos impugnados»).
- 48 Por despachos de 28 de Maio de 1997 nos processos T-198/95 (no qual a fase escrita do processo já tinha sido encerrada) e T-171/96, de 24 de Setembro de 1997 no processo T-230/97 e de 12 de Janeiro de 1999 no processo T-174/98, o Tribunal de Primeira Instância suspendeu a instância nos referidos processos até à prolação do acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-73/97 P.

- 49 Por ofício de 2 de Fevereiro de 1999 nos processos T-198/95, T-171/96, T-230/97 e T-174/98, o Tribunal convidou as recorrentes a apresentarem as suas observações sobre as consequências a extrair do acórdão França/Comafrica e o., já referido, quanto à continuação dos presentes processos. Tendo as recorrentes apresentado as suas observações, a fase escrita foi retomada e encerrada nos processos T-171/96, T-230/97 e T-174/98.
- 50 Por requerimentos registados na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 25 de Março de 1996, 13 de Fevereiro de 1997 e 24 de Outubro de 1997, a República Francesa solicitou autorização para intervir, respectivamente, nos processos T-198/95, T-171/96 e T-230/97, em apoio dos pedidos da Comissão.
- 51 Por requerimentos registados na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 15 de Dezembro de 1997 e 17 de Fevereiro de 2000, o Reino de Espanha também solicitou autorização para intervir nos processos T-230/97 e T-225/99, em apoio dos pedidos da Comissão.
- 52 As partes não suscitaram qualquer objecção relativamente a estes pedidos. Todavia, as recorrentes solicitaram confidencialidade nos processos T-171/96 e T-230/97, relativamente à República Francesa, e nos processos T-230/97 e T-225/99, relativamente ao Reino de Espanha, a propósito de algumas páginas ou parágrafos das suas petições e, eventualmente, dos documentos juntos aos autos.
- 53 Os pedidos de intervenção foram diferidos, no que respeita à República Francesa, por despachos de 6 de Maio de 1996 no processo T-198/95 e de 30 de Setembro de 1999 nos processos T-171/96 e T-230/97 e, relativamente ao Reino de Espanha, por despachos de 30 de Setembro de 1999 e de 12 de Abril de 2000 nos processos T-230/97 e T-225/99. Nesses despachos, o Tribunal reservou para mais

tarde a sua decisão quanto aos pedidos de confidencialidade, convidou o secretário a notificar aos intervenientes uma versão não confidencial dos documentos juntos aos autos e fixou-lhes um prazo para solicitarem o acesso às versões confidenciais. Os intervenientes não apresentaram qualquer pedido neste sentido dentro dos prazos estabelecidos.

- 54 No processo T-171/96, a Comissão suscitou, em 11 de Junho de 1999, ao abrigo do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, uma questão prévia de inadmissibilidade. O Tribunal de Primeira Instância, considerando que a prolação do acórdão no processo C-73/97 P, França/Comafrika e o., já referido, ocorrida após a apresentação da contestação, constitui um facto novo, decidiu tratar a questão prévia de inadmissibilidade como um memorando onde se suscita um fundamento novo. As recorrentes apresentaram as suas observações sobre esse fundamento novo em 1 de Setembro de 1999.
- 55 Nos processos T-230/97 e T-174/98, a Comissão apresentou uma questão prévia de inadmissibilidade em 10 de Junho de 1999, em conformidade com o artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo. As recorrentes apresentaram as suas observações sobre essas questões prévias de inadmissibilidade, cuja apreciação foi deixada para a apreciação do mérito da causa por despacho do Tribunal de 27 de Setembro de 1999.
- 56 Por despacho do presidente da Quinta Secção do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Julho de 2000, os processos T-198/95, T-171/96, T-230/97 e T-174/98 foram apensos para efeitos da audiência e do acórdão, em razão da sua conexão, em conformidade com o artigo 50.º do Regulamento de Processo.
- 57 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção) decidiu dar início à fase oral. No quadro das medidas de organização do processo, o Tribunal convidou as partes a responder por escrito a algumas questões e a apresentar certos documentos.

- 58 Em especial, o Tribunal convidou a Comissão a comunicar as correcções das quantidades de referência feitas para as campanhas de 1997 e 1998 relativamente à Itália e à Alemanha e colocou certas questões às partes para esclarecer, designadamente, os papéis respectivos das autoridades nacionais competentes e da Comissão na correcção das quantidades de referência dos operadores. O Tribunal de Primeira Instância solicitou às recorrentes que quantificassem os prejuízos alegados e que explicassem o seu cálculo por referência às suas margens de lucro. As partes satisfizeram esses pedidos, solicitando um confidencialidade quanto a alguns elementos das suas respostas relativamente às intervenientes.
- 59 As partes foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às questões do Tribunal na audiência de 5 de Outubro de 2000.
- 60 Na audiência, o processo T-225/99 foi apenso aos processos T-198/95, T-171/96, T-230/97 e T-174/98 para efeitos da fase oral do processo e do acórdão, em razão da sua conexão, em conformidade com o artigo 50.º do Regulamento de Processo, e os pedidos de confidencialidade foram deferidos.

Pedidos das partes

- 61 Nos processos T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, as recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar os seus recursos admissíveis;

- anular os regulamentos impugnados nos termos dos artigos 173.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE) e 174.º do Tratado CE (actual artigo 231.º CE), na medida em que os afectam, ou, a título subsidiário, anular os referidos regulamentos com efeitos *erga omnes*;

- condenar a Comissão, nos termos dos artigos 178.º do Tratado CE (actual artigo 235.º CE) e do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 288.º, segundo parágrafo, CE), a reparar os danos, acrescidos de juros, causados pela adopção ilegal dos referidos regulamentos;

- adoptar todas as medidas que considere adequadas para efeitos da determinação dos danos que lhes foram causados;

- condenar a Comissão nas despesas.

62 No processo T-225/99, as recorrentes concluem pedindo, além disso, que o Tribunal se digne ordenar à Comissão que apresente certas informações no que respeita ao cálculo das quantidades de referência para 1999.

63 Nos processos T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o recurso inadmissível;

— negar provimento ao recurso;

— condenar as recorrentes nas despesas.

64 No processo T-225/99, a Comissão conclui pedindo igualmente que o Tribunal se digne indeferir o pedido de medidas de instrução.

65 Nos processos T-198/95, T-171/96 e T-230/97, a República Francesa, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne negar provimento ao recurso.

66 Nos processos T-230/97 e T-225/99, o Reino de Espanha, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar o pedido de anulação inadmissível e, a título subsidiário, improcedente e negar provimento ao pedido de indemnização;

— condenar as recorrentes nas despesas.

Quanto à admissibilidade dos pedidos de anulação

Argumentos das partes

- 67 A Comissão alega que os pedidos de anulação são inadmissíveis. Considera que as recorrentes não demonstraram que os regulamentos impugnados podiam ser considerados decisões tomadas «sob a aparência de um regulamento» e que lhes «dizem directa e individualmente respeito». As recorrentes faziam parte de um círculo fechado de operadores em que cada membro podia, teoricamente, ser identificado no momento da adopção de cada um dos regulamentos impugnados. Todavia, embora a existência de tal «círculo fechado» seja, regra geral, uma condição necessária para o reconhecimento do interesse individual, não era uma condição suficiente. Os regulamentos impugnados aplicavam-se a situações determinadas objectivamente e comportavam efeitos jurídicos relativamente a categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstracta. Fixavam coeficientes de redução/adaptação que as autoridades nacionais devem aplicar a todos os operadores. Ao fixar esses coeficientes, a Comissão atendera às quantidades de referência globais estabelecidas pelas autoridades nacionais competentes e não às quantidades de referência de cada operador. A Comissão compartilha a opinião dos advogados-gerais G. Tesouro, nas conclusões relativas ao acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1989, *Usines de déshydratation du Vexin e o./Comissão* (C-244/88, Colect., pp. 3811, 3819, n.º 4), e J. Mischo, nas conclusões relativas ao acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Março de 1990, *Cargill e o./Comissão* (C-229/88, Colect., pp. I-1303, I-1309, n.º 20), segundo a qual é necessário «que a circunstância que permite identificar os destinatários do acto tenha determinado, de uma maneira ou de outra, a intervenção da instituição e se inscreva, portanto, na razão de ser do próprio acto».
- 68 Além disso, os pedidos de anulação eram manifestamente inadmissíveis à luz do acórdão *França/Comafrika e o.*, já referido. Com efeito, os processos T-198/95, T-171/96, T-230/97 e T-174/98 podiam ser objecto de considerações semelhantes às que o Tribunal de Justiça teceu nesse acórdão e o regime jurídico aplicável seria o mesmo, com excepção de algumas modificações que não diziam respeito aos

critérios de admissibilidade. Relativamente ao processo T-225/99, a Comissão sustenta que, embora os regimes de 1999 e de 1993 sejam sensivelmente diferentes, têm todavia em comum as características que conduziram o Tribunal de Justiça a, no acórdão França/Comafrica e o., já referido, julgar o recurso inadmissível. Por conseguinte, os recorrentes não eram nem directa nem individualmente afectados pelos regulamentos impugnados.

69 A Comissão sublinha que, no acórdão França/Comafrica e o., já referido, o Tribunal de Justiça considerou, em primeiro lugar, que o Regulamento n.º 3190/93, que fixa o coeficiente uniforme de redução para 1994, não dizia directamente respeito às recorrentes, pois não tinha por efeito indicar ao operador em causa a quantidade de bananas que este último podia importar aplicando o referido coeficiente à sua quantidade de referência. O operador não estava em condições de determinar a quantidade de referência a que se aplica o coeficiente de redução, pois os dados comunicados pelos operadores às autoridades competentes podiam ser modificados, em diversos momentos, durante o processo previsto pelo artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1442/93, antes da fixação do referido coeficiente, sem que disso tivessem conhecimento.

70 A observação das recorrentes segundo a qual, na prática, eram comunicados à Comissão números detalhados sobre as quantidades de bananas que cada operador importou, pelo que seria apenas a instituição que fixava as quantidades de referência dos operadores, não podia conduzir à conclusão de que os presentes pedidos são admissíveis. Com efeito, como o Tribunal de Justiça sublinhara no n.º 25 do acórdão França/Comafrica e o., já referido, o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1442/93 exige que as autoridades nacionais competentes comuniquem à Comissão a quantidade total de bananas comercializadas por cada actividade referida no artigo 3.º, n.º 1, do mesmo regulamento, relativamente aos operadores inscritos nos seus registos. As provas apresentadas pelos recorrentes de que são comunicados à Comissão números detalhados apenas revelam, portanto, que as autoridades nacionais competentes aplicam correctamente a legislação existente.

71 Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça, no acórdão França/Comafrica e o., já referido, considerara que o Regulamento n.º 3190/93 não dizia directamente

respeito às recorrentes. De acordo com o Tribunal de Justiça, o operador, diferentemente do que se passara no processo que deu lugar ao acórdão Weddel/Comissão, já referido, não obtivera uma quantidade de referência antes da adopção do regulamento controvertido e não estava em condições de determinar a quantidade definitiva que teria direito de importar. Além disso, não podia conhecer a sua própria quantidade de referência enquanto esta não fosse fixada e não lhe fosse notificada pelo Estado-Membro (acórdão França/Comafrika e o., já referido, n.º 27). Assim, a situação definitiva de cada operador apenas ficava definida quando as autoridades nacionais competentes lhe comunicavam a sua decisão. A este propósito, os recorrentes não apresentaram qualquer elemento de prova, nem qualquer argumento, destinado a demonstrar que os presentes processos diferem dos que deram lugar aos acórdãos Comafrika e França/Comafrika e o., já referidos.

- 72 No processo T-225/99, a Comissão acrescenta que o Tribunal de Justiça, no seu acórdão França/Comafrika e o., já referido, observou que as recorrentes podiam, no quadro de um processo instaurado num órgão jurisdicional nacional, solicitar a este que controlasse se a sua quantidade de referência definitiva fora fixada em conformidade com o regime de 1999.
- 73 O Reino de Espanha invoca, em substância, os mesmos argumentos que a Comissão.
- 74 A República Francesa considera que os pedidos de anulação nos processos T-198/95, T-171/96 e T-230/97 são inadmissíveis na perspectiva do acórdão França/Comafrika e o., já referido.
- 75 As recorrentes respondem que são directa e individualmente afectadas pelos regulamentos impugnados na perspectiva do acórdão Weddel/Comissão, já referido, em que o Tribunal de Justiça declarou que um regulamento que fixa um

coeficiente de redução a aplicar aos pedidos de certificados de importação relativos a quantidades de carne de bovino de alta qualidade deve analisar-se como um conjunto de decisões individuais tomadas pela Comissão, afectando cada uma dessas decisões a situação jurídica de cada autor de pedidos.

76 Por um lado, as recorrentes alegam serem individualmente afectadas e esclarecem que, antes da adopção dos regulamentos impugnados, a Comissão recebeu dos Estados-Membros os nomes e endereços de todos os operadores, bem como as quantidades de bananas que cada um deles alegava ter individualmente comercializado/importado. Os regulamentos impugnados não eram, portanto, regulamentos de aplicação geral, antes constituindo, cada um, um «conjunto de decisões individuais» que afectava a posição jurídica das recorrentes (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.º 21). Afirmam que a Comissão sabia perfeitamente quais os operadores que seriam afectados pelos referidos regulamentos.

77 A afirmação da Comissão de que fixara os coeficientes de redução/adaptação atendendo não às quantidades de referência individuais dos operadores, mas às quantidades de referência globais, pelo que os regulamentos impugnados constituíam medidas de âmbito geral aplicadas a categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstracta, devia ser rejeitada. As recorrentes consideram que as quantidades de referência globais decorrem, com efeito, das quantidades de referência individuais, que são determinadas pelos Estados-Membros, enquanto agentes da Comissão. «Toda a decisão relativa ao conjunto dizia, com efeito, respeito a cada um dos componentes.»

78 As recorrentes sustentam que fazem parte de uma classe fechada de operadores económicos e que também satisfazem todos os critérios suplementares passíveis

de ser exigidos, em função dos *obiter dicta* do Tribunal de Justiça. Podiam, portanto, demonstrar que «a circunstância que permite identificar os destinatários do acto [tenha] determinado, de uma maneira ou de outra, a intervenção da instituição e se inscreva, portanto, na razão de ser do próprio acto» (conclusões dos advogados-gerais G. Tesaurio e J. Mischo, já referidas, respectivamente, n.ºs 4 e 20). É o registo e o pedido de certificados de importação pelos operadores que estava na origem de todo o processo de atribuição dos certificados de importação e que determinava as quantidades de referência globais, bem como a necessidade de fixar ou não um coeficiente de redução/adaptação.

- 79 As recorrentes afirmam que a referência que a Comissão faz ao despacho do Tribunal de Justiça de 24 de Maio de 1993, Arnaud e o./Conselho (C-131/92, Colect., p. I-2573), para sustentar que não basta pertencer a um círculo fechado para ser individualmente afectado não é pertinente. Com efeito, segundo as recorrentes, no processo que deu lugar a este despacho, o acto controvertido não era uma medida adoptada com base em informações fornecidas pelos operadores aos Estados-Membros e, em seguida, à Comissão, e em cuja base assentava a decisão final. O mesmo se passava em relação à segunda decisão citada pela Comissão, ou seja, o acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1993, Abertal e o./Conselho (C-264/91, Colect., p. I-3265), que punha em causa uma medida de carácter geral que não fora adoptada com base nas informações prestadas pelos seus destinatários.
- 80 Por outro lado, as recorrentes sustentam serem directamente afectadas pelos regulamentos impugnados, pois estes não deixam qualquer margem de apreciação aos Estados-Membros que são os seus destinatários (acórdão International Fruit Company e o./Comissão, já referido, n.ºs 23 a 28).
- 81 No acórdão Comafrica, o Tribunal de Primeira Instância julgara admissível um recurso semelhante apresentado pelas recorrentes no que respeita ao coeficiente de redução para a campanha de 1994. Nos processos T-198/95, T-171/96, T-230/97 e T-174/98, as recorrentes alegam serem directa e individualmente afectadas pelos regulamentos impugnados pois têm por objecto, como o seu título

indica, a «determinação da quantidade de bananas a atribuir a cada operador». Cada um desses regulamentos constituía, à primeira vista, um conjunto de decisões tomadas sob a forma de regulamento.

- 82 De qualquer modo, os presentes processos distinguiam-se do que esteve na origem do acórdão França/Comafrica e o., já referido.
- 83 Relativamente à questão da aplicabilidade directa do Regulamento n.º 3190/93, foi examinada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão França/Comafrica e o., já referido. Ora, a questão de saber se as recorrentes eram directamente afectadas por esse regulamento não foi contestada nem pela Comissão em primeira instância, nem pela Comissão e pela República Francesa no quadro do recurso que interpuseram. Na realidade, foi o advogado-geral J. Mischo que, pela primeira vez, suscitou essa questão nas conclusões que apresentou no processo França/Comafrica e o., já referido (Colect., p. I-187). O acórdão do Tribunal de Justiça e as conclusões do advogado-geral debruçaram-se portanto, *ultra vires*, sobre matéria de facto e questões de direito que não tinham sido contestadas pelas partes. As recorrentes não foram convidadas a tomar posição sobre esses novos aspectos. Tinha-se verificado, portanto, uma violação flagrante dos «direitos fundamentais da defesa e do princípio da igualdade a que se refere o artigo 6.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais» e da jurisprudência recente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, designadamente do seu acórdão *Borges v. Bélgica* de 30 de Outubro de 1991, série A, n.º 214-B.
- 84 A questão de saber se as recorrentes são directamente afectadas pelos regulamentos impugnados estava no âmago dos presentes processos. O principal argumento que, a este respeito, a Comissão apresenta na sua questão prévia de inadmissibilidade, segundo o qual ela não fixava directamente as quantidades de referência dos operadores, não podia ser aceite.
- 85 Com efeito, existiram mal entendidos acerca da prática da atribuição anual dos direitos de importação na Comunidade. Contrariamente ao que se compreendia

durante os processos que deram origem aos acórdãos Comafrica e França/Comafrica e o., já referidos, a Comissão desempenhava um papel directo no exame e na verificação dos números de cada operador e, designadamente, na fixação das quantidades de referência individuais. A este propósito, importa que o Tribunal ordene uma medida de instrução, em conformidade com o artigo 65.º do seu Regulamento de Processo, para esclarecer esses factos e, designadamente, o papel da Comissão na matéria.

- 86 As recorrentes alegam que a Comissão intervém directamente na verificação da validade dos pedidos de quantidades de referência dos operadores. Eram estes últimos que punham o processo em marcha, começando por se registar junto das autoridades competentes da sua escolha. Em seguida, declaravam, nos termos dos artigos 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/93, para o regime de 1993, e 5.º do Regulamento n.º 2362/98, para o regime de 1999, as actividades de comercialização e de importação que realizaram durante o período de referência. Todos os pedidos enviados a uma autoridade competente nacional única eram reunidos e enviados à Comissão antes de uma data determinada.
- 87 A Comissão adicionava as quantidades de referência correctamente declaradas por cada Estado-Membro, e se o total excedesse o contingente disponível para esse ano, fixava um coeficiente de redução/adaptação uniforme ou único a aplicar à quantidade de referência provisória de cada operador a fim de determinar os direitos que deveriam ser concedidos a cada um deles, nos termos dos artigos 6.º do Regulamento n.º 1442/93, para o regime de 1993, e 6.º do Regulamento n.º 2362/98, para o regime de 1999. O verdadeiro problema era o da validade das declarações dos operadores. Relativamente ao regime de 1993, uma vez as quantidades de referência recebidas pela Comissão, remetidas pelos Estados-Membros, esta daria início a um processo de verificação. Contrariamente ao afirmado no recurso que deu lugar ao acórdão França/Comafrica e o., já referido, a Comissão não efectuava, no quadro dessa verificação, qualquer controlo com base nos valores globais de cada Estado-Membro, mas sim com base nos números detalhados correspondentes a cada operador e a cada função referida no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93. Não podia proceder a esse controlo sem recorrer às declarações circunstanciadas dos diversos operadores.

- 88 As recorrentes observam que os responsáveis dos Estados-Membros não estavam em condições de detectar as duplas contagens, provenientes de duplas declarações para uma mesma quantidade de bananas, salvo no caso de os dois operadores em causa apresentarem as suas declarações a uma única e mesma autoridade. A implicação directa da Comissão justificava-se por não ser possível determinar as duplas contagens quando as declarações eram apresentadas a autoridades diferentes. Segundo as recorrentes, a Comissão devia, portanto, dirigir e organizar a verificação da validade dos pedidos de quantidades de referência. Os Estados-Membros apenas actuavam por conta da Comissão quando efectuavam investigações (acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Outubro de 1995, Países Baixos/Comissão, C-478/93, Colect., p. I-3081). Sublinham que, por exemplo, quando a Comissão considera que uma autoridade nacional competente não efectuou um trabalho satisfatório, pode impor o seu próprio ponto de vista, modificando unilateralmente a quantidade de referência fornecida por essa autoridade para determinado operador.
- 89 Na prática, todos os anos a Comissão deparava com grandes dificuldades para determinar o montante exacto das quantidades de referência admissíveis. Estabelecia um coeficiente de redução/adaptação provisório para, como se explica nos preâmbulos dos regulamentos que fixam esses coeficientes, ganhar tempo para verificar se os pedidos dos operadores se justificam quando se revela terem existido casos de dupla contagem.
- 90 As quantidades de referência finalmente aceites para cada operador eram determinadas para um dado período. Em certas situações, a validade das declarações era verificada muito cedo e, nesse caso, essas declarações eram confirmadas pela autoridade nacional competente em causa. Noutros casos, os operadores só eram informados das suas quantidades de referência definitivas quando as autoridades nacionais competentes lhes notificavam formalmente o coeficiente de redução/adaptação definitivo e os seus direitos de importação. Todavia, era a Comissão que, em último lugar, fixava as quantidades de referência definitivas de cada operador individual. Determinava a quantidade de referência ao nível da Comunidade e os volumes dos contingentes pautais e em seguida, com base nesses dados, o coeficiente de redução/adaptação. A Comissão

não podia fixar a quantidade de referência ao nível da Comunidade sem ter aprovado as quantidades de referência globais e individuais. Esta implicação directa fora aceite pela Comissão nos n.ºs 22 a 39 da sua contestação no processo T-174/98.

- 91 As recorrentes alegam que o seu argumento, segundo o qual a Comissão se baseia nas quantidades de referência individuais, é confirmado pelo artigo 6.º do Regulamento n.º 2362/98, que prevê que as autoridades nacionais competentes comunicam a esta última, designadamente, «em relação a cada operador, as quantidades de bananas efectivamente importadas durante o período de referência». Atenta esta informação e em função do volume global dos contingentes pautais, a Comissão fixava, se fosse caso disso, um coeficiente único de adaptação a aplicar à quantidade de referência provisória de cada operador. Com efeito, a introdução do regime de 1999 e, em especial, a adopção do artigo 6.º do Regulamento n.º 2362/98 apenas confirmavam a prática que foi seguida no quadro do regime de 1993.
- 92 Observam que, no acórdão França/Comafrika e o., já referido, o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre a questão de saber se é a Comissão que fixa as quantidades de referência individuais. Apenas considerou que os operadores não conhecem o montante das suas quantidades de referência antes da fixação do coeficiente de redução. Ora, esta ignorância não obstava a que a decisão da Comissão que fixa as quantidades de referência constitua um acto que afecta directa e individualmente as recorrentes.
- 93 Por último, as recorrentes alegam que, se os seus pedidos de anulação devessem ser julgados inadmissíveis, ficariam sem qualquer possibilidade de recurso dado que, no quadro de uma acção judicial intentada nos Estados-Membros onde se encontram registadas, a questão das declarações abusivas ou dos erros cometidos noutros Estados-Membros e a da insuficiência do controlo e da verificação realizados pela Comissão não podia ser examinada.

Apreciação do Tribunal

- 94 O artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado confere aos particulares o direito de impugnar qualquer decisão que, embora tomada sob a forma de regulamento, lhes diga directa e individualmente respeito. O objectivo dessa 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 diga directa e individualmente respeito, e esclarecer assim que a escolha da forma não pode mudar a natureza de um acto (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Abril de 1997, *Terres rouges e o./Comissão*, T-47/95, *Colect.*, p. II-481, n.º 39).
- 95 No caso em apreço, importa examinar, em primeiro lugar, se as recorrentes são directamente afectadas pelos regulamentos impugnados.

Quanto à questão de saber se as recorrentes são directamente afectadas

- 96 É de jurisprudência constante que para que um acto comunitário diga directamente respeito a um particular recorrente, na acepção do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, deve produzir efeitos directos na situação jurídica do particular e a sua aplicação deve revestir um carácter puramente automático e decorrer apenas da regulamentação comunitária, sem aplicação de outras regras intermediárias (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Dezembro de 2000, *DSTV/Comissão*, T-69/99, *Colect.*, p. II-4039, n.º 24).
- 97 Cabe sublinhar que, contrariamente ao que as recorrentes alegam, a questão de saber se eram directamente afectadas pelo Regulamento n.º 3190/93 não foi examinada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão *França/Comafrica e o.*, já referido. Do n.º 42 do acórdão *Comafrica* resulta claramente que a Comissão

não contestou a afirmação das recorrentes de que eram directamente afectadas por esse regulamento, pelo que essa questão não pudera ser objecto de recurso para o Tribunal de Justiça. Além disso, do acórdão França/Comafrica e o., já referido, designadamente dos seus n.ºs 10, 38 e 39, resulta claramente que o recurso apenas incidia sobre a questão de saber se as recorrentes eram individualmente afectadas pelo regulamento em causa.

- 98 O objecto dos regulamentos impugnados é a fixação, em aplicação do artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93 e do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2362/98, de um coeficiente uniforme ou único de redução/adaptação a aplicar às quantidades de referência dos operadores a fim de as pôr em conformidade com o volume dos contingentes pautais para os anos de 1995 a 1999. As autoridades nacionais competentes não têm, portanto, nenhuma opção ou qualquer margem de manobra quanto à aplicação desses coeficientes. Devem aplicá-los de forma puramente automática, sem aplicação de outras regras intermédias. Daqui decorre que os regulamentos impugnados afectam directamente as recorrentes.

Quanto à questão de saber se as recorrentes são individualmente afectadas

- 99 A jurisprudência esclareceu que o critério de distinção entre um regulamento e uma decisão deve ser procurado no âmbito geral ou não do acto em questão (v., por exemplo, despacho do Tribunal de Justiça de 12 de Julho de 1993, Gibraltar Development/Conselho, C-168/93, Colect., p. I-4009, n.º 11, e despachos do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Junho de 1995, Kik/Conselho e Comissão, T-107/94, Colect., p. II-1717, n.º 35, e de 26 de Março de 1999, Biscuiterie-Confiserie LOR e Confiserie du Tech/Comissão, T-114/96, Colect., p. II-913, n.º 26). Um acto tem natureza geral quando se aplica a situações objectivamente determinadas e produz os seus efeitos jurídicos relativamente a pessoas consideradas de forma geral e abstracta (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 6 de Outubro de 1982, Alusuisse Italia/Conselho e Comissão, 307/81, Recueil, p. 3463, n.º 9, e de 2 de Abril de 1998, Greenpeace Council e o./Comissão, C-321/95 P, Colect., p. I-1651, n.º 28; despacho Kik/Conselho e Comissão, já referido, n.º 35).

- 100 Por outro lado, é de jurisprudência constante que o alcance geral e, deste modo, a natureza normativa de um acto não são afectados pela possibilidade de determinar com maior ou menor precisão o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a que o mesmo se aplica num dado momento, enquanto se verificar que tal aplicação é feita por força de uma situação objectiva de direito ou de facto, definida pelo acto em relação com a finalidade deste último (v. despacho do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Junho de 1995, *Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto e o./Comissão*, T-183/94, Colect., p. II-1941, n.º 48).
- 101 Além disso, não se exclui que, em determinadas circunstâncias, mesmo um acto normativo que se aplique à generalidade dos operadores económicos interessados possa dizer individualmente respeito a alguns deles (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de Maio de 1991, *Extramet Industrie/Conselho*, C-358/89, Colect., p. I-2501, n.º 13, e de 18 de Maio de 1994, *Codorniu/Conselho*, C-309/89, Colect., p. I-1853, n.º 19). Nesse caso, um acto comunitário pode então ter ao mesmo tempo um carácter normativo e, relativamente a certos operadores económicos interessados, um carácter decisório (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Dezembro de 1995, *Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão*, T-481/93 e T-484/93, Colect., p. II-2941, n.º 50). Todavia, uma pessoa singular ou colectiva só pode pretender ser individualmente afectada se o acto em causa a afectar em razão de certas qualidades que lhe são próprias ou de uma situação de facto que a individualiza relativamente a qualquer outra pessoa (v. acórdão *Codorniu/Conselho*, já referido, n.º 20, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Abril de 1995, *CCE de Vittel e o./Comissão*, T-12/93, Colect., p. II-1247, n.º 36). Ora, no caso em apreço, as recorrentes não demonstram ser afectadas pelos regulamentos impugnados em razão de certas qualidades que lhes são próprias ou de uma situação de facto que as individualiza relativamente a qualquer outra pessoa, na acepção da jurisprudência supra-referida.
- 102 No caso em apreço, as recorrentes contestam a natureza normativa dos regulamentos impugnados e alegam que, não obstante o acórdão *França/Comafrika e o.*, já referido, todos estes regulamentos devem ser analisados como um «conjunto de decisões individuais» que afectam a sua posição jurídica enquanto membros de um círculo fechado e restrito de operadores económicos interessados. A Comissão recebera das autoridades nacionais competentes dados

individuais relativos a todos os operadores, designadamente as quantidades de bananas que cada um deles alegava ter comercializado/importado. Segundo as recorrentes, após ter verificado e corrigido, em cooperação com as autoridades nacionais, as quantidades de referência individuais dos operadores, a Comissão fixou as respectivas quantidades de referência definitivas. Em seguida, adoptou os regulamentos impugnados porque a soma das quantidades de referência definitivas de cada operador excedia o volume dos contingentes pautais, constituindo essa ultrapassagem, por conseguinte, a razão de ser dos referidos regulamentos. Ao aprovar estes últimos, a Comissão não adoptou, portanto, medidas de carácter geral, mas uma série de decisões que determinam as quantidades de bananas a atribuir a cada operador individual.

- 103 Das respostas que as partes deram às questões escritas submetidas pelo Tribunal de Primeira Instância antes da audiência e dos documentos apresentados a seu pedido (v. n.ºs 57 e 58 *supra*) resulta que a Comissão desempenhou um papel muito importante, conjuntamente com as autoridades nacionais competentes, na verificação e correcção das quantidades de referência individuais dos operadores a fim de eliminar os casos de dupla contagem. Para esse efeito, recebe dos Estados-Membros, designadamente nos termos do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1442/93 e do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2362/98, uma lista dos operadores aí registados bem como as quantidades que esses operadores comercializaram/importaram. Este papel activo da Comissão fica demonstrado, por exemplo, por uma ofício de 23 de Janeiro de 1999, do Sr. Mildon, director da Direcção-Geral da Agricultura da Comissão, endereçada ao Dr. Market, do Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung a propósito do cálculo das quantidades de referência para 1997. Este ofício respeitava, designadamente, à organização de uma reunião entre quatro agentes da sua direcção e todos os agentes desse organismo implicados no cálculo das quantidades de referência. O Sr. Mildon solicitava, em especial, a comunicação de documentos específicos referentes à comercialização de bananas em 1995 e relativos a doze operadores expressamente designados, bem como a lista dos operadores a quem estes últimos venderam bananas. O Sr. Mildon também solicitava ao organismo em questão a indicação dos nomes dos operadores a quem 30 operadores da categoria A, exercendo as funções descritas no artigo 3.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1442/93, adquiriram as bananas incluídas nas suas quantidades de referência, distinguindo consoante esses operadores apenas exerceram as funções descritas na alínea c), ou as funções referidas nas alíneas b) e c), precisando as quantidades correspondentes. Dos autos resulta que o ofício do Sr. Mildon é representativo do

importante papel desempenhado pela Comissão na verificação das quantidades de referência dos operadores individuais. Importa observar que a Comissão recebe anualmente números relativos a operadores individuais e que está muito implicada na verificação desses números, só ou em cooperação com as autoridades nacionais competentes, a fim de identificar e de eliminar os casos de dupla contagem.

- 104 Importa sublinhar que, nos termos do artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93 e do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2362/98, a Comissão é obrigada a fixar um coeficiente de redução/adaptação se a quantidade de referência comunitária global exceder o montante do contingente pautal (no regime de 1993) ou dos regimes pautais e das bananas tradicionais ACP (no regime de 1999), a fim de eliminar esse excesso. Por conseguinte, é a existência desse excesso que está na origem dos regulamentos que fixam coeficientes de redução/adaptação. Os coeficientes assim fixados afectam de forma uniforme todos os operadores das diferentes categorias no quadro do regime de 1993 e dos operadores tradicionais no quadro do regime de 1999.
- 105 Todavia, a intervenção da Comissão na verificação e correcção de determinadas quantidades de referência individuais, ou mesmo de todas essas referências, a fim de estabelecer com precisão a quantidade de referência comunitária global não significa que a instituição, aquando da adopção dos regulamentos que fixam coeficientes de redução/adaptação nos termos do artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93 e do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2362/98, decida do seguimento a dar a cada pedido apresentado.
- 106 Além disso, os papéis desempenhados pela Comissão através da fixação, por um lado, dos coeficientes de redução/adaptação controvertidos e, por outro, do coeficiente em causa no processo que esteve na origem do acórdão Weddel/Comissão, já referido, não são similares. Nos n.ºs 20 a 22 deste acórdão, o Tribunal declarou que o regulamento controvertido fora adoptado tendo em conta as carnes de bovino relativamente às quais tinham sido apresentados pedidos individuais de certificados de importação e em que não era possível apresentar um novo pedido. O Tribunal de Justiça declarou, no n.º 35 do

acórdão França/Comafrika e o., já referido, que, «[ao] adoptar o regulamento [impugnado no acórdão Weddel/Comissão, já referido], a Comissão usou da faculdade prevista no artigo 15.º, n.º 6, alínea d), do Regulamento (CEE) n.º 2377/80, [...] segundo o qual a Comissão decide em que medida pode ser dado seguimento aos pedidos de certificados e fixa uma percentagem única de redução das quantidades pedidas se as quantidades para as quais os certificados foram pedidos ultrapassarem as quantidades disponíveis». Em contrapartida, nos presentes processos, o objecto e o efeito jurídico da adopção dos regulamentos impugnados não são o de decidir o seguimento a dar aos pedidos individuais que os operadores apresentaram às autoridades nacionais competentes, mas sim extrair as consequências, nos termos do artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93 e do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2362/98, de uma situação objectiva de facto, decorrente da existência de um excesso da quantidade de referência comunitária global relativamente ao volume do contingente pautal (no regime de 1993) e aos contingentes pautais e das bananas tradicionais ACP (no regime de 1999). Esta análise não podia ser posta em causa pelo facto de a modificação das quantidades de referência definitivas dos operadores, resultante da aplicação, pelas autoridades nacionais competentes, dos coeficientes de redução/adaptação, poder ser previsível. São as autoridades nacionais competentes que determinam a quantidade de referência de cada operador e lhe notificam essa quantidade (v. artigo 6.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93 e artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2362/98).

107 Das respostas às questões colocadas pelas partes, por escrito e oralmente, resulta que os operadores não são oficialmente informados nem pelas autoridades nacionais competentes nem pela Comissão do montante das suas quantidades de referência definitivas antes da fixação e da publicação do coeficiente de redução/adaptação. Na medida em que certos operadores o foram, importa observar que esta circunstância não resulta de uma aplicação do artigo 6.º do Regulamento n.º 1442/93 ou do artigo 6.º do Regulamento n.º 2362/98, mas dos contactos pessoais entre esses operadores e as autoridades nacionais competentes. Segue-se que os regulamentos impugnados não permitem aos operadores determinar as quantidades definitivas que lhes serão atribuídas a título individual (v. acórdão França/Comafrika e o., já referido, n.º 32).

108 Assim, os regulamentos impugnados apresentam-se como medidas de carácter geral, na acepção do artigo 189.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actual

artigo 249.º, segundo parágrafo, CE). Aplicam-se a situações objectivamente determinadas e comportam efeitos jurídicos relativamente a categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstracta, ou seja, todos os operadores das categorias A e B (no regime de 1993) ou todos os operadores tradicionais (no regime de 1999).

- 109 Assim, os regulamentos impugnados têm, pela sua própria natureza, carácter geral e não constituem decisões na acepção do artigo 189.º, quarto parágrafo, do Tratado.
- 110 Do conjunto destas considerações resulta igualmente não se poder considerar que os regulamentos impugnados dizem individualmente respeito às recorrentes. Como as recorrentes não satisfazem uma das condições de admissibilidade estabelecidas no artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, os presentes recursos devem ser julgados inadmissíveis.
- 111 Relativamente ao argumento decorrente da inexistência de vias de recurso nacionais, importa observar que esse facto, admitindo-o provado, não pode justificar uma alteração, pela via de interpretação jurisdicional, do sistema das vias de recurso e dos processos estabelecidos pelo Tratado. De forma alguma permite que se julgue admissível um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou colectiva que não satisfaça as condições colocadas pelo artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado (despacho do Tribunal de Justiça de 23 de Novembro de 1995, Asocarne/Conselho, C-10/95 P, Colect., p. I-4149, n.º 26).
- 112 Por último, nos cinco processos, as recorrentes solicitam ao Tribunal que ordene medidas de instrução a fim de esclarecer os factos e a tramitação processual. Cabe ao Tribunal apreciar a utilidade dessas medidas (v., designadamente, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Julho de 1999, Sêché/Comissão, T-112/96 e T-115/96, ColectFP, pp. I-A-115 e II-623, n.º 284). Ora, à luz das respostas

dadas às questões colocadas às partes e após exame dos documentos apresentados pela Comissão relativos às correcções das quantidades de referência feitas pela Comissão (v. n.^{os} 57 e 58 *supra*), o Tribunal conclui não serem necessárias para se pronunciar sobre os presentes litígios e, portanto, que não há que deferir os pedidos de medidas de instrução formulados pelas recorrentes nos cinco processos.

Quanto aos pedidos de indemnização

Argumentos das partes

- 113 A título preliminar, as recorrentes observam que a Comissão é responsável pela gestão da organização comum de mercado no sector da banana (acórdão Países Baixos/Comissão, já referido, n.^{os} 33, 34 e 37). Os Estados-Membros não têm poder de decisão nesta matéria. Assim, a Comissão tinha a obrigação de verificar e de controlar a exactidão dos dados que lhe são comunicados pelas autoridades nacionais competentes e de os corrigir caso se revele existirem casos de duplas contagens passíveis de falsear a base do regime comum de importação.
- 114 As recorrentes alegam que os regulamentos impugnados são ilegais. Além disso, não eram medidas legislativas implicando escolhas de política económica, mas sim actos de natureza administrativa.
- 115 Afirmam que, na medida em que o coeficiente de redução/adaptação depende do volume do contingente pautal (no regime de 1993) ou dos contingentes pautais e

de bananas tradicionais ACP (no regime de 1999) dividido pela quantidade de referência comunitária global aceite pela Comissão, se essa quantidade de referência for inexacta, o coeficiente de redução/adaptação também o é.

- 116 Segundo as recorrentes, quando a Comissão adoptou os coeficientes de redução/adaptação para os anos de 1995 a 1999, sabia que as quantidades efectivamente disponíveis para serem comercializadas na Comunidade, no quadro do regime de 1993, ou importadas para a Comunidade, no quadro do regime de 1999, como resultam dos certificados emitidos e utilizados ou das importações registadas pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat) ao abrigo dos períodos de referência correspondentes, eram sensivelmente inferiores às quantidades declaradas pelos operadores. Além disso, não podia afirmar que ignorava a existência de casos de dupla contagem pois, por diversas vezes, adoptou coeficientes de redução provisórios para ter tempo de verificar os números com os Estados-Membros e com os operadores individuais.
- 117 Os regulamentos impugnados são, de acordo com as recorrentes, erróneos na medida seguinte:

Processo	Ano	Toneladas em excesso	Percentagem de erro no cálculo do coeficiente
T-198/95	1995	343 000 ¹	15 % ¹
T-171/96	1996	548 000 ¹	25 % ¹
		847 000 ²	31 % ²
T-230/97	1997	298 351 ²	14,8 % ²
T-174/98	1998	225 201 ²	13 % ²
T-225/99	1999	129 843 ¹	4 % ¹
		90 157 ²	3 % ²

¹ Com base nos números relativos às importações.

² Com base nos números relativos à utilização dos certificados.

- 118 A margem de erro no cálculo da quantidade de referência comunitária global não era razoável e excedia os limites de um erro administrativo tolerável.

Demonstrava claramente que as verificações efectuadas pela Comissão e pelos Estados-Membros, actuando enquanto agentes desta, não foram apropriados. Assim, os coeficientes de redução/adaptação eram ilegais.

- 119 Nos processos T-198/95, T-171/96, T-230/97 e T-174/98, as diferenças entre o montante total dos direitos dos operadores e o montante disponível a título do contingente pautal eram igualmente muito diferentes dos apurados ao longo dos primeiros anos da entrada em vigor do regime comum de importação. Nesses primeiros anos, a Comissão podia não dispor de todos os elementos para decidir se os pedidos de certificados de importação eram legítimos. Em contrapartida, ao longo dos anos, ficou integralmente informada do número total de certificados atribuídos e utilizados por cada operador. A utilização de certificados numerados dava à Comissão uma perspectiva de conjunto perfeita das quantidades de bananas comercializadas. As recorrentes sustentam que, se a Comissão tivesse trabalhado correctamente, ter-lhe-ia sido possível eliminar os casos de dupla contagem e determinar com exactidão a quantidade de referência de cada operador.
- 120 Relativamente ao processo T-225/99, as recorrentes alegam que a Comissão não pode justificar os seus erros invocando dificuldades em determinar com exactidão as quantidades de bananas importadas. O cálculo do coeficiente de adaptação para 1999 já não seria baseado nas quantidades de bananas comercializadas, mas nas importações efectivas e na utilização dos certificados durante o período de referência. Além disso, o regime de 1999 fora concebido para evitar os erros cometidos no passado. Todavia, a Comissão não utilizara os poderes que o Regulamento n.º 2362/98 lhe confere para detectar e punir as declarações abusivas dos operadores.
- 121 Não se tratava de erros no exercício, pela Comissão, de um poder de apreciação, mas do incumprimento do seu dever de determinar o coeficiente de redução/adaptação no respeito do direito. Esse incumprimento podia ser qualificado de

infracção ao princípio da boa administração e ao princípio segundo o qual a aplicação da legislação comunitária deve ser certa e previsível (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 1987, Países Baixos/Comissão, 326/85, Colect., p. 5091).

- 122 Além disso, os direitos futuros a certificados de importação dependiam das quantidades comercializadas no passado. As recorrentes juntaram aos seus requerimentos nos processos T-230/97 e T-174/98 um quadro que demonstrava a erosão dos seus direitos a certificados de importação durante os anos de 1989 a 2002. Esta erosão afectava os seus direitos fundamentais protegidos pelo direito comunitário, como o direito de propriedade e o de exercer uma actividade profissional ou comercial. O Conselho não autorizara a erosão dos direitos a certificados de importação no Regulamento n.º 404/93. Pelo contrário, tinha tomado medidas para evitar essa erosão em proveito dos operadores das categorias A e B (artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 404/93). A Comissão, contrariamente ao pretendido pelo legislador, criou um sistema que permitia a erosão dos direitos no interior de cada categoria.
- 123 As recorrentes alegam, a título subsidiário, que, caso o Tribunal considere que os regulamentos impugnados constituem medidas legislativas que implicam escolhas de política económica, a Comissão violou uma regra superior de direito que visa a protecção dos particulares e que essa infracção era suficientemente caracterizada. Essa regra prevê que uma instituição não pode adoptar um acto com base em factos de que conhece, ou deveria manifestamente conhecer, o carácter erróneo quando esse acto infringe os direitos dos particulares.
- 124 A Comissão violara essa regra, designadamente, ao determinar o coeficiente de redução/adaptação para as campanhas de 1995 a 1999, tomando em consideração quantidades de referência cuja inexactidão manifesta conhecia e, relativamente aos processos T-198/95, T-171/96, T-230/97 e T-174/98, criando um sistema que não se baseava numa operação pública facilmente verificável. A violação dessa regra fora suficientemente caracterizada e causara prejuízos às

recorrentes. De acordo com uma jurisprudência bem assente, as condições para a concessão de uma indemnização por perdas e danos, ao abrigo dos artigos 178.º e 215.º do Tratado, encontravam-se satisfeitas (acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho, 5/71, Colect., p. 375, de 5 de Dezembro de 1979, Amylum e Tunnel Refineries/Conselho e Comissão, 116/77 e 124/77, Recueil, p. 3497, e de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão, C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061).

- 125 O prejuízo alegado no caso em apreço consiste na perda do direito de importar bananas durante os anos de referência de 1995 a 1999. Esta perda é calculada, em toneladas, para cada um dos anos desse período em relação ao efeito da diferença entre a utilização dos coeficientes fixados pelos regulamentos impugnados e a utilização do coeficiente legal máximo proposto pelas recorrentes sobre as quantidades de referência anuais (v. quadro no n.º 117 *supra*). As recorrentes calcularam os seus prejuízos, em termos monetários, com base no custo médio de substituição por cada um dos anos acima referidos dos certificados perdidos relativamente a essas quantidades. Os montantes dos prejuízos seriam os seguintes:

Sociedade	Ano	Montante em euros
Comafrika SpA	1995-1998	3 435 447,50
Comafrika SpA	1999	525 412,68 ¹
		360 703,17 ²
Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co.	1995-1998	19 767 176
Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co.	1999	1 140 105 ¹
		782 697,80 ²

1 Com base nos valores relativos às importações.

2 Com base nos valores relativos à utilização dos certificados.

- 126 A Comissão, apoiada pelas intervenientes, alega que foi correctamente que exerceu os seus poderes na execução do Regulamento n.º 404/93. Não podia ser responsabilizada pelas «falhas» do sistema — admitindo que a sua existência se demonstre — que eram o resultado necessário de uma legislação adoptada pelo Conselho. A acção conduzida pela Comissão correspondia à necessidade

imperiosa de garantir o funcionamento efectivo da organização comum de mercado no sector da banana. Ao legislar para alcançar esse objectivo, a Comissão dispusera, no quadro fixado pelo Conselho, de um amplo poder de apreciação.

127 As recorrentes não demonstraram que a Comissão actuou ilegalmente. A existência de caso de dupla contagem não rectificadas não conduzia a invalidar os regulamentos impugnados. A dificuldade, no que respeita à diferença entre a soma das quantidades reivindicadas pelos operadores e o montante total disponível a título dos contingentes pautais, não decorria da existência dessa diferença enquanto tal, mas da questão de saber como e quando importa corrigir os números comunicados pelos operadores. O problema fundamental era o de saber a que operador deve uma determinada quantidade ser atribuída. Além disso, a análise segundo a qual a persistência dessas diferenças não tem, por si só, carácter anormal era confirmada pelo poder conferido à Comissão de fixar um coeficiente de redução/adaptação, reconhecido pelo Tribunal de Primeira Instância no acórdão Comafrica. Com efeito, a Comissão tinha-se esforçado seriamente para reduzir essas diferenças e tinha, em alguns casos, obtido esse resultado. Além disso, o Tribunal aceitara, no acórdão Comafrica, a possibilidade de essas diferenças existirem e implicarem a fixação de um coeficiente de redução para lá de um período transitório definido.

128 A Comissão acrescenta que a responsabilidade pela exactidão dos números cabe sobretudo aos Estados-Membros. Apenas lhe fora confiada uma missão de vigilância, que tinha cumprido com certo sucesso. Relativamente, em especial, ao processo T-225/99, alega que do artigo 6.º do Regulamento n.º 2362/98 resulta claramente que são os Estados-Membros que têm a responsabilidade de estabelecer as quantidades de referência ao longo do processo de atribuição das quantidades anuais. A Comissão tinha acesso às listas dos operadores e das quantidades de referência provisórias, bem como a informações relativas às suas importações de bananas e aos números de certificados utilizados durante o período de referência. Todavia, importa aceitar que, embora a Comissão esteja em condições de detectar casos potencialmente problemáticos que obrigavam a verificações, não dispunha de elementos de prova circunstanciados, dos poderes de investigação nem dos recursos necessários para determinar com precisão o problema que se coloca e o responsável por este.

- 129 As recorrentes também não demonstraram ter suportado um prejuízo passível de ser indemnizado. A Comissão considera que o quadro apresentado pelas recorrentes para demonstrar a erosão dos seus direitos a certificados de importação se baseia em considerações teóricas e não em dados reais. Não provaram que os seus direitos tinham sofrido uma redução como consequência directa da forma como a Comissão calculou os coeficientes de redução/adaptação controvertidos. A Comissão sustenta que a afirmação das recorrentes é tanto menos convincente quanto esses coeficientes se foram aproximando cada vez mais de 1 ao longo dos anos, de modo que o valor da redução das quantidades de referência dos operadores efectivamente imposta diminuiu.
- 130 Além do mais, a Comissão alega que as recorrentes só invocaram, para tentarem demonstrar que ela actuara ilegalmente ao fixar os coeficientes de redução/adaptação controvertidos, os fundamentos já rejeitados pelo Tribunal de Primeira Instância no acórdão Comafrica. Considera igualmente que os operadores não gozam de um direito, protegido pelo direito comunitário, de importar uma quantidade determinada de bananas a uma tarifa vantajosa (v. acórdão Comafrica, n.º 53). Também não tinham direito a uma parte fixa do contingente pautal. Os regulamentos impugnados eram legais e as recorrentes não podiam ser indemnizadas pelo prejuízo eventualmente suportado a menos que fizessem prova de que o seu prejuízo era anormal e especial (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Abril de 1998, Dorsch Consult/Conselho e Comissão, T-184/95, Colect., p. II-667, n.ºs 59 e 76 a 80). Ora, no caso em apreço, as recorrentes não fizeram essa prova.

Apreciação do Tribunal

- 131 A responsabilidade da Comunidade, na acepção do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, está subordinada à reunião de um conjunto de condições no que respeita à ilegalidade do comportamento censurado às instituições comunitárias, à realidade do dano e à existência de nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo alegado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 7 de Maio de 1992, Pesquerias De Bermeo e Naviera Laida/Comissão, C-258/90 e C-259/90, Colect., p. I-2901, n.º 42, e do Tribunal

de Primeira Instância de 1 de Fevereiro de 2001, T. Port/Comissão, T-1/99, Colect., p. II-465, n.º 42).

- 132 Através dos presentes pedidos de indemnização, as recorrentes pretendem obter a reparação do prejuízo que resulta da adopção pela Comissão dos regulamentos impugnados.
- 133 Sustentam que a Comissão actuou de forma ilegal aquando da adopção desses regulamentos pois baseou-se em quantidades de referência manifestamente inexactas à luz dos dados relativos às quantidades efectivamente disponíveis com vista à comercialização na Comunidade ou importados para a Comunidade durante os períodos de referência correspondentes. No processo T-225/99, acusam igualmente a Comissão de não ter utilizado os poderes que lhe são conferidos pelo Regulamento n.º 2362/98 para detectar e punir as declarações abusivas dos operadores.
- 134 Em matéria de responsabilidade da Comunidade pelos prejuízos causados a particulares, o comportamento imputado à Comissão deve constituir uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito que confira direitos aos particulares. O critério decisivo para considerar que uma violação do direito é suficientemente caracterizada é o do desrespeito manifesto e grave, por uma instituição comunitária, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação. Quando a instituição em causa apenas dispõe de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infracção ao direito comunitário pode bastar para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.ºs 41 a 44). Em especial, a verificação de uma irregularidade que, em circunstâncias análogas, uma administração normalmente prudente e diligente não teria cometido permite a conclusão de que o comportamento da instituição constitui uma ilegalidade susceptível de dar lugar à responsabilidade da Comunidade nos termos do artigo 215.º do Tratado.

- 135 Há pois que determinar o âmbito do poder de apreciação de que dispunha a Comissão aquando da adopção dos regulamentos impugnados.
- 136 A este respeito, há que declarar que a natureza geral ou individual de um acto de uma instituição não é um critério determinante para identificar os limites do poder de apreciação de que dispõe a instituição em causa (acórdão Bergaderm e Goupil/Comissão, já referido, n.º 46).
- 137 O Tribunal concluiu, no n.º 104 *supra*, que a Comissão é obrigada a fixar, nos termos do artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93 e do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2362/98, um coeficiente de redução/adaptação se a quantidade de referência comunitária global exceder o montante do contingente disponível, a fim de eliminar esse excesso. Estabelece-se o coeficiente de redução/adaptação dividindo o montante do contingente pautal ou o volume global dos contingentes pautais e das bananas tradicionais ACP pela quantidade de referência comunitária global. Segue-se que a Comissão não dispõe de uma margem de apreciação ou de um poder discricionário quanto à oportunidade da fixação do coeficiente de redução/adaptação e quanto à escolha dos montantes a atender para o efeito.
- 138 Do que precede resulta que pelos presentes recursos se pretende a reparação de um prejuízo que resultava da adopção, pela Comissão, no exercício de um poder de apreciação consideravelmente reduzido, de actos de natureza administrativa. Por conseguinte, uma simples infracção ao direito comunitário pode bastar para dar lugar à responsabilidade extracontratual da Comunidade. Importa, portanto, presentemente examinar se a Comissão cometeu, aquando da adopção dos regulamentos impugnados, uma irregularidade que, em circunstâncias análogas, uma administração normalmente prudente e diligente não teria cometido.
- 139 As recorrentes afirmam que a tomada em consideração, pela Comissão, aquando da fixação dos coeficientes de redução/adaptação para os anos de 1995 a 1999,

de quantidades de referência comunitárias globais sensivelmente superiores às quantidades efectivamente disponíveis com vista à comercialização na Comunidade ou importadas para a Comunidade durante os períodos de referência correspondentes conduziu à fixação de coeficientes erróneos. Expresso em percentagem, esse erro ficaria situado entre os 25% ou 31% para o ano de 1996, e 3% ou 4% para o ano de 1999 (v. n.º 117 *supra*).

140 A Comissão, embora refute os critérios utilizados pelas recorrentes para provar a alegada margem de erro no cálculo dos coeficientes de redução/adaptação, não contesta ter tido dificuldades para conciliar o montante dos pedidos dos operadores com a quantidade total de bananas comercializadas ou importadas na Comunidade durante os períodos de referência correspondentes.

141 Com efeito, a Comissão adoptou, por diversas vezes, coeficientes de redução provisórios para ter tempo de verificar os valores comunicados pelos operadores aos Estados-Membros. Assim, nos considerandos do seu Regulamento (CE) n.º 2947/94, de 2 de Dezembro de 1994, 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 1995 (JO L 310, p. 62), a Comissão sublinhou que as comunicações efectuadas pelos Estados-Membros nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1442/93 revelavam a existência de duplas contagens. Indicou igualmente «que a tomada em consideração [desses dados] resultaria na fixação [...] de um coeficiente uniforme de redução excessivo, que penalizaria determinados operadores» e que importa «determinar as taxas de redução numa base provisória». Daqui deduziu que as quantidades de referência definitivas «para os operadores a título de 1995 [...] só poderão ser adoptadas após novas verificações a efectuar pelos Estados-Membros em cooperação com [ela]».

142 Além disso, é certo que, aquando da fixação dos coeficientes de redução/adaptação definitivos para os anos de 1995 a 1999, a Comissão e os Estados-

Membros não conseguiram eliminar nas quantidades de referência adoptadas como base de cálculo todos os casos de dupla contagem, apesar de terem procedido a importantes verificações.

- 143 Todavia, importa sublinhar que a tomada em consideração dessas quantidades de referência não constitui, em si, uma irregularidade que, em circunstâncias análogas, uma administração normalmente prudente e diligente não teria cometido (v., *a contrario*, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Março de 1995, Cobrecaf e o./Comissão, T-514/93, Colect., p. II-621, em que o Tribunal condenou a Comissão a reparar os prejuízos resultantes não de um erro que cometera no cálculo do montante de um investimento elegível para um auxílio comunitário, mas da sua falta de diligência em rectificar esse erro de que tinha perfeita consciência desde há quinze meses).
- 144 A verificação de um erro ou de uma irregularidade cometido por uma instituição não basta, por si só, para que se esteja perante um caso de responsabilidade extracontratual da Comunidade, a menos que esse erro ou irregularidade se caracterize por uma falta de diligência ou de prudência. Segue-se que a existência, aquando da fixação dos coeficientes de redução/adaptação, de eventuais disparidades entre os valores comunicados pelas autoridades nacionais competentes e os do Eurostat ou outros dados relativos às quantidades de bananas comercializadas ou importadas na Comunidade durante os períodos de referência correspondentes não constitui, por si só, prova de uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário por parte da Comissão. Além disso, importa notar que o Tribunal de Primeira Instância, no acórdão Comafica (n.º 69), declarou, no que respeita ao regime de 1993, que «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».
- 145 Dos autos resulta que os números do Eurostat não se baseiam nas quantidades de bananas comercializadas, como exigido pelo artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93, e não são ventilados em função das actividades exercidas pelos operadores, tal como descritas no artigo 3.º, n.º 1, do mesmo regulamento. Por conseguinte, embora os números do Eurostat ou outros números relativos às

importações durante os períodos de referência pudessem ser úteis enquanto indicações gerais no processo de verificação de eventuais casos de dupla contagem ou de disparidades nos números comunicados pelas autoridades nacionais competentes, não constituem uma base válida para a determinação das quantidades de referência nos termos do artigo 6.º do Regulamento n.º 1442/93 (v. acórdão Comafrica, n.º 69). Segue-se que, quando a Comissão fixou os coeficientes de redução controvertidos aplicando o regime de 1993, não actuou de forma ilegal ao recusar-se a substituir os números baseados nas quantidades comercializadas por números baseados nas quantidades importadas.

146 Além disso, o comportamento da Comissão, aquando da verificação e da correcção das quantidades de referência comunicadas pelas autoridades nacionais competentes, não se caracterizou por uma falta de prudência ou de diligência. Em vez de ter aceite os números sem se interrogar, a Comissão, como aliás as recorrentes alegaram nos seus argumentos relativos à admissibilidade dos presentes recursos, esteve implicada nos anos de 1995 a 1999 com as autoridades nacionais competentes na identificação e eliminação dos casos de dupla contagem. Tendo em atenção, por um lado, as descrições feitas pelas partes dos processos de verificação e de correcção das quantidades de referência e, por outro, o exame que o Tribunal fez das informações e documentos que lhe foram enviados a seu pedido (v. n.º 103 *supra*), há que considerar que a Comissão actuou com uma grande prudência e uma grande diligência na verificação e correcção das disparidades nos números comunicados pelas autoridades nacionais competentes e na eliminação dos casos de dupla contagem. Esta apreciação não é infirmada pelo facto de ser impossível eliminar todos os casos de dupla contagem.

147 Relativamente ao regime de 1993, a eliminação de todas as disparidades eventuais nos números comunicados pelas autoridades nacionais competentes era muito difícil, ou mesmo impossível, atenta, em primeiro lugar, a complexidade das disposições relativas, por um lado, às diferentes categorias de operadores e de actividades e, por outro, às distinções resultantes das diferentes origens do produto, em segundo, à dimensão do comércio em questão e, em terceiro, os limites impostos por prazos fixados para cada campanha anual.

- 148 Relativamente ao processo T-225/99, o regime de 1999 simplificou sensivelmente as disposições relativas à atribuição dos certificados de importação, designadamente ao prever que já não seriam tomadas em consideração as quantidades comercializadas, mas as quantidades importadas pelos operadores durante o período de referência. Todavia, a existência de uma pretensa disparidade de 3% a 4% entre os números comunicados pelas autoridades nacionais competentes e os dados sobre as importações de bananas durante o período de referência para o ano de 1999 não podia constituir a prova de uma falta de diligência ou de prudência no caso em apreço. Dado que, por um lado, o ano de 1999 foi o primeiro ano de aplicação do regime de 1999, que se baseava nas quantidades de bananas importadas e não nas quantidades de bananas comercializadas, e, por outro, que os certificados de importação são emitidos para mais de 700 operadores em quinze países, era inevitável uma certa margem de disparidade.
- 149 Por conseguinte, face, designadamente, à natureza complexa das disposições estabelecidas pelos regimes de 1993 e de 1999, aos limites de tempo, à enorme quantidade de transacções, às exigências decorrentes do funcionamento das administrações dos quinze Estados-Membros e às importantes diligências efectuadas pela Comissão para reduzir eventuais disparidades nos números, importa considerar que esta última actuou com a prudência e a diligência requeridas.
- 150 Atentos os elementos que precedem, a Comissão não pode ser considerada responsável por uma violação do direito comunitário susceptível de dar lugar à responsabilidade da Comunidade nos termos do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado.
- 151 Segue-se que os pedidos de indemnização devem ser julgados improcedentes.
- 152 Do conjunto das considerações que precedem, resulta que os recursos devem ser integralmente julgados improcedentes.

Quanto às despesas

- 153 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo as recorrentes sido vencidas e tendo a Comissão pedido a sua condenação nas despesas, há que condená-las a suportar as suas próprias despesas e, solidariamente, as da Comissão.
- 154 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, o Reino de Espanha e a República Francesa, intervenientes, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

- 1) Os pedidos de anulação são julgados inadmissíveis.

- 2) Os pedidos de indemnização são julgados improcedentes.

- 3) **As recorrentes suportarão as suas próprias despesas e, solidariamente, as da Comissão.**

- 4) **As intervenientes suportarão as suas próprias despesas.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Julho de 2001.

O secretário

O presidente

H. Jung

P. Lindh