CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 15 de Outubro de 1996 *

Introdução

1. Os presentes processos têm por objecto um recurso do Reino da Bélgica contra a Comissão, de anulação dos seguintes regulamentos respeitantes à importação de bananas nos novos Estados-Membros, Áustria, Finlândia e Suécia (a seguir «regulamentos trimestrais»):

— Regulamento (CE) n.º 3303/94 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1994, que estabelece medidas transitórias para a importação de bananas na Áustria, na Finlândia e na Suécia durante o primeiro trimestre de 1995 [1] (a seguir «primeiro regulamento trimestral») (processo C-71/95),

— Regulamento (CE) n.º 479/95 da Comissão, de 1 de Março de 1995, que estabelece medidas transitórias para a aplicação do regime do contingente pautal de importação de bananas durante o segundo trimestre de 1995, na sequência da adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia [2] (a seguir «segundo regulamento trimestral») (processo C-155/95),

— Regulamento (CE) n.º 1219/95 da Comissão, de 30 de Maio de 1995, que estabelece medidas transitórias para a aplicação do regime do contingente pautal de importação de bananas durante o terceiro trimestre de 1995, na sequência da adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia [3] (a seguir «terceiro regulamento trimestral») (processo C-271/95).

No momento da adesão à União Europeia, os novos Estados-Membros foram integrados na Política Agrícola Comum, nomeadamente na organização de mercado no sector das bananas. Os regulamentos trimestrais concedem às autoridades dos novos Estados-Membros a possibilidade de autorizarem os operadores estabelecidos nos seus territórios a importar, em cada um dos três primeiros trimestres de 1995, determinadas quantidades de bananas originárias de países terceiros.

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO L 341, p. 46.

2 — JO L 49, p. 18.

3 — JO L 120, p. 20.

A organização comum de mercado no sector das bananas

2. 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 [4] (a seguir «regulamento de base»), consagrou uma nova organização de mercado no sector das bananas. O regulamento de base prevê a abertura de um contingente pautal anual para as importações de bananas originárias de países terceiros e de bananas não tradicionais ACP [5]. No âmbito deste contingente pautal, as bananas originárias de países terceiros estão sujeitas a um direito aduaneiro de 75 ecus por tonelada, ao passo que as bananas não tradicionais ACP estão sujeitas a um direito nulo. Em relação às quantidades que excedem o contingente pautal, as importações de bananas de países terceiros e de bananas não tradicionais ACP estão sujeitas a um direito aduaneiro de 850 ecus e 750 ecus por tonelada, respectivamente. Anualmente, é elaborada uma estimativa da produção e do consumo na Comunidade, bem como das importações e exportações. Sempre que aumentar o consumo comunitário determinado com base nesta estimativa, o volume do contingente será aumentado em conformidade. O contingente pautal é repartido pelos operadores, com base na quantidade média de bananas que venderam, por operador, nos três anos anteriores com dados estatísticos disponíveis.

3. No caso em apreço, o regulamento de base contém as seguintes disposições pertinentes:

«*Artigo 18.º*

1. Será aberto, anualmente, um contingente pautal de 2,2 milhões de toneladas (peso líquido) para as importações de bananas de países terceiros e de bananas não tradicionais ACP.

...

Artigo 19.º

1. A partir de 1 de Julho de 1993, o contingente pautal será aberto até:

a) 66,5% para a categoria de operadores que comercializaram bananas de países terceiros e/ou não tradicionais ACP;

4 — JO L 47, p. 1, alterado, em último lugar, pelo Regulamento (CE) n.º 3290/94 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativo às adaptações e medidas transitórias necessárias no sector da agricultura para a execução dos acordos concluídos no âmbito das negociações comerciais multilaterais do «Uruguay Round» (JO L 349, p. 105).

5 — As «bananas não tradicionais ACP» são definidas no artigo 15.º-A, n.º 2, segunda frase, como importações de bananas originárias de países ACP que excedem a quantidade fixada no regulamento. A denominação «países ACP» inclui uma série de países de África, das Caraíbas e do Pacífico, com os quais a Comunidade celebrou as Convenções de Lomé.

b) 30% para a categoria de operadores que comercializaram bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP;

c) 3,5% para a categoria de operadores estabelecidos na Comunidade que começaram, a partir de 1992, a comercializar bananas que não as bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP.

...

2. Com base nos cálculos feitos separadamente para cada uma das categorias de operadores referidas nas alíneas a) e b) do n.º 1, cada operador obtém certificados de importação com base na quantidade média de bananas que vendeu nos três anos anteriores com dados estatísticos disponíveis...»

4. O Regulamento (CEE) n.º 1442/93 da Comissão, de 10 de Junho de 1993, que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade [6] (a seguir «regulamento de execução»), contém, entre outras, disposições relativas às modalidades de cálculo e de repartição das diferentes quantidades referidas no regulamento de base.

O acto de adesão

5. O Acto relativo às condições de adesão do Reino da Noruega, da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia [7] (a seguir «acto de adesão»), contém, entre outras, as seguintes disposições:

«Título VI

Agricultura

Artigo 137.º

...

6 — JO L 142, p. 6, alterado, em último lugar, pelo Regulamento (CE) n.º 1409/96 da Comissão, de 19 de Julho de 1996, que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade, no respeitante aos critérios de admissibilidade aplicáveis aos operadores da categoria C e a certas datas relativas à gestão do regime de contingente pautal (JO L 181, p. 13).

7 — JO C 241, de 29 de Agosto de 1994, p. 21.

2. Salvo disposições em contrário do presente acto:

...

— os direitos e obrigações decorrentes da política comum são inteiramente aplicáveis aos novos Estados-Membros.

...

Artigo 148.°

1. Salvo disposição em contrário em casos específicos, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, adoptará as disposições necessárias à execução do presente título.

2. O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, pode proceder às adaptações das disposições constantes do presente título que se revelem necessárias em consequência de alterações da regulamentação comunitária.

Artigo 149.°

1. Se forem necessárias medidas transitórias para facilitar a passagem do regime existente nos novos Estados-Membros para o regime decorrente da aplicação da organização comum de mercado, nos termos do presente título, essas medidas serão adoptadas segundo o procedimento previsto no artigo 38.° do Regulamento (CEE) n.° 136/66 ou, conforme o caso, nos artigos correspondentes dos outros regulamentos relativos à organização comum dos mercados agrícolas. As referidas medidas podem ser tomadas durante um período que terminará em 31 de Dezembro de 1997, sendo a sua aplicação limitada a esta data.

...

Artigo 150.°

1. As medidas transitórias respeitantes à aplicação dos actos relativos à Política Agrícola Comum e não especificadas no presente acto, incluindo no domínio das estruturas, tornadas necessárias em consequência da adesão, serão adoptadas antes da adesão de acordo com o procedimento previsto no n.° 3 e entrarão em vigor, pelo menos, à data da adesão.

...

3. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, adoptará as medidas transitórias referidas nos n.os 1 e 2 do presente artigo. No entanto, as medidas que afectem instrumentos inicialmente adoptados pela Comissão serão adoptadas por esta instituição de acordo com o procedimento previsto no n.º 1 do artigo 149.º»

Os regulamentos trimestrais

6. Os regulamentos trimestrais foram adoptados com base no disposto no referido artigo 149.º do acto de adesão.

7. O segundo considerando e o artigo 4.º do primeiro regulamento trimestral têm a seguinte redacção:

«Considerando que, a fim de facilitar a transição do regime existente nos novos Estados-Membros antes da sua adesão para o regime resultante da aplicação das regras da organização comum de mercado no sector das bananas, é conveniente autorizar, a título de medida transitória, que os operadores estabelecidos nos seus territórios importem, no primeiro trimestre de 1995, uma determinada quantidade de bananas originárias de países terceiros; que esta quantidade deve ser determinada com base na quantidade média que o operador em causa tiver importado, para o abastecimento destes mercados, durante o período de referência utilizado para determinar os direitos dos operadores no âmbito do regime do contingente pautal; que esta concessão não deve, contudo, prejudicar a atribuição da quantidade de referência para 1995, a efectuar ulteriormente em aplicação do [regulamento de execução].

...

Artigo 4.º

1. No primeiro trimestre de 1995, as autoridades competentes da Áustria, da Finlândia e da Suécia autorizarão os operadores estabelecidos nos seus territórios e que neles tenham importado bananas durante, pelo menos, um dos anos de 1991, 1992 e 1993 a importar bananas originárias de países terceiros, até ao limite de 35 785 toneladas na Áustria, 22 606 toneladas na Finlândia e de 47 352 toneladas na Suécia.

...

A autorização de importar concedida a um operador não pode incidir numa quantidade superior a 30% das quantidades anuais que este tiver importado durante os anos de 1991, 1992 e 1993.

Esta autorização não prejudica a quantidade de referência a atribuir aos operadores em causa a título de 1995, em aplicação do [regulamento de execução].

...»

8. O segundo regulamento trimestral contém um considerando correspondente ao considerando do primeiro regulamento trimestral, já referido. O artigo 1.° do segundo regulamento trimestral tem a seguinte redacção:

«*Artigo 1.°*

1. No segundo trimestre de 1995, e no âmbito do contingente pautal referido nos artigos 18.° e 19.° do Regulamento (CEE) n.° 404/93, as autoridades competentes da Áustria, da Finlândia e da Suécia autorizarão os operadores estabelecidos nos seus territórios e que para os mesmos tenham importado bananas em 1991, 1992 e/ou 1993 a importar bananas originárias de países terceiros, até ao limite de 32 206 toneladas para a Áustria, 20 346 toneladas para a Finlândia e 42 616 toneladas para a Suécia.

...

A autorização de importação concedida aos operadores não pode incidir numa quantidade superior a 27% da média das quantidades anuais pelos mesmos importadas em 1991, 1992 e 1993.

Esta autorização não prejudica a quantidade de referência a atribuir ao operador em causa a título de 1995, em aplicação do [regulamento de execução]

...»

9. O terceiro considerando e o artigo 1.° do terceiro regulamento trimestral têm a seguinte redacção:

«Considerando que, a fim de facilitar a transição do regime existente nos novos Estados-Membros antes da sua adesão para o regime resultante da aplicação das regras da organização comum de mercado no sector das bananas, é conveniente adoptar medidas transitórias para o terceiro trimestre de 1995; que, com efeito, na pendência da adaptação do volume do contingente pautal na sequência da adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia, não é possível determinar, para 1995, a quantidade de referência, na acepção do [regulamento de execução], dos operadores dos novos Estados-Membros, sem ao mesmo tempo diminuir, provisoriamente, as quantidades de referência fixadas, no final de 1994 e em relação a 1995, para os operadores dos demais Estados-Membros; que, em consequência, é conveniente autorizar os operado-

res estabelecidos nos novos Estados-Membros a importar, no terceiro trimestre de 1995, uma determinada quantidade de bananas originárias de países terceiros; que esta quantidade deve ser determinada com base na quantidade média que o operador em causa tiver importado, para o abastecimento destes mercados, durante o período de referência utilizado para determinar os direitos dos operadores no âmbito do regime do contingente pautal; que esta concessão não deve, contudo, prejudicar a atribuição da quantidade de referência para 1995, a efectuar ulteriormente em aplicação do [regulamento de execução].

A autorização de importação concedida a cada operador não pode incidir numa quantidade superior a 25% da média das quantidades anuais por este importada em 1991, 1992 e 1993.

Esta autorização não prejudica a quantidade de referência a atribuir ao operador em causa a título de 1995 em aplicação do [regulamento de execução].

Artigo 1.°

...»

1. No terceiro trimestre de 1995, e no âmbito do contingente pautal referido nos artigos 18.° e 19.° do [regulamento de base], as autoridades competentes da Áustria, da Finlândia e da Suécia autorizarão os operadores estabelecidos nos seus territórios e que para os mesmos tenham importado bananas em 1991, 1992 e/ou 1993 a importar bananas originárias de países terceiros, até ao limite de 29 821 toneladas para a Áustria, 18 839 toneladas para a Finlândia e 39 460 toneladas para a Suécia.

10. Pode-se, aliás, assinalar que, com o Regulamento (CE) n.° 1924/95 da Comissão, de 3 de Agosto de 1995, que estabelece medidas transitórias para a aplicação do regime do contingente pautal de importação de bananas, na sequência da adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia [8] (a seguir «regulamento relativo à quantidade adicional»), o qual foi adoptado nos termos do artigo 149.°, foi fixada uma quantidade adicional para os novos Estados-Membros, em relação à totalidade do ano de 1995. As quantidades cuja importação tinha sido autorizada nos novos Estados-Membros durante os três primeiros trimestres foram imputadas à quantidade adicional, sendo o saldo repartido entre os

...

8 — JO L 185, p. 24.

operadores nos novos Estados-Membros para o quarto trimestre de 1995 [9].

Pedidos das partes

11. Nos presentes recursos, interpostos, respectivamente, a 14 de Março de 1995, 17 de Maio de 1995 e 10 de Agosto de 1995, o Governo belga pediu a anulação dos regulamentos trimestrais, com base nos seguintes fundamentos:

— os regulamentos deveriam ter sido adoptados ao abrigo dos artigos 148.° ou 150.°, em vez do artigo 149.°,

— as medidas transitórias implicam uma discriminação dos operadores nos antigos Estados-Membros, em relação aos operadores nos novos Estados-Membros,

— os regulamentos não estão suficientemente fundamentados.

12. A Comissão chamou a atenção do Tribunal de Justiça para a questão da admissibilidade do fundamento alicerçado na base jurídica dos dois primeiros regulamentos trimestrais e pediu a negação de provimento do recurso.

13. O Governo francês interveio nos processos relativos aos regulamentos respeitantes ao primeiro e ao segundo trimestre e apoiou os pedidos da Comissão.

Quanto à admissibilidade

14. Nas petições relativas aos regulamentos respeitantes ao primeiro e ao segundo trimestre, o Governo belga sustentou que foram adoptados pela Comissão com base no artigo 149.°, n.° 1, o qual remete para o n.° 3 do mesmo artigo em relação ao procedimento de adopção das medidas transitórias; nos termos desta última disposição, as medidas transitórias são adoptadas pelo Conselho ou pela Comissão, conforme tenha sido o Conselho ou a Comissão que aprovou o acto jurídico a que se refere a medida transitória. O regulamento de base foi adoptado pelo Conselho. Os dois primeiros regulamentos trimestrais consagram medidas transitórias que derrogam o regulamento de base no que diz respeito aos três novos Estados-Membros. A competência para o efeito cabe ao Conselho e não à Comissão.

9 — Em relação a 1996, a Comissão aumentou, aliás, o contingente para 2 553 000 toneladas; v. Regulamento (CE) n.° 1559/96 da Comissão, de 30 de Julho de 1996, relativo ao aumento do volume do contingente pautal de importação de bananas previsto no artigo 18.° do Regulamento (CEE) n.° 404/93 do Conselho, para 1996 (JO L 193, p. 12).

15. Nas contestações nos referidos processos, a Comissão sustentou, no ponto intitulado «A base jurídica», que o Governo belga, visivelmente, não utilizou o texto definitivo do artigo 149.°, mas, provavelmente, uma versão anterior do acto de adesão, uma vez que o texto do artigo 149.° reproduzido pelo Governo belga corresponde ao artigo 150.° na versão final. Deduz daí que a argumentação do Governo belga relativamente ao artigo 149.° não é manifestamente fundamentada, dado que o artigo 149.° do acto de adesão autoriza, na verdade, a Comissão a aplicar medidas transitórias segundo o procedimento do comité de gestão, o que foi feito.

16. Nas réplicas nos referidos processos, o Governo belga reconheceu, em ponto intitulado de modo igual ao da contestação da Comissão, que se baseara nos trabalhos preparatórios do acto de adesão. Para além disso, alegou que os primeiro e segundo regulamentos trimestrais deveriam ter sido respectivamente adoptados com base nos artigos 148.° ou 150.°, mas não no artigo 149.°, e analisou pormenorizadamente estas disposições, desenvolvendo a sua argumentação a este propósito.

17. A Comissão, nas tréplicas nos referidos processos, foi ao encontro da argumentação desenvolvida pelo Governo belga nas suas réplicas.

18. Para além disso, a Comissão, nas tréplicas, chamou a atenção do Tribunal de Justiça para a questão da admissibilidade que resultaria, em sua opinião, dos argumentos sustentados pelo Governo belga nas réplicas, relativamente aos regulamentos do primeiro e do segundo trimestre, os quais se afastavam totalmente da exposição sumária contida nas petições, de tal modo que deveriam ser considerados novos fundamentos nos termos dos artigos 38.° e 42.° do Regulamento de Processo.

19. No que respeita a esta questão de admissibilidade, o Governo belga alegou que o erro apenas incide sobre a remissão para os artigos aplicáveis, mas não sobre o mérito da questão, o qual, no seu entender, permanece perfeitamente intacto.

20. O Governo francês manifestou-se a favor do indeferimento por inadmissibilidade e sustentou que o Governo belga, nas petições dos referidos processos, para além da discriminação e da falta de fundamentação, apenas tinha alegado que a Comissão não era competente para adoptar o primeiro e o segundo regulamento trimestral, dado que a competência, nos termos do artigo 149.°, cabe ao Conselho. Por outro lado, as petições não contêm qualquer indicação no sentido de que o artigo 149.° não poderia servir de base jurídica a estes regulamentos. Este argumento é exposto pela primeira vez nas réplicas e deve, assim, ser afastado, nos termos do artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento de Processo. O Governo francês, a este propósito, recorda o acórdão do Tribunal de

Justiça de 30 de Setembro de 1982, Amylum/ /Conselho [10].

21. As disposições pertinentes do Regulamento de Processo têm a seguinte redacção:

«*Artigo 38.°*

1. A petição... deve conter:

...

c) o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido;

...

Artigo 42.°

...

2. É proibido deduzir novos fundamentos no decurso da instância, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.

...»

22. Recorde-se que um fundamento é novo, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando não é mencionado, directa ou indirectamente, na petição [11]. É também o que decorre do processo Amylum/Conselho, invocado pelo Governo francês, no qual o Tribunal de Justiça declarou o seguinte:

«No caso vertente, convém observar que o fundamento novo suscitado pela recorrente não pode ser considerado... uma extensão de um fundamento anteriormente enunciado, uma vez que só na réplica a recorrente invoca a regra de direito alegadamente

10 — 108/81, Recueil, p. 3107.

11 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1961, Fives Lille Cail e o./Alta Autoridade (19/60, 21/60, 2/61 e 3/61, Recueil, p. 561, Colect. 1954-1961, p. 637).

violada e uma vez que a causa de anulação assim enunciada não fora referida, nem directa nem implicitamente, na petição» (n.° 25).

23. Para além da discriminação e da falta de fundamentos, a petição afirma, como já foi dito, que os regulamentos deveriam ter sido adoptados pelo Conselho e não pela Comissão. Em sentido restrito, poder-se-ia pois considerar que o facto de sustentar, na réplica, que os regulamentos deveriam ter sido adoptados com base nos artigos 148.° ou 150.°, e não no artigo 149.°, constitui um fundamento novo.

24. O conteúdo do «artigo 149.°», tal como descrito na petição, deixa, porém, transparecer que o Governo belga está a examinar, na realidade, o conteúdo do artigo 150.°; conclusão a que a Comissão, instituição que bem conhecia estas disposições, já aliás chegara também.

25. O facto de o Governo belga examinar na petição o conteúdo do «artigo 149.°», isto é, do artigo 150.°, que erradamente julga ser o artigo 149.° ao qual os regulamentos trimestrais fazem referência, e alegar que a decisão, segundo este preceito, deveria ter sido tomada pelo Conselho e não pela Comissão, também denota, contudo, de maneira indirecta, que o Governo é da opinião de que a escolha do «artigo 149.°», isto é, do artigo 150.°, enquanto base jurídica, está correcta. Nestas circunstâncias, a Comissão deveria poder daí deduzir, com um pouco de boa vontade, que o artigo 149.° não constituía, no entender do Governo belga, a boa base jurídica. O facto de a Comissão ter iniciado a sua contestação com um ponto intitulado «A base jurídica» confirma, além disso, em minha opinião, que entendeu efectivamente este fundamento como referindo-se à base jurídica dos regulamentos trimestrais. Apesar de a contestação conter este ponto, a Comissão não teceu, no entanto, comentários pormenorizados sobre a questão da base jurídica e contentou-se em sustentar que o fundamento relativo ao artigo 149.° era manifestamente infundado, uma vez que o Governo belga se baseara numa versão anterior do acto de adesão.

26. Para além disso, há que sublinhar que tanto as réplicas como as tréplicas, bem como as observações do Governo francês, contêm comentários aprofundados sobre a questão da base jurídica dos regulamentos trimestrais, a qual foi aliás também abordada na fase oral. A Comissão teve assim a possibilidade de defender eficazmente os seus interesses e o Tribunal de Justiça, por seu turno, dispõe, em meu entender, de uma base suficiente para decidir no caso vertente, de tal forma que as considerações quanto ao mérito subjacentes às regras do Regulamento de Processo, já referidas, estão verificadas.

27. Em todo o caso, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre o mesmo fundamento relativo à base jurídica no âmbito do terceiro regulamento trimestral, o que levaria, eventualmente, a resultados chocantes se se anulasse o terceiro regulamento trimestral por ilegalidade, ao mesmo tempo que se mantinham, por razões processuais, os regulamentos do primeiro e do segundo trimestre, os quais foram rigorosamente adoptados com a mesma base jurídica que a do terceiro regulamento trimestral, eventualmente anulado, e que assim sofreriam também das mesmas irregularidades que este.

28. À luz do que precede, entendo que é mais apropriado considerar este fundamento relativo à base jurídica um desenvolvimento situado no prolongamento de uma abordagem já contida na petição, em vez de o considerar um fundamento novo.

29. Proponho, pois, ao Tribunal de Justiça que examine a acusação quanto ao fundo em relação a todos os regulamentos impugnados.

Quanto à base jurídica

30. O Governo belga aprofundou a sua argumentação relativamente ao artigo 149.° do acto de adesão, no sentido de esta disposição só poder servir para a adopção de medidas transitórias que facilitem a passagem para a organização comum de mercado «nos termos do presente título». As medidas tomadas em execução do artigo 149.° não podem prejudicar o efeito do artigo 137.°, n.° 2, o qual implica que a organização comum de mercado no sector das bananas se aplica de pleno direito aos novos Estados-Membros. A escolha do artigo 149.° é errada, uma vez que não foi feita em função do verdadeiro objectivo e do conteúdo dos regulamentos. As disposições controvertidas deveriam ter sido adoptadas ao abrigo do artigo 148.° do acto de adesão, que diz respeito às medidas de execução, ou do artigo 150.°, que se refere às medidas transitórias. Nos termos destas disposições, essa competência cabe ao Conselho.

31. A Comissão sustentou que o artigo 149.° tem por objectivo fazer face a situações imprevisíveis nos novos Estados-Membros, o que resultaria claramente da expressão «para facilitar a passagem do regime existente nos novos Estados-Membros para o regime...». Contrariamente ao artigo 148.°, o artigo 149.° prevê medidas transitórias com uma duração limitada, como é o caso, por exemplo, dos regulamentos trimestrais (v., a este propósito, o último período do n.° 1 do artigo 149.°). As medidas susceptíveis de ser tomadas são medidas destinadas a facilitar a passagem para o regime decorrente da «aplicação da organização comum de mercado, nos termos do presente título». A expressão «nos termos do presente título» refere-se, portanto, à aplicação da organização de mercado. Esta aplicação está regulada no artigo 137.°, o qual esclarece que a organização comum de mercado no sector das bananas se

aplica a partir de 1 de Janeiro de 1995 nos novos Estados-Membros, sem que esteja prevista qualquer adaptação às medidas transitórias. O artigo 149.° não contém qualquer restrição quanto à natureza das medidas susceptíveis de ser utilizadas para facilitar a passagem. Mesmo as medidas que impliquem uma suspensão temporária da aplicação da organização de mercado são pois possíveis. A única condição que pode ser imposta a este respeito é a de as medidas deverem ser necessárias «para facilitar a passagem do regime...».

O artigo 148.°, n.° 1, do acto de adesão prevê a adopção de «disposições necessárias à execução do presente título», isto é, o título VI do acto de adesão, relativo à agricultura (artigos 137.° a 150.°), e este preceito não pode, pois, ser invocado para introduzir derrogações ao artigo 137.° do acto de adesão. Segundo a sua redacção, o artigo 150.° só pode, além disso, ser utilizado durante o período que medeia entre a data da assinatura e a data da entrada em vigor do acto de adesão e apenas quanto às adaptações de actos comunitários que, por qualquer razão, não ocorreram no âmbito do acto de adesão. Assim, os regulamentos trimestrais não podiam também ser baseados no artigo 150.°, visto que não se tratava de adaptar a organização comum de mercado, mas de adiar a sua aplicação.

32. O Governo francês sustenta que o artigo 149.°, n.° 1, do acto de adesão atribui competência à Comissão para adoptar medidas transitórias, tendo como efeito, por exemplo, isentar temporariamente os novos Estados-Membros da aplicação das disposições de uma organização comum de mercado. O âmbito de aplicação desta disposição não está unicamente limitado às competências que o Conselho concedeu à Comissão relativamente a uma organização comum de mercado. Se tal fosse o caso, o artigo 149.° já não teria efeito útil, dado que a Comissão é, de qualquer maneira, competente para adoptar ou alterar as medidas que caem na alçada da sua competência.

33. Os operadores nos novos Estados-Membros que, nos anos anteriores à adesão, em 1 de Janeiro de 1995, importavam bananas, podiam, segundo creio, ter a legítima expectativa de, mesmo após a adesão à União Europeia, poder continuar a importar bananas e, portanto, como no passado, abastecer em bananas o mercado dos novos Estados-Membros.

34. Uma repartição do contingente pautal anual de 2,2 milhões de toneladas, calculado para doze Estados-Membros, pelos operadores da União alargada a quinze Estados-Membros, implicaria — na ausência de alteração desse contingente — uma redução dos direitos em matéria de importações para os operadores dos antigos Estados-Membros e a atribuição insuficiente de direitos em matéria de importações aos operadores dos novos Estados-Membros. Esta repartição de um contingente pautal não alterado geraria uma escassez de bananas e, por essa via, um aumento dos preços no mercado comunitário. Para além disso, os operadores não

teriam condições para fornecer as quantidades anteriormente fornecidas e ficariam na situação de não poder fazer face a obrigações já assumidas, de modo que os fluxos comerciais tradicionais não poderiam ser mantidos. Este resultado seria completamente contrário aos objectivos ligados à organização de mercado. Não existe pois qualquer elemento que faça pressupor que o legislador comunitário tinha a intenção de agir no sentido de a adesão dos novos Estados-Membros implicar a impossibilidade, para os operadores, de disporem das quantidades de que precisavam para fornecer os seus clientes. Em meu entender, era necessário prever medidas susceptíveis de facilitar a transição para os operadores actuando nos novos Estados-Membros, sem que isso trouxesse problemas para os operadores dos antigos Estados-Membros. Ora, o artigo 149.° do acto de adesão atribui precisamente competência à Comissão para a adopção dessas medidas.

35. O artigo 149.° do acto de adesão não diz que certos tipos de medidas estão, *a priori*, excluídas no caso de os requisitos aí previstos, nomeadamente o de necessidade, estarem preenchidos. Não se deve, pois, pressupor que o artigo 149.° exclui a possibilidade de consagrar disposições que estabelecem um adiamento da passagem para a organização comum de mercado no sector das bananas.

36. Tendo em conta o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que rejeite o fundamento baseado na falta de habilitação, que assenta no artigo 149.°

37. Não há, pois, que examinar em pormenor os artigos 148.° e 150.° No que diz respeito ao artigo 148.°, direi simplesmente, partilhando neste ponto a opinião da Comissão, que o título VI do acto de adesão implica que a organização comum de mercado no sector das bananas se aplica na sua totalidade aos novos Estados-Membros e que as disposições destinadas a executar o título VI não podem levar à suspensão de certos elementos da organização comum de mercado no sector das bananas nos novos Estados-Membros. No que respeita ao artigo 150.°, direi que esta disposição também não é pertinente, dado que deve ser considerada uma espécie de válvula de escape de segurança, susceptível de utilização até ao momento da adesão, para a adopção de medidas transitórias que, por qualquer razão, não foram integradas no acto de adesão, quando poderiam ter sido aí incluídas.

Quanto à violação do princípio da igualdade de tratamento

38. O Governo belga sustenta que os regulamentos trimestrais implicam uma discriminação dos operadores dos antigos Estados-Membros em relação aos operadores dos novos Estados-Membros. Com efeito, os regulamentos trimestrais implicam um afastamento do artigo 19.° do regulamento de base, uma vez que qualquer novo Estado-Membro recebe um contingente diferente, o

qual, porém, não é repartido entre os operadores segundo a regra prevista no artigo 19.° do regulamento de base, como é o caso nos antigos Estados-Membros.

39. A Comissão sustenta que os regulamentos trimestrais eram necessários por o Conselho não ter adaptado o contingente pautal em 1 de Janeiro de 1995, apesar de uma proposta apresentada para o efeito pela Comissão. Para além disso, a repartição do contingente pautal entre os operadores dos antigos Estados-Membros já tinha sido iniciada, em larga medida, no princípio do mês de Dezembro de 1994, de tal modo que uma interrupção deste processo teria originado um prejuízo significativo para os operadores dos antigos Estados-Membros e ameaçado o abastecimento do mercado comunitário. As autorizações de importação não afectam a quantidade a atribuir aos operadores em relação à totalidade do ano de 1995. Em relação à totalidade desse ano, os operadores dos novos Estados-Membros não são, pois, tratados de modo diferente dos operadores dos antigos Estados-Membros.

40. Convém observar que a qualificação jurídica do fundamento invocado pelo Governo belga, baseado no facto de os regulamentos trimestrais implicarem uma discriminação dos operadores dos antigos Estados-Membros em relação aos operadores dos novos, é, por assim dizer, deficiente. No entanto, parece que o Governo belga é, na realidade, da opinião de que, em violação do princípio da igualdade de tratamento, situações idênticas foram tratadas de maneira diferente.

41. Como referi no n.° 34, *supra,* uma repartição do contingente pautal anual de 2,2 milhões de toneladas, calculado para doze Estados-Membros, pelos operadores da União alargada a quinze Estados-Membros, implicaria — na ausência de alteração desse contingente — uma redução dos direitos em matéria de importações para os operadores dos antigos Estados-Membros e a atribuição insuficiente de direitos em matéria de importações aos operadores dos novos Estados-Membros.

42. Antes da adesão dos novos Estados-Membros, em 1 de Janeiro de 1995, a Comissão estava convencida de que, na sequência da adesão, o Conselho iria aumentar o contingente pautal por forma a adaptá-lo a uma União de quinze Estados-Membros. Quanto mais não fosse por esta razão, não se preocupou em aumentar o contingente pautal — o qual tinha sido oportunamente fixado no pressuposto dos antigos doze Estados-Membros — por via do processo do comité de gestão (v. artigo 27.° do regulamento de base). A estimativa que, nos termos do artigo 16.° do regulamento de base, pressupõe uma adaptação do contingente pautal feita segundo o processo do comité de gestão é elaborada normalmente no final do ano quando essa estimativa pode basear-se em dados relativos à primeira parte do ano; este *modus faciendi* era em 1995

tanto mais necessário quanto não se podia dispor de elementos empíricos adequados a basear a estimativa no que dizia respeito aos novos Estados-Membros. Para além disso, um aumento do contingente pautal deveria ter sido repartido entre as categorias A, B e C, na acepção do artigo 19.°, n.° 1, do regulamento de base, quando os operadores dos novos Estados-Membros tinham exclusivamente importado bananas da categoria A.

43. A Comissão resolveu o problema recorrendo aos regulamentos trimestrais, que permitiam atribuir aos operadores dos novos Estados-Membros uma autorização de importação de bananas originárias de países terceiros, até ao limite de certas quantidades determinadas para cada um dos três primeiros trimestres de 1995, sem repartição entre as três categorias A, B e C referidas no artigo 19.°, n.° 1, do regulamento de base, uma vez que os operadores nos novos Estados-Membros, segundo as informações disponíveis, apenas tinham importado bananas da categoria A.

44. Atente-se no facto de os regulamentos trimestrais não poderem ser considerados isoladamente, devendo pelo contrário ser olhados em conjugação com o regulamento relativo à quantidade adicional. As quantidades indicadas nos regulamentos trimestrais deviam, num primeiro momento, ser imputadas ao contingente pautal de 2,2 milhões de toneladas, mas, aquando da adopção do regulamento relativo à quantidade adicional, foi fixada uma quantidade adicional para as importações de bananas originárias de países terceiros e de bananas não tradicionais ACP (categoria A) nos novos Estados-Membros, para a totalidade do ano de 1995. As quantidades autorizadas para a importação nos novos Estados-Membros durante os três primeiros trimestres foram imputadas à quantidade adicional e o saldo da quantidade adicional foi repartido entre os operadores dos novos Estados-Membros durante o quarto trimestre de 1995. O contingente de 2,2 milhões de toneladas pode, dessa forma, ser inteiramente repartido pelos operadores dos antigos Estados-Membros.

45. As autorizações concedidas aos novos Estados-Membros para importar bananas originárias de países terceiros, até ao limite de certas quantidades determinadas para cada um dos três primeiros trimestres de 1995, assentaram, assim, no pressuposto de que os dados eram distintos para os operadores estabelecidos nos novos e nos antigos Estados-Membros. O facto de a Comissão ter tratado de modo diferente o que não era idêntico, afastando-se da organização de mercado neste aspecto, não consubstancia, pois, uma violação do princípio da igualdade de tratamento, mas significa, antes pelo contrário, que respeita esse princípio.

46. Para além disso, deve sublinhar-se que a Comissão indicou não estar na posse, em 1 de Janeiro de 1995, relativamente aos operadores dos novos Estados-Membros, das informações então necessárias à aplicação das normas relativas ao contingente pautal. Não foi indicado se, no momento da adopção do

segundo regulamento trimestral, a Comissão tinha efectivamente recebido, no que diz respeito aos operadores dos novos Estados-Membros, as informações necessárias para se proceder à repartição. A Comissão não contestou que assim devia acontecer. Nos termos do terceiro considerando do preâmbulo, o terceiro regulamento trimestral baseia-se, porém, no facto de o volume do contingente pautal não ter ainda sido adaptado na sequência da adesão dos novos Estados-Membros, como também ocorrera com os primeiro e segundo regulamentos trimestrais.

47. Como afirmou a Comissão, os três regulamentos contêm todos eles, no entanto, uma disposição, nos termos da qual as autorizações de importação não prejudicam a quantidade de referência a atribuir aos operadores a título de 1995, em aplicação do artigo 6.° do regulamento de execução. Tendo em conta o regulamento relativo à quantidade adicional, o qual adapta as regras previstas no artigo 19.°, n.° 2, do regulamento de base e nos artigos 3.° a 6.° do regulamento de execução, em vigor para os novos Estados-Membros, isto implica não existir, para a totalidade do ano de 1995, discriminação entre operadores dos novos e dos antigos Estados-Membros em relação a essas regras.

48. Tendo em conta as considerações que precedem, considero que não se pode dar acolhimento aos pedidos do recorrente no que respeita à violação do princípio da igualdade de tratamento.

Quanto ao fundamento de insuficiente fundamentação

49. O Governo belga sustentou que os considerandos dos regulamentos trimestrais não contêm fundamentação susceptível de justificar as medidas transitórias.

50. A Comissão respondeu que foi preenchido o requisito previsto no artigo 190.° do Tratado. Os regulamentos trimestrais contêm uma referência ao regulamento de execução e os preâmbulos evocam o caso dos novos Estados-Membros, bem como as adaptações tornadas necessárias pela adesão desses países. O objectivo dos regulamentos trimestrais destinados a facilitar as adaptações está claramente indicado. Finalmente, o conteúdo das medidas transitórias encontra-se mencionado nos preâmbulos.

51. Farei notar que a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado deve, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do acto, de modo a permitir aos interessados conhecer as justificações da medida tomada e ao Tribunal exercer a sua fiscalização [12]. Todavia, não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes,

12 — V., por exemplo, os acórdãos de 14 de Julho de 1994, Grécia/Conselho (C-353/92, Colect., p. I-3411, n.° 19), e de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350/88, Colect., p. I-395, n.° 15).

dado que a apreciação do acto deve ser levada a cabo no contexto em que ele se insere; do mesmo modo, o grau de precisão da fundamentação deve ser proporcionado às possibilidades materiais e às condições técnicas ou de prazo em que deve ocorrer [13].

52. O objectivo prosseguido pelos dois primeiros regulamentos trimestrais consta, respectivamente, dos segundo e terceiro considerandos dos preâmbulos, dos quais decorre que é facilitar a transição do regime existente nos novos Estados-Membros antes da sua adesão para o resultante da aplicação das regras da organização comum de mercado no sector das bananas.

53. O terceiro regulamento trimestral contém, no terceiro considerando do preâmbulo, a indicação do objectivo em termos análogos e aí declara que, na pendência da adaptação do volume do contingente pautal na sequência da adesão dos novos Estados membros, não é possível determinar, para 1995, a quantidade de referência dos operadores dos novos Estados-Membros, sem ao mesmo tempo diminuir, provisoriamente, as quantidades de referência fixadas, no final de 1994 e em relação a 1995, para os operadores dos demais Estados-Membros.

54. Para além disso, resulta do regulamento relativo à quantidade adicional que as medidas tomadas para os três primeiros trimestres eram justificadas por razões quer administrativas quer práticas. Em primeiro lugar, tinha-se revelado impossível aplicar, em tempo útil, as regras de repartição do regulamento de execução aos operadores dos novos Estados-Membros. Em segundo lugar, na pendência da adaptação do volume do contingente pautal, não era possível determinar os direitos de importação dos operadores dos novos Estados-Membros, sem ao mesmo tempo diminuir os direitos de importação fixados em relação ao mesmo ano para os operadores dos demais Estados-Membros.

55. Ambas as causas justificativas da adopção dos regulamentos trimestrais, constantes do regulamento relativo à quantidade adicional, confundem-se com a argumentação sustentada no caso vertente pela Comissão. Parece que os dois primeiros regulamentos trimestrais não contêm qualquer indicação sobre estas causas, ao passo que o terceiro faz referência a uma delas. Em minha opinião, teria sido preferível integrar em cada um dos regulamentos trimestrais as duas causas posteriormente indicadas no regulamentos relativo à quantidade adicional.

56. Como foi sustentado, não é todavia exigido, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, dado que a apreciação de um acto jurídico deve ser feita no contexto em que se insere. Considero, portanto, que não

13 — V., por exemplo, os acórdãos Delacre e o./Comissão (já referido na nota 12, n.º 16); de 25 de Outubro de 1978, Scholten-Honig e «De Bijenkorf» (125/77, Recueil, p. 1991, n.ºs 18 a 22, Colect., p. 681); de 23 de Fevereiro de 1978, An Bord Bainne (92/77, Recueil, p. 497, n.ºs 36 e 37, Colect., p. 211); e de 1 de Dezembro de 1965, Schwarze (16/65, Recueil, p. 1081, Colect. 1965-1968, p. 239).

há base bastante para anular os regulamentos trimestrais por insuficiência de fundamentação.

Quanto às despesas

57. Nos termos do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. A Comissão apresentou pedido nesse sentido. Em consequência, o Reino da Bélgica deve ser condenado nas despesas.

58. Nos termos do n.º 4 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. Em consequência, a República Francesa deve suportar as suas despesas.

Conclusões

59. Tendo em conta o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que profira o seguinte acórdão:

«1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.

A República Francesa suportará as suas despesas.»