CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GERHARD REISCHL

apresentadas em 17 de Março de 1976 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

O processo no qual apresentamos hoje as nossas conclusões tem a ver com pedidos de indemnização que cinco fábricas de moagem alemãs intentaram contra o Conselho e a Comissão das Comunidades Europeias.

Estas fábricas de moagem possuem centros de produção em diversos locais da República Federal da Alemanha, ao longo do Reno, em Frankfurt, em Hameln e em Berlim, e dedicam-se à transformação do trigo rijo em sêmola que é utilizada no fabrico de massas alimentícias. Elas consideram que a estrutura da regulamentação comunitária relativa ao mercado do trigo rijo é de molde a que as fábricas de moagem alemãs se encontrem desfavorecidas, designadamente em relação às suas concorrentes francesas.

Não é a primeira vez que questões como estas são submetidas a este Tribunal. Com efeito, os mesmos autores interpuseram já em 1972 recursos análogos (processos 63/72 a 69/72). Não é portanto necessário referir pormenorizadamente todos os aspectos do processo que durante bastante tempo ocupou este Tribunal. Bastará mencionar brevemente os seguintes factos.

Em diversos regulamentos de 29 de Abril, 4 de Junho e 17 de Junho de 1974, o Conselho procedeu à fixação dos preços do trigo rijo para a campanha de 1974/1975, que aqui está em causa, bem como dos auxílios aos produtores de trigo rijo. De acordo com estes textos, o preço indicativo ascendia, a partir de 1 de Agosto de 1974, a 182,83 UC/t, o preço de entrada a 180 UC/t, o preço de intervenção a 166,83 UC/t e o preço mínimo garantido aos produtores de trigo rijo a 196,83 UC/t. O auxílio concedido aos produtores de trigo rijo, cuja supressão tinha de resto sido proposta pela Comissão, foi fixado em 30 UC por tonelada, quer dizer, um montante igual à diferença entre o preço de intervenção e o preço mínimo garantido.

Os autores sustentam que se vêem obrigados a transformar principalmente trigo rijo proveniente de países terceiros, enquanto que as fábricas de moagem francesas podem moer trigo rijo francês na sua maior parte, trigo esse ao qual os autores têm apenas um acesso limitado. As fábricas de moagem alemãs sofreriam um prejuízo resultante do facto de se aplicarem condições diferentes a estas fontes de abastecimento e que, consequentemente, a regulamentação falsearia a concorrência.

Assim sendo, submeteram o assunto ao Tribunal de Justiça, por recursos de 15 de Julho de 1974, que deram entrada na Secretaria do Tribunal em 25 de Julho de 1974, ou seja, ainda antes do início da campanha de 1974/1975. As suas conclusões destinam-se em primeiro lugar a obter a declaração de que a Comunidade é obrigada a reparar o prejuízo que teriam que suportar resultante das per-

* Língua original: alemão.

das que iriam verificar-se na produção e nos preços no momento de transformação do trigo rijo e da venda da sêmola de trigo rijo durante a campanha cerealífera de 1974/1975, perdas essas devidas ao efeito das regulamentações em matéria de preços e de auxílios aplicáveis ao trigo rijo na Comunidade.

Os réus requereram a este Tribunal que se pronunciasse em primeiro lugar sobre a admissibilidade das acções, em conformidade com o artigo 91.° do Regulamento Processual, e que as rejeitasse por inadmissibilidade com o fundamento de se tratar de acções para reconhecimento de responsabilidade destinados a obter a reparação de um dano futuro.

A isto replicaram os autores pelo memorando de 4 de Novembro de 1974, no qual — tendo entretanto começado a campanha — formularam novas conclusões, pedindo a condenação dos réus no pagamento de determinadas importâncias, calculadas de harmonia com as vendas de sêmola que tinham realizado em Agosto e Setembro de 1974 e tendo em conta uma pretendida vantagem concorrencial das fábricas de moagem francesas que avaliaram em 30 UC por tonelada de sêmola. Além disso, mantiveram o seu pedido destinado a reconhecer que a Comunidade é obrigada a reparar o prejuízo que para além do montante referido teriam já sofrido no passado e que iriam ter que suportar no decurso da campanha cerealífera de 1974/1975 na sequência das perdas que se iriam verificar na produção e nos preços.

Tendo o Tribunal decidido a 20 de Novembro de 1974 reunir a questão prévia de inadmissibilidade ao fundo da causa, o processo prosseguiu com a apresentação dos memorandos dos réus quanto ao fundo.

Na sua réplica, os autores consideraram poder calcular até Fevereiro de 1975 o dano que sofreriam e consequentemente aumentaram os montantes que, em seu entender, a Comunidade deveria ser condenada a pagar-lhes. Quanto ao essencial, os pedidos de declaração permaneceram sem alteração.

No decurso do processo, isto é, a partir de 7 de Outubro de 1974, a regulamentação comunitária dos preços relativamente ao trigo rijo foi modificada em termos de o preço indicativo passar a ser de 191,97 UC/t, o preço de intervenção 175,17 UC/t, o preço mínimo garantido 205,17 UC/t e o preço de entrada 189,10 UC/t.

Já antes do início da campanha de 1974/1975 — como é sabido a alta dos preços tinha começado no Outono de 1973 —, os preços do trigo rijo no mercado mundial tinham ultrapassado o nível dos preços fixado pela Comunidade e mesmo o dos preços mínimos garantidos. A partir de Novembro de 1974, estes preços baixaram novamente e foi preciso reintroduzir os direitos niveladores nas importações provenientes de países terceiros a partir de 18 de Janeiro de 1975.

No decurso da fase oral do processo, que se desenvolveu depois do final da campanha, os autores modificaram ainda mais uma vez os seus pedidos, tendo em conta principalmente o resultado da instrução. Pretendem agora que a Comunidade seja condenada a pagar-lhes certas importâncias cujo montante avaliam com base numa pretendida desvantagem na concorrência, calculado em 10,43 UC por tonelada de sêmola, e em função das vendas de sêmola que efectuaram durante o exercício de 1974/1975. Reclamam, além disso, o pagamento de juros à taxa de 8% ao ano a contar do dia 1 de Agosto de 1975. Finalmente, pedem ainda ao Tribunal que declare que a Comunidade é obrigada a

reparar o dano que lhes teria causado ou a pagar-lhes, para além dos montantes indicados, uma importância adequada a título de indemnização pelo prejuízo que teriam sofrido durante a campanha de 1974/1975, consistente nas perdas na produção e na venda em que teriam incorrido por ocasião da transformação do trigo rijo e da venda de sêmola de trigo rijo em resultado das regulamentações em matéria de preços do trigo rijo e de auxílios à produção do mesmo cereal.

I — Quanto à admissibilidade das acções

Em ordem a permitir uma apreciação jurídica do presente processo, torna-se antes de mais necessário estudar a admissibilidade das acções, que foi desde o início posta em causa bem como durante a fase oral do processo. A este respeito foram apresentadas teses diferentes.

1. Os réus alegaram — comecemos por aqui —, que na realidade, o aspecto importante para os autores é o de reconhecer a ilegalidade da regulamentação comunitária relativa ao mercado de trigo rijo e da modificação que lhe foi introduzida. O sistema contencioso previsto no Tratado — artigos 173.° e 175.° — não lhes permitiria atingir directamente este objectivo, uma vez que estaria em causa uma regulamentação de carácter normativo. É por esta razão que se torna necessário impedir que se consiga tornear aquelas disposições recorrendo ao direito da responsabilidade extracontratual das Comunidades.

A este respeito, o Conselho, réu, remete para a página 5 do requerimento, onde se lê:

«Um tal recurso... oferece a possibilidade de as instituições modificarem a regulamentação ainda antes ou pelo menos logo a seguir ao início da campanha cerealífera de 1974/1975, eliminando assim, pelo menos parcialmente, a discriminação».

Poder-se-ia invocar, além disso, o facto de as requerentes falarem da necessidade de reduzir a diferença entre o preço de entrada e o preço de intervenção e sustentarem que a discriminação de que são vítimas as fábricas de moagem alemãs poderia ser eliminada pela adopção de medidas como a atribuição de uma restrição à produção em caso de utilização de trigo rijo proveniente de países terceiros, aplicação de impostos à produção aquando da transformação do trigo rijo comunitário ou a exportação de trigo mole com isenção de direito nivelador contra a importação de trigo rijo a preço reduzido.

Se bem que tudo isto pareça jogar, em certa medida, em favor da exactidão da tese dos réus, pensamos todavia que a sua objecção não é pertinente.

No que respeita às formulas citadas pelo Conselho, é preciso não esquecer que se trata apenas de uma «possibilidade». Na realidade, se o objectivo visado fosse a supressão ou a modificação da regulamentação comunitária, esta expressão seria claramente desprovida de significado; em vez disso, deveria falar-se de uma *obrigação* dos réus aprovarem as medidas nesse sentido.

Quanto às possibilidades referidas pelos autores de eliminar a pretendida discriminação, deve dizer-se que estes com isso apenas pretenderam demonstrar que existem, no âmbito da organização de mercado, vários meios de evitar que seja inflingido prejuízo às fábricas de moagem alemãs, o que é perfeitamente correcto para fundamentar uma

acusação contra as instituições comunitárias, réus no presente processo, no âmbito de uma acção de responsabilidade extracontratual.

De resto — e isto é ainda mais importante —, se tomarmos em conta a jurisprudência anterior (processo 5/71, Zuckerfabrick Schöppenstedt/Conselho, acórdão de 2 de Dezembro de 1971, Colect., p. 375), segundo a qual a acção de responsabilidade extracontratual se diferencia do recurso de anulação e da acção por omissão pela sua finalidade e efeito jurídico, e se, sob este ângulo se considerar o conteúdo global dos recursos no presente caso concreto, dificilmente se poderá contestar, perante tudo o que aí é dito, que se trata de uma verdadeira acção de indemnização.

Com efeito, os autores invocam não somente a ilegalidade da regulamentação comunitária, mas também o facto ilícito culposo que em seu entender as instituições comunitárias teriam cometido. Além disso, detém-se longamente sobre o prejuízo que lhes teria sido causado. Salientam que já sofreram graves perdas em anos passados (perdas que seriam atribuídas à redução da sua parte de mercado e à necessidade de acompanharem os preços franceses de sêmola, que são inferiores aos seus) e que se deve esperar que a situação continue a evoluir nesse sentido, sendo certo que a discriminação ainda será maior. O requerimento contém mesmo um primeiro esboço de avaliação do dano com base num preço de entrada acrescido de 10 UC. Além disso, os autores tinham anunciado que procederiam a uma avaliação concreta do dano para o fim da campanha e de facto, o cálculo do dano foi adaptado ao longo do processo em função dos elementos mais recentes de que iam dispondo.

Será necessário portanto reconhecer que o objecto do litígio neste processo é essencialmente a compensação financeira dos danos sofridos pelos autores durante a campanha de 1974/1975. Com efeito, uma eventual declaração de ilegalidade da regulamentação no âmbito do presente processo — é apenas disso que se trata — não significaria necessariamente, uma vez que ele só teria lugar depois do final da campanha, que as instituições competentes deveriam proceder *retroactivamente* a uma modificação desta com efeitos em relação a todos os operadores no mercado. Contudo, se os réus extraírem as eventuais consequências das eventuais declarações críticas que o Tribunal for eventualmente levado a fazer no presente processo de responsabilidade extracontratual, uma tal acção situar-se-á fora do objecto do presente litígio e de resto o seu conteúdo não poderá ser determinado com exactidão em razão do poder discricionário de que os réus incontestavelmente aí dispõem.

Consideramos portanto que o primeiro argumento contra a admissibilidade da acção carece de fundamento.

2. Uma segunda objecção tem a ver com o facto de os autores apenas terem formulado nos seus requerimentos um pedido de declaração relativamente à obrigação da Comunidade reparar o dano que esperavam vir a sofrer durante a campanha de 1974/1975. Os réus sustentam que o direito comunitário não permite qualquer acção de simples declaração neste domínio e que não se poderá neste campo sustentar que existe um princípio geral de direito comum aos Estados-membros, uma vez que algumas ordens jurídicas não conhecem este tipo de acção.

Com o objectivo de permitir a apreciação deste argumento, convém em primeiro lugar examinar as disposições de direito comunitário aplicáveis à matéria. O artigo 215.°, n.° 2, dispõe que «em matéria de responsabilidade

extracontratual a Comunidade deve indemnizar, em conformidade com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções». Em nossa opinião, trata-se aqui claramente de uma norma substantiva que fixa unicamente os requisitos constitutivos do direito à indemnização. Em contrapartida, esta disposição nada diz relativamente *à maneira como este direito deve ser judicialmente exercido.* O mesmo se passa quanto ao artigo 178.° do Tratado CEE, segundo o qual o Tribunal de Justiça é *competente* para conhecer dos litígios relativos à reparação dos danos referidos no artigo 215.°, segundo parágrafo.

Podemos aqui concluir que, em direito comunitário, o modo de agir em matéria de responsabilidade extracontratual é deixado à prática. O indicado neste caso é, como aliás sempre que se verificam lacunas no direito comunitário, orientarmo-nos pelo direito nacional, sem que para tal seja necessário atermo-nos estritamente aos princípios gerais do direito comuns aos Estados-membros, nos termos dos quais, segundo o artigo 215.°, segundo parágrafo, se definem os requisitos da responsabilidade extracontratual.

Um certo número de ordens jurídicas dos Estados-membros admitem a acção declarativa — os próprios réus o demonstraram durante o processo. É o caso do direito alemão (artigo 256.° do Zivilprozeßordnung) e, em grande medida, também do direito dinamarquês (Tvistemal, Horwitz-Comard, 1971, p. 131 e segs.). O direito neerlandês (artigo 612.° do Wetboek von burgerlijke rechtsvordering) conhece, pelo menos subsidiariamente, a sentença declaratória em caso de acção de indemnização e os direitos italianos e inglês admitem também acções de verificação, pelo menos em casos especiais (Carnelutti, *Sistema del diritto processuale civile,* 1936, 1.° volume, p. 149; *Halsbury's Laws of England,* 3.ª edição, vol. 22, p. 746). As acções de declaração não são desconhecidas — segundo parece — nos direitos francês, belga e luxemburguês.

Nestas circunstâncias não encontramos qualquer razão válida para não admitir a acção da declaração de responsabilidade extracontratual da Comunidade, uma vez que o direito comunitário — como o demonstram os artigos 169.° e 175.° — conhece em princípio este instrumento. Podemos até considerar que as acções desta natureza são particularmente vantajosas em matéria de responsabilidade extracontratual e portanto em litígios com os detentores de soberania: aqui, com efeito, é suficiente muitas vezes clarificar a questão de existência de responsabilidade, enquanto que a reparação do dano pode ser deixada às partes. Evoquemos a este respeito o acórdão interlocutório proferido por este Tribunal nos processos apensos 29/63, 31/63, 36/63, 39/63 a 47/63, 50/63 e 51/63 (SA des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence e 13 outras recorrentes/Alta Autoridade CECA, acórdão de 9 de Dezembro de 1965, Colect. 1965-1968, p. 247), no qual este Tribunal declarou a responsabilidade da Alta Autoridade com base em falta de serviço e deixou em primeiro lugar às partes o método de chegar a um acordo quanto à extensão do dano, tal como o acórdão de 14 de Maio de 1975, no processo 74/74 (Comptoir national technique agricole/Comissão, Colect., p. 183).

Em nossa opinião, é necessário portanto admitir que, no direito comunitário, a acção de condenação («Leistungsklage») não é o único meio de invocar um direito à indemnização com base em responsabilidade extracontratual. A acção de declaração, à qual não se aplica necessariamente o princípio da subsidiaridade, não fica obrigatoriamente excluída. Portanto, também a segunda objecção invocada pelos réus não é pertinente.

3. Uma outra objecção tem a ver com o facto de as acções que pretendem fazer declarar a obrigação de reparar um dano que os autores esperavam vir a sofrer no decurso da campanha de 1974/1975 terem sido intentadas antes do início da campanha, isto é, 25 de Julho de 1975. É portanto necessário examinar se estas acções, que dizem respeito a um dano futuro, podem ser consideradas admissíveis.

Podemos desde já afirmar que nem o texto do Tratado nem a jurisprudência deste Tribunal fornecem qualquer elemento determinante a este respeito.

Quanto ao artigo 215.°, segundo parágrafo, fala-se aí em dano *causado,* o que parece querer dizer que o dano deve já ter sido sofrido, mas não pode esquecer-se que se trata nesse caso de uma norma substantiva constitutiva de um direito a uma prestação e que, por esse facto, essa norma não contém qualquer indicação sobre a possibilidade de propor uma acção para reconhecimento de uma obrigação futura de reparação, mesmo antes do aparecimento do direito a que se refere.

Apoiando-se em anterior jurisprudência, os réus citaram dois processos relativos à famosa perequação das ferragens, nas quais a acção de responsabilidade extracontratual foi rejeitada por ter sido prematuramente introduzida. Trata-se dos processos apensos 55/63 a 59/63 e 61/63 a 63/63 (Acciaierie Fonderie Ferrieri di Modena e 7 outras recorrentes/Alta Autoridade da CECA, acórdão de 9 de Junho de 1964, Colect. 1962-1964, p. 451) e 9/64 e 25/64 (Acciaieria Ferriera di Roma e 6 outras requerentes/Alta Autoridade da CECA, acórdão de 2 de Junho de 1965, Colect. 1965-1968, p. 99). Todavia, ao examinar mais de perto estes processos, não podemos deixar de pensar que os factos neles apresentados não são comparáveis aos do caso presente. Efectivamente, não podia então afirmar-se com alguma certeza se existia dano e se se tratava de um aspecto essencial; de facto, no primeiro caso, as decisões da Alta Autoridade, contestadas pelas firmas requerentes, previam expressamente a possibilidade de rever e rectificar os pagamentos provisórios e, no outro caso, a liquidação do mecanismo de perequação e as tentativas de reembolso das importâncias ilegalmente pagas não tinham ainda sido esgotadas.

Entendemos, portanto, que é correcto procurar resolver o problema levantado recorrendo uma vez mais ao direito comparado. Além disso, será necessário ter em conta as particularidades do sistema de protecção jurídica instituído pelos autores do Tratado.

Na medida em que alguma coisa se pode extrair da análise das ordens jurídicas dos Estados-membros, a nossa impressão é que, se a acção para reparação de um prejuízo futuro não é de excluir, ela fica no entanto submetida a apertados requisitos. A atitude fundamental é no conjunto bastante uniforme, apesar de existirem divergências quanto às fórmulas escolhidas. A mais liberal destas fórmulas parece-nos ser a da jurisprudência do «Bundesgerichtshof» segundo a qual é possível intentar uma acção de declaração de uma obrigação de indemnizar com base num dano previsível (*Colectânea da Jurisprudência do Bundesgerichtshof em Matéria Civil,* vol. 28, p. 234). Todas as outras ordens jurídicas são bastante mais restritivas, pelo menos na medida em que nos foi possível verificar. Nestes termos, o direito italiano exige uma probabilidade concreta, uma expectativa fundada e razoável de superveniência do prejuízo (Torrente, Pescatore, Ruperto: Codice civile, 6.ª edição, nota 2 relativa ao artigo 1223.°). Quanto ao direito belga, ele exige que a superveniência do dano se apresente como certa (Servais et Mechelynck, *Codes belges,* 3.ª edição, nota relativa ao artigo 1382.°). No

direito inglês, é necessária a existência de um dano que se espera normalmente e com verosimilhança (*Halsbury's Law of England,* 3.ª edição, vol. 11, p. 217). Na jurisprudência neerlandesa, fala-se de indícios que tornem previsível a superveniência e o montante do dano ou ainda a possibilidade de avaliar o dano (Hooge Raad, 17 de Maio de 1940, NJ 1940). Do mesmo modo, no direito francês, é necessário que existam sérias perspectivas de superveniência do dano ou que o montante do dano seja avaliável (De Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif,* 5.ª edição, p. 654; Mazeaud et Tunc, *Traité de la responsabilité civile,* 6.ª edição, vol. I, p. 270).

Por outro lado, no que respeita ao direito comunitário, a organização do seu sistema contencioso incita a adoptar também uma atitude fundamental muito estrita sobre a questão da possibilidade de intentar uma acção que tenha por objecto um dano futuro. Esta atitude encontra justificação na limitação ao direito de recurso por parte dos particulares contra actos normativos. Também não poderá esquecer-se que a existência de uma acção preventiva de responsabilidade contra os actos normativos ilegais poderia transformar-se num entrave à acção do legislador. Além disso, as possibilidades de agir com base no artigo 215.° correriam o risco de ser utilizadas para ultrapassar as regras aplicáveis aos recursos dos artigos 173.° e 175.°

É por esta razão que, em nossa opinião, em rigor, se poderia renunciar a exigir que exista efectivamente um dano no momento da propositura da acção e só admitir uma situação equivalente a um dano já existente nos casos em que a causa do dano já existe no momento da propositura da acção e em que há fortes probabilidades que as consequências danosas se produzam num futuro próximo.

Se aplicarmos este critério do presente processo podemos formular a seguinte apreciação:

Não há dúvida de que a regulamentação comunitária, que as fábricas de moagem alemãs esperavam gerasse distorções de concorrência em seu detrimento, tinha já sido aprovada no momento da propositura das acções e que, consequentemente, existia já a pretendida causa do dano. Em contrapartida, é extremamente duvidoso que possa haver uma forte probabilidade de superveniência do dano se se considerarem os pedidos e os fundamentos dos requerimentos.

Os autores alegaram que as fábricas de moagem alemãs deviam abastecer-se de trigo rijo proveniente de países terceiros com base no preço de entrada, enquanto as fábricas de moagem francesas podiam adquirir trigo rijo francês com base no preço de intervenção. Encontram nesta diferença a causa determinante da discriminação denunciada. Por isso sustentaram que as instituições comunitárias deveriam ter curado de reduzir essa diferença e apresentaram em primeira avaliação do dano, que tomava como base o facto de o preço de entrada ser demasiado elevado, em 10 UC. Por outro lado, nessa altura, como já desde o Outono de 1973, os preços do mercado mundial eram superiores ao nível da regulamentação comunitária e faziam sentir a sua influência no mercado comum. Nesta situação, a diferença do preço mencionado não podia portanto ter alguma incidência; esse apenas poderia ser o caso se os preços do mercado mundial caíssem abaixo do nível do preço de entrada. No momento em que deram início ao processo, os autores só podiam portanto falar de uma eventualidade futura. E, de facto, limitaram-se a afirmar nos seus requerimentos que era *possível* que os preços do mercado mundial descessem abaixo do preço de entrada durante a campanha de 1974/1975. Em contra-

partida, nada dizem nem citam nenhum indício no sentido de admitir que seria de esperar essa evolução dos preços num futuro próximo e, com efeito, essa evolução só se produziu em Janeiro de 1975.

Não é portanto possível reconhecer a existência de um interesse jurídico na propositura *imediata* da acção nos fundamentos dos requerimentos — a regulamentação dos auxílios só incidentalmente aí é referida e nunca como causa autónoma do dano que produza efeito independentemente dos preços — e isso precisamente porque a prova de uma forte probalidade de superveniência do dano não foi produzida. As acções devem portanto considerar-se *prematuramente intentadas* e, portanto, inadmissíveis.

4. A análise das questões relativas à admissibilidade não fica todavia assim terminada. Como é sabido, os autores modificaram os fundamentos das suas acções na réplica ao pedido apresentado pelos réus nos termos do artigo 91.° do Regulamento Processual e nesse memorando aludiram pela primeira vez aos montantes do dano. Invocaram que a regulamentação comunitária relativa ao trigo rijo também lhes provocara prejuízos durante o período em que os preços do mercado mundial eram muito elevados e em que os preços de entrada e de intervenção eram praticamente irrelevantes. Nessas circunstâncias, o regime de auxílios teria tido como efeito que os produtores comunitários de trigo rijo tenham beneficiado do preço do mercado mundial ou de um preço ligeiramente inferior àquele; o auxílio tinha portanto sido concedido de certo modo aos transformadores de trigo rijo. Os réus viram-se assim censurados pelo facto de não terem suprimido ou reduzido o montante do auxílio, ou seja, a causa real da discriminação em detrimento das fábricas de moagem alemãs. Os autores avaliaram então em 30 UC por tonelada de sêmola o prejuízo sofrido na concorrência pelas fábricas de moagem alemãs; foi nesta base, e tomando em consideração o trigo rijo transformado pelas fábricas de sêmola alemãs durante o mês de Agosto e Setembro de 1974, que calcularam a indemnização que seria devida por este período.

A isso objectaram os réus que a modificação dos fundamentos do pedido constituiria uma modificação do objecto da acção. Como o artigo 42.° do Regulamento Processual proíbe como regra geral a introdução de novos fundamentos que tivessem podido ser apresentados no momento da propositura da acção, uma modificação do objecto das acções, na forma escolhida pelos autores, não seria também possível.

Que deve pensar-se desta objecção? Pela nossa parte pensamos que não há qualquer razão para tratar aqui o problema da modificação do objecto das conclusões no âmbito do nosso direito processual. Nos recursos de anulação que são dependentes de prazo ou nos recursos contra Estados-membros que exigem um procedimento prévio, este problema põe-se naturalmente de modo diferente que das acções de indemnização, as quais em princípio não dependem de qualquer prazo. A isto acresce que, como gostaríamos de assinalar, se desenha uma evolução na jurisprudência no sentido de que não haverá lugar à aplicação estrita do princípio do artigo 42.° do Regulamento Processual no caso da acção de indemnização e que será permitido admitir modificações no objecto das acções desde que tal pareça inútil. Limitar-nos-emos a este respeito a citar o acórdão proferido nos processos 19/69, 20/69, 25/69 e 30/69 (Denise Richez-Parise e o./Comissão das Comunidades Europeias, acórdão de 28 de Maio de 1970, Colect. 1969-1970, p. 359). Poder-se-á sustentar, é certo, que só poderá admitir-se uma modificação do objecto das acções se a acção que se pretende modificar é admissível.

Por outro lado, pôr neste momento termo ao processo declarando a inadmissibilidade do recurso não seria satisfatório. A consequência disso seria, com toda a certeza, que seria imediatamente submetido ao Tribunal o mesmo litígio, que constituiu já objecto de uma discussão aprofundada, já que entretanto terminou a campanha em causa. No interesse da economia processual, consideramos portanto que seria adequado considerar que o segundo memorando dos autores constitui um novo recurso. Podemos fazê-lo, tanto mais que só ulteriormente é que os réus deram andamento ao processo quanto ao fundo, pelo que não poderá sustentar-se que tenham diminuído os seus direitos de defesa. Além disso, deparamos aqui não com fundamentos inteiramente novos, mas antes com uma deslocação da técnica dos fundamentos, pois os requerimentos contêm já, também eles, indicações a respeito da incidência dos auxílios na estrutura dos preços nas regiões de alto rendimento por hectare.

Se se entender possível seguir esta via nada há a objectar à admissibilidade das acções, a contar da data de recepção do segundo memorando dos autores, sob todos os pontos de vista até aqui tratados — acção de declaração, acção de reparação de dano futuro. De facto, a campanha tinha entretanto começado, os autores tinham já sofrido um prejuízo, de acordo com as suas declarações, e portanto já lhes era possível intentar a acção de indemnização.

5. No que respeita à admissibilidade, a única questão que ainda nos resta examinar é a de saber se foi respeitado o artigo 38.° do nosso Regulamento Processual, isto é, se foram formulados fundamentos pormenorizados; por outro lado, é necessário verificar se as acções, com a sua nova fundamentação, podiam também ser dirigidas contra a Comissão.

Quanto ao artigo 38.° do Regulamento Processual, os réus alegaram que as conclusões do requerimento não se encontravam suficientemente fundamentadas no que respeita à superveniência do dano, que a relação causal entre a regulamentação do auxílio e o dano sofrido pelas requerentes não estava exposta de modo conclusivo e que nenhuma tentativa tinha sido feita para, pelo menos, fazer uma estimativa do dano. A este respeito, pensamos que não é possível falar de uma violação das normas processuais, as quais apenas impõem uma exposição sumária dos fundamentos invocados. Em todo o caso, ao longo do processo, os fundamentos foram apresentados de um modo tão pormenorizado que os réus puderam defender-se e que parece possível proferir um acórdão quanto ao fundo do processo. Isto deverá ser suficiente tal como no acórdão proferido no processo 74/74, que já citámos.

Quanto à admissibilidade das acções, na medida em que são dirigidas contra a Comissão, deverá contudo reconhecer-se a pertinência da objecção por esta levantada, a saber, que os novos fundamentos da acção relativos ao regime de auxílios não permitiriam censurá-la. Isto resulta do acórdão proferido nos processos 63/72 a 69/72 (Firma Wilhelm Werhahn Hansamühle e o./Conselho e Comissão das Comunidades Europeias, acórdão de 13 de Novembro de 1973, Colect., p. 477), nos termos do qual a responsabilidade da Comissão a título de regulamentações que não foram por ela própria aprovadas só poderá surgir no caso de a Comissão ter feito uma proposta nesse sentido. Além disso, é importante — já o dissemos — que a Comissão tenha efectivamente proposto não conceder qualquer auxílio à produção de trigo rijo durante a campanha de 1974/1975.

6. Chegados ao termo desta primeira parte da nossa análise, podemos portanto dizer, em

resumo, que a admissibilidade das acções só levanta objecções na medida em que, quanto ao primeiro memorando e à sua fundamentação, não existia uma forte probabilidade de superveniência do dano e que, quanto ao segundo memorando, foi também acusada a Comissão por ter mantido o regime de auxílios. Uma vez que não se encontram outras objecções — a modificação reiterada dos montantes do dano não poderá ser criticada — e uma vez que parece também defensável interpretar o segundo memorando dos autores como uma nova acção, nenhum obstáculo se levanta à apreciação do fundo da causa.

II — Quanto à pertinência dos requerimentos

A discussão jurídica da pertinência dos requerimentos é contrariada por diversas circunstâncias. As condições do mercado, em primeiro lugar, alteraram-se fundamentalmente durante a campanha de 1974/1975. No início da campanha, os preços mundiais do trigo rijo eram superiores aos preços fixados pela regulamentação comunitária, enquanto que baixaram durante a segunda metade da campanha, se bem que a partir de 18 de Janeiro de 1975 tenha sido preciso aplicar novamente direitos niveladores, porque desceram abaixo dos preços de entrada.

Além disso, os fundamentos dos requerimentos não se mantiveram idênticos, o que em parte se ficou a dever à alteração ocorrida na situação económica. Com efeito, os autores basearam-se, em primeiro lugar, na diferença entre o preço de entrada e o preço de intervenção para o trigo rijo. Seguidamente, no seu segundo memorando, basearam o seu pedido no facto de, apesar do elevado nível dos preços mundiais cuja importância se fazia sentir dentro do mercado comum, ter sido mantido o regime de auxílio à cultura de trigo rijo, circunstância que teria influenciado os preços de mercado aplicáveis em França. Por fim, aquando dos debates orais, foram tecidas críticas a respeito da relação existente entre os preços do trigo mole e os preços do trigo rijo, relação cuja existência teria acarretado uma regressão na utilização do trigo rijo no fabrico de sêmola.

No fim de contas, encontramo-nos agora, depois de um ano e meio de processo, perante uma abundância de números, que parecem assustadores à primeira vista, o que certamente não contribui para maior esclarecimento do objecto do litígio.

1. Iniciaremos a nossa análise examinando as críticas que foram formuladas pela primeira vez durante os debates orais, relativas à relação existente entre os preços do trigo rijo e do trigo mole. A diferença existente entre os preços destes dois cereais teria incitado os produtores de massas alimentícias a recorrer cada vez mais à utilização de sêmola de trigo mole, circunstância que teria acarretado uma discriminação das vendas das fábricas de sêmola que procedem à transformação do trigo rijo. A despeito das objecções de natureza metodológica que isto poderia suscitar, começamos a nossa discussão pela análise deste argumento, até porque é relativamente fácil.

Não nos detemos aqui no problema da admissibilidade que poderia ser levantado pela apresentação tardia do argumento. Do mesmo modo, deixaremos em aberto a questão de saber se a acusação se encontra suficientemente fundamentada, designadamente no que se refere à pretendida diminuição das vendas de trigo rijo perante o aumento das vendas de sêmola de trigo mole.

Sempre que a diferença de preços entre dois produtos constitui objecto de críticas, isso

significa nomeadamente que logicamente o preço do primeiro produto é demasiado baixo ou que o do outro produto é demasiado elevado. No que ao preço do trigo rijo diz respeito, os autores não afirmam que ele tenha sido fixado a um nível demasiado baixo. Aliás, o argumento seria pouco compreensível e dificilmente defensável, uma vez que o artigo 39.° do Tratado CEE estabelece designadamente como obrigação da política agrícola comum assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores e uma vez que a produção de trigo mole é de qualquer modo excedentária na Comunidade e que a venda dos excedentes cerealíferos da Comunidade nos mercados mundiais não se faz sem dificuldades.

O que é portanto essencial é saber se os preços de trigo rijo foram fixados a um nível demasiado elevado. Os elementos determinantes que permitem responder à questão são, em nosso entender, a situação que presidia ao mercado mundial no início da campanha cerealífera de 1974/1975 e o défice que caracteriza o mercado comunitário do trigo rijo. Já assinalámos que os preços do mercado mundial se situavam já, após um lapso de tempo bastante grande, desde antes do início da campanha cerealífera de 1974/1975, num nível superior ao dos preços fixados pela regulamentação comunitária. Esta circunstância, aliada ao facto de os preços mundiais se repercutirem no mercado comunitário em razão do défice que este conhece, proíbe certamente sustentar que as autoridades competentes da Comunidade tinham, na época em causa, fixado os preços do trigo rijo num nível excessivamente elevado. De qualquer forma, não poderá dizer-se que foi o regime de preços aprovado pelas competentes autoridades comunitárias que teria levado as fábricas de sêmola a renunciar progressivamente à utilização do trigo rijo no fabrico dos seus produtos, já que o preço mundial deste cereal mal era já superior ao nível dos preços comunitários desde a primeira metade da campanha cerealífera de 1974/1975. Também, como a diferença de preços entre o trigo rijo e o trigo mole era excepcionalmente elevada no mercado mundial, em razão de assinalável alta que tinham sofrido os preços do trigo rijo a partir do outono de 1973 — os números apresentados pelo autor no anexo 7 ao requerimento são disso prova —, não vemos por que razão o regime de preços comunitários deveria ser considerado como enfermando de erro, uma vez que se limitou a acompanhar aquela evolução.

Também pode sem dúvida afirmar-se que o argumento da autora que assenta na diferença entre os preços do trigo rijo e os do trigo mole nada contém que permita fundamentar de modo determinante a responsabilidade extracontratual da Comunidade.

2. Chegamos deste modo à acusação dos autores relativamente ao regime de auxílio à cultura do trigo rijo. Sustentam estes que um auxílio suplementar aos produtores de trigo rijo não se justificava, uma vez que os preços mundiais eram superiores aos fixados pela regulamentação comunitária. O benefício financeiro assim atribuído àquela categoria de produtos teria sido transferido, pelo menos em parte, para os transformadores do trigo rijo, isto é, para às fábricas de sêmola. Sendo os preços mundiais inferiores aos preços comunitários, o facto de o auxílio se referir ao preço de intervenção e não ao preço indicativo teria por consequência que o preço do mercado se fixasse aproximadamente no nível do preço de intervenção, e isto especialmente nas regiões em que é elevado o rendimento por hectare — como em França —, em que o montante do auxílio concedido é superior às reais necessidades das explorações agrícolas. Mas, aos olhos dos autores, seriam sobretudo as fábricas de sêmola francesas situadas na proximidade das zonas de produção que teriam colhido os benefícios resultantes desta favorável evolução dos preços; as fábricas alemãs de sêmola só teriam tido um acesso limitado a esses

cereais. Essas seriam as razões pelas quais o regime de auxílio à cultura do trigo rijo teria tido efeitos discriminatórios.

a) Neste contexto, examinaremos em primeiro lugar as críticas de fundo que os autores dirigem ao regime de auxílios aplicável à cultura de trigo rijo. Se se reconhece que o regime efectivamente merece censura, será necessário examinar se é possível determinar que ele tem incidência na posição concorrencial dos autores. Sob esta perspectiva não há de todo necessidade de nos alongarmos sobre o objectivo em vista com a instauração do regime que nos ocupa. É, com efeito, sabido que ele deve servir para promover a cultura do trigo rijo na Comunidade, que é nesse sector actualmente deficitária, bem como a transformação das estruturas agrícolas. Como a cultura do trigo rijo é mais cara que a do trigo mole e permite rendimentos menos elevados e uma vez que não se entendeu oportuno recorrer a um financiamento a cargo do consumidor através dos preços, foi decidido financiar a acção comunitária no domínio considerado por meio de fundos públicos.

No decorrer da campanha de 1974/1975, os preços mundiais do trigo duro tinham consideravelmente aumentado e, como estes preços deviam repercutir-se no mercado da Comunidade pelo facto de este ser deficitário, os preços comunitários do trigo rijo foram também aumentados em importância significativa. Alguns números podem ilustrar esta situação. Se o preço mínimo do trigo rijo que devia ser obtido graças ao regime de auxílios em vista ascendia a 145 UC para a campanha de 1970/1971, a 147,90 UC para a campanha de 1971/1972, a 153,80 UC para a campanha de 1972/1973 e a 155,33 UC para a campanha de 1973/1974 — entendendo-se sempre como preços por tonelada —, ele foi fixado em 196,83 UC para a campanha de 1974/1975. Na realidade, sob a influência dos preços mundiais, os preços de mercado praticados na Comunidade situavam-se ainda largamente acima daquele nível na época considerada, tal como é demonstrado pelos números fornecidos pela Comissão e pelos autores. Podemos então afirmar que o mercado permitia aos produtores realizar sem dificuldade um benefício adequado; só é portanto por de mais evidente que esta situação económica tornava perfeitamente supérflua a atribuição de um auxílio financiado por meio de fundos públicos.

E não são as duas considerações que os réus a este respeito invocaram para justificar a manutenção do regime de auxílio que poderão abalar a nossa convicção. O Conselho e a Comissão sustentam, em primeiro lugar, que o regime de auxílio teve que ser mantido para não fazer surgir a impressão que tinha ocorrido numa alteração substancial no domínio da política agrícola e que tinha sido abandonada a ideia de encorajar a cultura do trigo rijo, sempre deficitária na Comunidade e todavia desejável de um ponto de vista estrutural. Em segundo lugar, os réus salientam que os agricultores italianos fazem um consumo elevado de trigo rijo (perto de 600 000 toneladas, ou seja um terço da colheita total), que não podem portanto obter uma melhoria de rendimento por intermédio do mercado e que o objectivo visado só poderia assim ser atingido pela concessão de um auxílio.

A isso responderemos em primeiro lugar que também teria sido possível evitar suscitar uma falsa impressão quanto à política de encorajamento da cultura do trigo rijo suspendendo provisoriamente a aplicação do regime de auxílio em razão da situação apresentada pelo mercado, mas mantendo todavia o princípio. Por outro lado, e no que respeita ao autoconsumo dos produtores italianos, perguntamo-nos se era necessário efectivamente ter em conta as circunstâncias que foram descritas. É concebível que a organização do mercado pudesse também ter sido preparada de modo a incitar os agricultores italianos a comercializar o trigo rijo e a

virarem-se para variedades de cereais menos caras para satisfazerem as suas necessidades próprias. Além disso — e o argumento assume natureza tanto mais importante quanto não tem a ver com o problema do autoconsumo dos agricultores italianos —, não teria sido nada difícil resolver adequadamente o problema diferenciando o regime de auxílio, tal como efectivamente a Comissão tenciona fazer a partir de agora, em termos de permitir ter em conta as diferenças realmente importantes existentes no rendimento por hectare (2,94 toneladas por hectare em França, em 1973/1974, contra 1,76 toneladas em Itália para a mesma campanha). Nestes termos, teria sido possível suspender a atribuição de auxílio durante a campanha de 1974-1975, pelo menos no que diz respeito às zonas de cultura francesas.

Portanto, se bem que seja necessário admitir sem dúvida nenhuma a pertinência das críticas formuladas contra o regime de auxílio no que se refere à primeira metade da campanha de 1974/1975, quando os preços mundiais eram elevados, será difícil — podemos desde já dizê-lo — formular uma apreciação diferente sobre a situação que os autores qualificaram como «normal», isto é, uma situação em que os preços mundiais do trigo rijo são inferiores aos do mercado comum, que é precisamente a que corresponde à segunda metade da campanha de 1974/1975.

Certamente não nos associaremos à tese dos autores que sustentam que é suficiente, em geral, que o auxílio seja fixado tomando por base o preço mínimo, de maneira a que ele seja reconduzido ao preço indicativo que é suposto poder habitualmente ser obtido num mercado deficitário. Importa, com efeito, aqui considerar em primeiro lugar que o parâmetro que é chamado a desempenhar um papel essencial na aplicação do regime de auxílio é o preço *mínimo* e que, de facto, é o preço de intervenção que constitui o seu paralelo do ponto de vista funcional. Por outro lado, deve admitir-se que é correcto que a situação dos agricultores italianos, que se caracteriza por um autoconsumo elevado, seja tomada em consideração quando o nível dos preços é normal e o auxílio seja necessário no seu nível actual para criar um estímulo suficiente para a cultura do trigo rijo.

Mas também não deve perder-se de vista que os rendimentos por hectare variam consideravelmente (já o referimos a propósito da França e da Itália) e que é por isso possível proceder a uma diferenciação dos auxílios. Também cremos que não é falso declarar que, mesmo supondo que os preços tivessem sido normais (o que corresponde à situação em apreço), os produtores de trigo rijo franceses poderiam ter-se desenvencilhado sem auxílio ou, de qualquer modo, com um auxílio de montante substancialmente menos elevado; a manutenção do auxílio sem modificação oferece portanto também o flanco a críticas para a segunda metade da campanha de 1974/ /1975.

b) Convém por isso examinar ainda se é possível provar que existe uma relação entre a atribuição do auxílio aos agricultores franceses e os preços aplicados no mercado do trigo rijo francês a que os autores não puderam aceder em condições de igualdade com as fábricas de sêmola francesas, circunstância aliás a que teremos de voltar seguidamente. Para poder examinar este problema, cujo carácter delicado não deixa qualquer dúvida, é necessário obter uma imagem tão precisa quanto possível do mercado francês e compará-la à evolução do mercado mundial durante o período de referência que nos interessa no caso concreto. O grande número de informações fornecidas pelas partes durante o processo não nos facilita nada a tarefa.

Pensamos ser possível tomar como ponto de partida os preços do mercado francês tal

como eles foram calculados pela Comissão a partir das informações que lhe foram prestadas pelo órgão de intervenção francês, o ONIC. Com efeito, estes números coincidem nitidamente com o depoimento do mandatário dos «Grands Moulins de Strasbourg», um dos grandes concorrentes franceses dos autores.

Se confrontarmos estes preços com os preços cif calculados pela Comissão, ou seja, com os preços mundiais do trigo rijo, obteremos a seguinte imagem.

Em Agosto e em Setembro de 1974, os preços do mercado francês eram em parte nitidamente inferiores aos preços mundiais. Esses preços eram, respectivamente, da ordem de 25 e 200 francos por tonelada ou, para Setembro, de 50 e 140 francos por tonelada. Todavia, se tivermos em conta as indicações fornecidas pelos autores a respeito dos preços a que compraram no mercado mundial, estas diferenças sofrem em parte uma redução em medida não negligenciável. Verifica-se seguidamente uma clara redução da diferença de preços durante os meses seguintes do ano de 1974 e isso mesmo tendo em conta os preços mundiais indicados pela Comissão. Para comprovar que os preços franceses eram inferiores aos preços mundiais, podem citar-se números de ordem dos 40 e, respectivamente, de 180 francos máximo por tonelada. Contudo, os preços do mercado francês eram já superiores aos preços cif durante este período. A situação modificou-se totalmente no início do ano de 1975, isto é, numa época em que os preços mundiais desceram abaixo do nível dos preços de entrada. Nestes termos, os preços do mercado francês situavam-se claramente acima dos preços de entrada em Janeiro e Fevereiro de 1975 e esta situação manteve-se em parte durante o mês de Março de 1975. Durante os meses seguintes do ano de 1975, os preços franceses baixaram novamente. Nessa altura, eram inferiores ao preço de entrada e, de facto, encontravam-se mais próximos do preço de intervenção que do referido preço de entrada. Devemos já referir, no entanto, que isso se ficou a dever ao facto de grandes quantidades de trigo rijo, retidas no produto da colheita da campanha de 1974/1975 (a testemunha Pegler falou em cerca de 100 000 a 150 000 toneladas) terem sido lançadas no mercado nessa altura, sendo que a procura não era suficiente.

Nestas condições, poderemos considerar que fica provado que o auxílio pago aos produtores de trigo rijo teve como efeito impedir que os preços franceses se aproximassem mais dos preços mundiais durante alguns meses durante a campanha em análise? Temos grandes dúvidas. É assim que é preciso verificar que a evolução dos preços não foi de todo uniforme relativamente aos preços mundiais. Não vemos como é que isto poderia explicar-se se se pretender sustentar que o regime de auxílios teve uma incidência decisiva. As dúvidas que se podem experimentar a este respeito são ainda reforçadas quando se pensa no modo de pagamento dos auxílios. O que a Comissão nos disse a este propósito permite-nos crer que efectivamente se curou para que o auxílio chegasse às mãos do agricultor; este era pago pouco depois da oportuna entrega da colheita e não surge qualquer dúvida de que o abatimento tinha operado independentemente dos preços de venda. Por outro lado, pode conceber-se sem dificuldade que o nível dos preços franceses se explica fundamentalmente pelas relações tradicionais existentes em França entre as fábricas de sêmola, por um lado, e os agricultores e a centros de comercialização que agem em favor destes últimos, pelo outro. Esta concepção foi já muito claramente exposta no acórdão que este Tribunal proferiu anteriormente entre as mesmas partes (processos 63/72 a 69/72, Colect. 1973, p. 477) e ele parece seguramente tanto mais plausível quanto nos defrontamos, na primeira metade da campanha de 1974/1975, com uma situação absolutamente extraordinária em matéria de preços que não

constitui precisamente o exemplo de relação ideal com antigos clientes. Pode além disso acontecer que a proibição de exportar trigo rijo, que foi decretada por decisão de 4 de Agosto de 1973 e ficou em vigor até ao princípio de Abril de 1975, tenha tido particular incidência na evolução dos preços franceses. Por fim, a evolução da situação monetária pode também ter desempenhado um determinado papel neste domínio.

Assim sendo, não podemos associar-nos à tese dos autores sobre o nexo de causalidade existente entre o auxílio do trigo rijo e os preços do mercado francês, afastando-nos da posição que foi tomada no acórdão 63/72 a 69/72.

Ser-me-á no entanto ainda permitido fazer as duas seguintes observações. Supondo que existe nexo de causalidade, seria necessário certamente averiguar também se existe uma relação de causalidade adequada entre o acto praticado pela Comunidade e o prejuízo sofrido pelas fábricas de sêmola alemãs e se esta relação é suficiente para estabelecer a responsabilidade extracontratual. Também aqui deparamos com dúvidas e não em menor medida, pelo facto de algumas ordens jurídicas exigirem a presença de um prejuízo directo; é o caso do direito inglês e também do direito francês. Além disso, ocorreria também saber se os competentes órgãos da Comunidade podiam prever as consequências que o seu comportamento poderia implicar nos preços, consequências que devem certamente ser consideradas como anómalas num mercado deficitário. Existem também sérias razões para duvidar e portanto podemos considerar pelo menos que há inimputabilidade, ausência de culpa.

Por este conjunto de motivos e independentemente da questão de saber se as críticas que se podem dirigir ao regime de auxílio permitem efectivamente declarar que há a violação *caracterizada* de uma norma superior de protecção dos particulares nos termos de jurisprudência deste Tribunal, somos tentados a considerar que os fundamentos invocados no que respeita ao regime de auxílio não são suficientes para fundamentar as pretensões dos autores nesta matéria. Todavia, ainda voltaremos a título subsidiário a este aspecto, uma vez que não fica excluído que se possa apreciar a questão de modo diferente.

3. Prosseguindo a nossa análise do processo, examinaremos agora em primeiro lugar se as autoridades competentes da Comunidade podem ver-se censuradas pelo facto de se terem abstido, no âmbito da regulamentação relativa ao trigo rijo, de atribuir às fábricas de sêmola alemãs, que estavam obrigadas a transformar principalmente o trigo rijo de preço elevado proveniente de países terceiros, condições de compra idênticas às das fábricas francesas, que se abastecem principalmente em condições mais favoráveis do mercado francês. Nesta perspectiva, os requerentes pensam numa medida do tipo seguinte: permitir às fábricas alemãs efectuar importações provenientes de países terceiros em condições mais favoráveis, fixando em proveito destes preços de entrada menos elevados, devendo neste caso a transformação efectuar-se sob controlo aduaneiro; conceder uma restituição à produção em caso de utilização do trigo rijo proveniente de países terceiros ou autorizar a exportação de trigo mole com isenção de direito nivelador e permitir assim a importação do trigo rijo em condições menos onerosas. Por outro lado, os autores invocaram também a possibilidade de introduzir encargos fiscais à produção que poderiam atingir as indústrias que transformam o trigo rijo produzido na Comunidade.

Antes de examinar este aspecto é necessário previamente saber como se apresentava o acesso das fábricas de sêmola alemãs ao mercado francês e quais eram as suas possibilidades de aquisição no mercado.

A este respeito, verificou-se durante o processo que as exportações de trigo rijo de França para a República Federal da Alemanha estão a aumentar desde a campanha de 1969/1970; as estatísticas não nos deixam qualquer dúvida a este respeito. Estas exportações situavam-se em 4 000 toneladas naquela última campanha e atingiram perto de 25 000 toneladas durante a campanha de 1974/1975. De acordo com os depoimentos das testemunhas ouvidas neste Tribunal, também não há dúvida nenhuma que os compradores alemães só dificilmente tiveram acesso ao trigo rijo francês. Apesar dos esforços desenvolvidos, não conseguiram manifestamente em regra adquirir grandes quantidades. Não se candidataram imediatamente após o início da colheita como os seus concorrentes franceses que são manifestamente favorecidos no abastecimento. Esta situação explica-se aliás, segundo pensamos, por razões evidentes. Num mercado deficitário, é natural que o interesse vital dos clientes franceses os incentive a intensificar os seus esforços em vista da aquisição dos cereais franceses. Estes esforços foram favorecidos pela maior proximidade das zonas de cultura e pela possibilidade de um abastecimento imediato em pequenas quantidades transportáveis em camião. Em contrapartida, os clientes estrangeiros da região têm o inconveniente de em primeiro lugar deverem constituir grandes quantidades para a exportação, dificuldade que é ainda agravada por outros problemas de ordem financeira e de transporte. Sem dúvida que não é necessário aqui aprofundar estas questões.

No que respeita aos preços de compra, os depoimentos das testemunhas e os documentos que foram apresentados demonstraram que os adquirentes alemães em certa medida também são prejudicados neste aspecto. Foi afirmado a respeito da vantagem de preços de que beneficiariam as fábricas de sêmola francesa que este pode ir até 20 francos por tonelada; sustentou-se além disso que os preços pagos pelos adquirentes franceses eram apenas ligeiramente inferiores aos apresentados aos seus concorrentes alemães. Os números fornecidos pelos autores relativamente aos preços de compra em França são de resto coerentes com esta visão, desde que lhes sejam introduzidas as necessárias correcções em ordem a tomar em conta as margens comerciais dos importadores, as despesas de carregamento e transporte. Esta diferença de preços explica-se, no entanto, também claramente. Basta pensar a este respeito na necessidade de utilizar outros canais comerciais, de reunir grandes quantidades com vista à exportação, de aplicar outras condições no comércio externo (preço cif feito ao cliente em vez do preço do centro de colheita). Finalmente, não pode negar-se totalmente que naturalmente decorrem certas vantagens dos laços pessoais existentes entre parceiros comerciais de uma mesma região.

Quanto a saber se as autoridades competentes da Comunidade deviam ter em conta estas circunstâncias quando adoptaram a regulamentação comercial aplicável ao trigo rijo, cremos que é difícil dar uma resposta afirmativa, na medida em que se trata de diferenças existentes nos preços de compra no mercado francês. As grandezas em causa não são suficientemente significativas para tal e, além disso, as referidas vantagens são puramente devidas à implantação escolhida e não poderão como tal dar lugar à adopção de especiais medidas compensatórias.

A respeito das dificuldades de acesso ao mercado francês com que em princípio teriam deparado as fábricas de sêmola alemãs (dificuldades que eram reais, pelo menos, no início da campanha de 1974/1975), devemos ainda, relativamente às medidas compensatórias especiais em que pensam os autores, observar o seguinte.

Tratando-se da fixação de preços de entrada reduzidos, aplicáveis especialmente às impor-

tações da República Federal da Alemanha, basta afirmar que este Tribunal já rejeitou essa possibilidade num acórdão proferido em 1973 entre as mesmas partes, salientando nessa altura a necessidade de um preço de entrada uniforme. Além disso, não será arriscado afirmar que uma tal medida teria sido inútil durante a primeira metade da campanha de 1974/1975 (falaremos mais tarde das particularidades da segunda metade desta campanha), já que os preços mundiais eram largamente superiores aos preços de entrada.

Em seguida, no que respeita à introdução de encargos fiscais à transformação do trigo rijo comunitário com o objectivo de encarecer o preço do produto de base, deve assinalar-se que o cálculo do montante destes encargos teria sido altamente problemático em razão da flutuação dos preços durante a campanha de 1974/1975, a que já fizemos alusão. Além disso, também temos dúvidas quanto ao carácter adequado desta solução, perante a necessidade de manter preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores, ao perigo a que esta solução exporia a preferência comunitária, à qual em seguida voltaremos, e o risco de ver regredir a utilização do trigo rijo no fabrico de sêmola e de massas alimentícias em proveito de uma crescente utilização do trigo mole neste sector.

Podemos imediatamente dizer que também formulamos reservas quanto à terceira solução proposta pelos autores, ou seja, aquela que consistiria em tornar menos caras as importações de trigo rijo provenientes de países terceiros mediante a concessão de restituições à produção ou autorizando operações comerciais combinadas (exportação de trigo mole com isenção de direito nivelador contra a importação de trigo rijo em condições de favor). Meus senhores, não pode perder-se de vista que não se trata aqui de medidas habituais. Até à data, as medidas deste tipo só foram utilizadas em situações excepcionais: transformação de milho, produto que no sector dos produtos amidosos, experimenta dificuldades que resultam da concorrência com produtos de substituição, abertura de um certo comércio externo ao mercado de carne de bovino, em que os excedentes assumiram proporções exorbitantes. A situação das fábricas de sêmola alemãs nada tem de comparável, designadamente se se considerar que a sua penetração no mercado francês de trigo rijo vai aumentando e que é acompanhada de um concomitante assumir de influência na formação dos preços; que as ofertas a preços reduzidos das fábricas de sêmola francesa têm tendência para regredir e que as exportações francesas de sêmola não conheceram durante os últimos anos uma evolução dramática para as fábricas de sêmola alemãs. A Comissão salientou além disso que as citadas medidas constituem regulamentações extremamente complexas cuja modificação é admitida pelo facto de terem desiludido as expectativas dos seus autores. Finalmente, deve ainda assinalar-se que as facilidades à importação cuja concessão foi sugerida teriam uma incidência não desejável no mercado comum, podendo favorecer uma cristalização das suas estruturas; as fábricas de sêmola alemãs seriam, sem qualquer dúvida, levadas a enfraquecer os seus esforços no mercado francês, o que influenciaria a evolução dos preços comunitários do trigo rijo num sentido que não estaria em harmonia com o objectivo plenamente justificado de um encorajamento à cultura do trigo rijo na Comunidade.

Por conseguinte, mesmo que seja necessário admitir que as duas últimas medidas referidas poderiam representar um meio adequado para combater ou reduzir certas desvantagens que as fábricas de sêmola alemãs sofram na concorrência, designadamente se estas medidas ficarem limitadas a determinadas quotas de importação, não podemos no entanto admitir que o facto de as autoridades comunitárias competentes não terem adoptado medidas desta natureza constitui uma grave irregularidade susceptível de gerar uma responsabilidade extracontratual.

Pensamos por isso que estes argumentos dos autores não poderão também fundamentar um direito à indemnização.

4. Debrucemo-nos agora sobre a questão que se encontrava em primeiro plano no requerimento e que é a de saber se a diferença entre o preço de intervenção e o preço de entrada do trigo rijo era excessiva e se, por este facto, a produção local beneficiou de uma protecção excessiva.

A questão reveste-se manifestamente de uma importância meramente secundária no que respeita à campanha que nos ocupa. Durante a primeira metade desta, em que se situam aparentemente as principais operações de compra efectuadas pelas fábricas de moagem alemãs, os preços mundiais eram com efeito superiores ao nível dos preços comunitários e repercutiram-se — como já vimos — no mercado comum. Nesta altura, não eram portanto determinantes, nem os preços de entrada das importações provenientes de países terceiros, nem os preços de intervenção nas compras de trigo rijo comunitário. A diferença de preços em causa não podia, portanto, na época em causa, ter uma incidência desfavorável nas fábricas de sêmola alemãs. O mesmo se diga quanto aos primeiros meses do ano de 1975, durante os quais os preços do mercado francês eram superiores quer ao preço de intervenção quer ao preço de entrada. Uma redução da diferença criticada não teria tido qualquer influência nas possibilidades de abastecimento das fábricas de sêmola francesas.

Consequentemente, a questão apenas respeita aos restantes meses da campanha de 1974/1975 durante os quais os preços do mercado francês eram efectivamente mais próximos dos preços de intervenção do que dos preços de entrada. Esta circunstância parece já em si mesma dever dispensar-nos de consagrar longos desenvolvimentos ao problema de diferença entre o preço de intervenção e o preço de entrada; mas há também outras razões para o fazer, tal como veremos seguidamente.

Como é sabido, os autores sustentam resumidamente — seremos dispensados de aqui reproduzir todos os pormenores da sua argumentação — que uma diferença de cerca de 3,5 UC entre o preço de intervenção e o preço de entrada teria sido suficiente. Ao fazê-lo, apoiam-se no Regulamento n.° 1968/73 (JO L 201 de 21.7.1973), que define as regras gerais aplicadas no sector dos cereais em caso de perturbação, sobre regulamentações preferenciais anteriores às relativas às trocas intracomunitárias bem como sobre a organização do mercado do trigo mole. Nesta perspectiva, é necessário contrargumentar que uma tão grande redução geral da diferença entre o preço de intervenção e o preço de entrada — redução cuja omissão poderia justificar a acusação de violação caracterizada — não podia ser efectuada em razão da necessidade de respeitar a preferência comunitária. A este propósito, remetemos para as declarações da Comissão, segundo a qual aumentar os preços do trigo rijo comunitário em tais proporções teria tido por consequência que o trigo rijo produzido na Comunidade não poderia já concorrer com o trigo rijo proveniente de países terceiros. Basta pensar nas condições do mercado italiano e à distância que separa as zonas de cultura da Itália meridional dos centros de transformação situados no Centro e no Norte deste país. Recordamos, por outro lado, a consideração deste Tribunal nos processos apensos 63/72 a 69/72, no sentido de que uma diferença de 12,81 UC entre o preço de intervenção e o preço de entrada deveria ser considerada como perfeitamente apropriada para assegurar a protecção do trigo duro produzido na Comunidade.

Por conseguinte, aquilo em que se poderia ter pensado em rigor é em distinguir o pre-

ço de intervenção de maneira a que a diferença entre este e o preço de entrada fosse menor nas zonas de cultura francesas — aquela que principalmente nos interessam — do que nas outras zonas de cultura da Comunidade. Trata-se aí de uma consideração que se encontra também nas conclusões apresentadas nos processos apensos 63/72 a 69/72. É necessário admitir que não poderá ser afastada liminarmente, uma vez que se considerem as diferenças que existiam anteriormente quando ainda não havia diversos preços de intervenção derivados e que ainda hoje desempenham um papel importante no mercado do trigo mole. Por outro lado, não poderão contudo esquecer-se as condições que o mercado conheceu no início da campanha de 1974/1975. Elas permitem-nos seguramente questionar se, nessas circunstâncias, era efectivamente necessário pensar em diferenciar os preços de intervenção e se o facto de o ter omitido constituiu realmente uma irregularidade grave. Deixando isto de parte, pode além disso, da leitura do acórdão proferido nos processos 63/72 a 69/72, ficar-se com a impressão que este Tribunal também rejeitou a ideia de uma diferenciação dos preços de intervenção assim como de uma diferenciação dos preços de entrada.

A isto acresce — e isto demonstra claramente a relativa insignificância das considerações que até ao momento foram desenvolvidas — que, relativamente às condições especiais que presidiram à campanha que nos interessa no caso em apreço, é ainda necessário verificar o seguinte. De acordo com o que ouvimos durante o processo, o mercado francês caracterizava-se na primavera de 1975 por uma grande oferta de trigo rijo. Tratava-se manifestamente de quantidades que tinham sido retidas da colheita anterior e a que já aludimos. Podemos aqui apoiar-nos nos documentos apresentados pelos autores relativamente às compras nessa altura realizadas pelas fábricas de sêmola alemãs. Os depoimentos das testemunhas, e designadamente das testemunhas Zadow, Werle e Schmitt, são também reveladores a este respeito. Segundo as suas declarações, na primavera de 1975 (nos meses de Março e Abril) encontravam-se grandes quantidades de trigo rijo francês a preços concorrenciais, isto é, a preços próximos dos preços de intervenção. Também pode afirmar-se que faltava um elemento essencial no fundamento inicialmente invocado pelos autores — pelo menos nessa altura —, a saber, a dificuldade que teriam experimentado em aceder ao mercado francês, único elemento que podia justificar a análise da questão de ser ou não indicado reduzir as vantagens existentes no mercado francês para as fábricas de sêmola francesas, através de medidas comunitárias.

É essa uma das razões — e não das menores — que nos levam a considerar que o argumento baseado na manutenção da diferença entre o preço de intervenção e o preço de entrada do trigo rijo não poderia, tal como os outros argumentos que já examinámos, conduzir a considerar a regulamentação comunitária em análise como viciada por erro manifesto.

5. Muito embora a análise a que até aqui procedemos demonstre a falta de fundamento da acção de indemnização intentada pelos autores, pensamos ainda dever proceder, a título subsidiário, à análise a que já precedentemente aludimos, antes de passar seguidamente à questão de responsabilidade decorrente da ofensa ao património, equivalente a uma expropriação. Faremos esta análise para o caso de, contrariamente à nossa opinião, este Tribunal admitir que existe um nexo de causalidade entre o regime de auxílio e o nível dos preços franceses e reconhecer por essa razão a existência de um ilícito culposo da parte do Conselho. Fá-lo-emos, além disso, porque pode acontecer que este Tribunal adopte uma posição diferente daquela que consideramos pertinente a respeito do problema das eventuais medidas

compensatórias (restituições à produção, etc.). Põe-se nesse caso a questão de saber em que medida os autores sofreram um dano e como deve ser apreciado o seu direito à reparação.

No que se refere ao primeiro aspecto, podemos considerar, após a instrução do processo — e isso é para já suficiente —, que os autores tiveram que sofrer a concorrência de diversas fábricas de sêmola francesas. A este propósito, recordemos os depoimentos que as testemunhas prestaram relativamente às vendas a preços reduzidos das concorrentes francesas, que acarretaram um lucro cessante para as fábricas de sêmola alemãs ou mesmo perdas de certas parcelas do seu mercado.

Não será certamente possível, em contrapartida, decidir agora da extensão do prejuízo. Tendo em conta o estado actual do processo, tudo o que poderemos dizer a este respeito é o seguinte:

Não será possível, seguramente, basearmo-nos simplesmente na regressão das vendas de sêmola dos autores, e isto designadamente porque as importações de sêmola de origem francesa só aumentaram em modestas proporções. Com efeito, não é de excluir que o recuo das moagens possa ser também atribuído a outras causas, sem relação com o presente processo, como por exemplo o aumento das importações de massas alimentícias provenientes de Itália, que é possível que deva ser atribuída à bem conhecida actuação do AIMA com o objectivo de fazer baixar os preços do trigo rijo, ou ainda o facto de o trigo mole ser cada vez mais preferido para o fabrico de sêmola.

Se se considerar que as autoridades competentes da Comunidade deveriam ter adoptado medidas compensatórias no interesse das fábricas de sêmola alemãs (por exemplo, restituições à produção), o prejuízo a indemnizar sob este aspecto deveria ser determinado tendo em conta as quantidades de trigo rijo provenientes de países terceiros efectivamente transformadas, desde que não seja necessário — no interesse de preferência comunitária — introduzir uma certa limitação nas quantidades importadas a entrar em linha de conta.

Quanto ao resto — e dizemos isto para o caso de o regime de auxílio dever ser considerado ilícito —, a questão decisiva que conviria suscitar é a de saber como teria evoluído a situação dos autores se as possibilidades de compra das fábricas de sêmola francesas, isto é, os seus preços de custo, se tivessem modificado pelo motivo do desaparecimento do auxílio concedido aos produtores do trigo rijo ou da redução do seu montante. A partir daí, seria em seguida necessário examinar quais teriam sido as condições de venda no mercado alemão e no mercado francês — de facto, as fábricas de sêmola francesas também transformam em certa medida trigo rijo proveniente de países terceiros —, ou seja, seria preciso averiguar em que medida a pressão da concorrência exercida pelas fábricas de sêmola francesas teria enfraquecido e em que medida as fábricas de sêmola alemãs não teriam tido que fazer face a uma descida de preços e a perdas de mercados.

Não é necessário dizer mais nada neste momento sobre este aspecto da nossa análise. É, em todo o caso, claro que a única condenação que poderá ser considerada deverá referir-se ao fundo, enquanto que o cuidado de determinar o montante do dano deverá ser confiado a um perito no caso de as partes não chegarem a acordo sobre esse aspecto.

6. Por fim, ainda uma última palavra relativamente à questão da responsabilidade com base numa agressão ao património equivalente a uma expropriação, quer dizer, relativamente à responsabilidade por comportamento ilícito das autoridades competentes da Comunidade, sem que possa ser provada a existência de culpa da sua parte.

Também aqui poderemos ser breves, designadamente porque entendemos que não está provado que as autoridades competentes tenham tido um comportamento ilícito.

Não é a primeira vez no presente processo que se põe o problema da responsabilidade decorrente de agressão ao património, equivalente a uma expropriação; o mesmo problema foi já discutido no âmbito dos processos apensos 63/72 a 69/72. O Tribunal não o analisou no seu acórdão, mas o meu predecessor, o advogado-geral Roemer, apreciou-o em certa medida.

Analisando os diversos argumentos, o advogado-geral Roemer chegou então à conclusão de que não era de todo possível falar de um princípio geral segundo o qual um comportamento ilícito desse lugar a responsabilidade em casos do tipo do caso concreto. Em primeiro lugar, e é este o elemento determinante, um tal instituto jurídico só era conhecido em poucos Estados-membros e, além disso, onde ele existe, revestia-se de formas extremamente diversas. Por outro lado, seria necessário reconhecer que a economia e a estrutura do mercado comum bem como as disposições relativas ao seu desenvolvimento progressivo militam antes contra a existência de uma responsabilidade por comportamento ilícito. Mesmo que a sua existência no direito comunitário pudesse ser reconhecida em princípio, não poderia dizer-se que os seus requisitos se encontravam preenchidos no processo na altura submetido à apreciação deste Tribunal. Com efeito, seria necessário uma agressão contra a própria substância da empresa. Ora, não poderá dizer-se que a simples modificação das condições de abastecimento constitui uma tal agressão, uma vez que ninguém teria em princípio direito à manutenção de uma determinada regulamentação, aprovada pelos poderes públicos, em matéria de condições de venda. Além disso, faltaria ao acto também o carácter directo — necessário pelo menos no direito alemão —, uma vez que outros factores para além dos contidos na regulamentação comunitária teriam contribuído para prejudicar os autores.

Gostaríamos de nos associar a esta concepção. Definitivamente, como a situação do presente processo é a mesma do processo sobre o qual este Tribunal já se pronunciou, e como nenhum novo argumento importante veio acrescentar-se no presente processo aos argumentos já apresentados precedentemente, podemos afirmar que também não é possível considerar procedente o pedido de indemnização com base nos princípios de responsabilidade decorrente de uma agressão ao património equivalente a uma expropriação.

III — Propomos assim, meus senhores, que este Tribunal se pronuncie sobre os requerimentos apresentados pelas fábricas de sêmola alemãs, do seguinte modo:

Os recursos, baseados nos fundamentos articulados originariamente, foram prematuramente apresentados e são por isso inadmissíveis. São além disso inadmissíveis na medida em que são dirigidos contra a Comissão e em que se baseiam na pretendida ilegalidade dos regimes de auxílios aplicáveis aos produtos de trigo rijo. Finalmente, as acções devem ser consideradas improcedentes e as despesas do processo postas a cargo dos autores.