ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)
30 de Janeiro de 1997 *

No processo T-117/95,

N. Corman SA, sociedade de direito belga, estabelecida em Goé-Limbourg (Bélgica), representada por Lucette Defalque, advogada no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo na fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

recorrente,

contra

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

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação do artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento (CE) n.° 455/95 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1995, que altera os Regulamentos (CEE) n.° 1547/87 e (CEE) n.° 1589/87 no que respeita à compra de manteiga pelos organismos de intervenção e os Regulamentos (CEE) n.° 2191/91 e (CEE) n.° 570/88, no que respeita à concessão de uma ajuda à compra de manteiga e à venda a preço reduzido de manteiga a certas categorias de consumidores e indústrias (JO L 46, p. 31),

* Língua do processo: francês.

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

composto por: R. García-Valdecasas, presidente, J. Azizi e M. Jaeger, juízes,

secretário: J. Palacio, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 5 de Novembro de 1996,

profere o presente

Acórdão

Quadro regulamentar

1 No âmbito de medidas destinadas a favorecer o consumo de manteiga, a Comissão adoptou, em 16 de Fevereiro de 1988, o Regulamento (CEE) n.° 570/88, relativo à venda a preço reduzido de manteiga e à concessão de uma ajuda para a manteiga e manteiga concentrada destinadas ao fabrico de produtos de pastelaria, de gelados alimentares e outros produtos alimentares (JO L 55, p. 31, a seguir «Regulamento n.° 570/88»).

2 O artigo 1.° deste regulamento precisa as condições em que a manteiga ou a manteiga concentrada podem beneficiar de uma ajuda.

3 Na sua redacção inicial, dispunha:

«Procede-se, nos termos do presente regulamento, à venda de manteiga adquirida nos termos do n.° 1 do artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68 e entrada em armazém antes de uma data a determinar, bem como à concessão de uma ajuda à utilização da manteiga e da manteiga concentrada referidas no segundo parágrafo.

Só podem beneficiar da ajuda:

a) A manteiga que satisfaça, no Estado-Membro de fabrico, a definição e a classificação que constam do n.° 3, alínea b), do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 985/68 e cuja embalagem esteja marcada em conformidade;

b) A manteiga concentrada produzida num estabelecimento aprovado nos termos do artigo 10.°, a partir de manteiga ou de nata, e que satisfaça as especificações do anexo IV.»

4 Na data de entrada em vigor do Regulamento n.° 570/88, o artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 985/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968, que estabelece as regras gerais que regem as medidas de intervenção no mercado da manteiga e da nata (JO L 169, p. 1; EE 03 F2 p. 190, a seguir «Regulamento n.° 985/68»), após as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 2714/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 291, p. 15; EE 03 F6 p. 156, a seguir «Regulamento n.° 2714/72»), e pelo Regulamento (CEE) n.° 1897/87 do Conselho, de 2 de Julho de 1987 (JO L 182, p. 35), tinha a seguinte redacção:

«1. Os organismos de intervenção só compram a manteiga:

a) produzida por uma empresa licenciada;

b) que corresponda à definição e à classificação que constam do n.° 3, alíneas a) e b), respectivamente;

...

2. Até à data de aplicação das disposições adoptadas em virtude do artigo 27.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68, uma empresa só é licenciada se fabricar manteiga que corresponda às exigências previstas nas alíneas a) e b) do n.° 3.

3. Até à data prevista no n.° 2, a manteiga referida no n.° 1 deve:

a) ter a composição e as características seguintes:

aa) — ter um teor mínimo, em peso, de matéria gorda butírica de 82%,

— ter um teor máximo, em peso, de 16% de água,

— ser fabricada a partir de nata ácida,

ou

bb) — ter um teor mínimo, em peso, de matéria gorda butírica de 82%,

— ter um teor máximo, em peso, de 16% de água,

— ser fabricada a partir de nata ácida

b) estar:

— classificada 'beurre marque de contrôle' no que diz respeito à manteiga belga,

...»

5 O artigo 9.° do Regulamento n.° 570/88 previa igualmente a possibilidade de ser concedida uma ajuda «caso a manteiga concentrada ou a manteiga, adicionadas ou não dos marcadores, sejam incorporadas, num estádio intermédio, em produtos que não os produtos finais e num estabelecimento que não seja o da transformação final». Sujeitava esta ajuda a determinadas condições, relativas, nomeadamente, à aprovação do estabelecimento em que a transformação desses produtos intermédios ocorrera e à obrigação de fazer constar na embalagem do produto a menção «produto intermédio».

6 Esse artigo foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1813/93 da Comissão, de 7 de Julho de 1993 (JO L 166, p. 16, a seguir «Regulamento n.° 1813/93»), que entrou em vigor em 1 de Agosto de 1993. O segundo considerando deste regulamento salientou que tinham sido verificadas divergências na interpretação da noção de produtos intermédios em determinados Estados-Membros, que tornam necessário prever critérios que permitam objectividade e transparência na identificação desses produtos.

7 Assim, o Regulamento n.° 1813/93 inseriu no artigo 9.° do Regulamento n.° 570/88 a obrigação de aprovação dos próprios produtos intermédios, aprovação sujeita à obrigação de demonstrar que se justifica a passagem pelos produtos intermédios para o fabrico dos produtos finais.

8 Foi também inserido no Regulamento n.° 570/88 o artigo 9.°-A que tem a seguinte redacção:

«Sem prejuízo do artigo 4.°, os produtos intermédios referidos no artigo 9.° são produtos diferentes dos dos códigos NC 0401 e 0405.

Todavia:

a) são considerados produtos intermédios os produtos com um teor de matéria gorda butírica de, no mínimo, 82%, obtidos exclusivamente a partir de manteiga concentrada referida no segundo parágrafo, alínea b), do artigo 1.° num estabelecimento aprovado para o efeito nos termos do artigo 10.°, desde que lhes sejam adicionados os marcadores referidos no n.° 1 do artigo 6.°; neste caso, o preço mínimo de venda pago e o montante máximo da ajuda concedida corresponderão, respectivamente, ao preço mínimo de venda e ao montante máximo da ajuda fixados, em conformidade com o artigo 18.°, para a manteiga marcada com um teor de matéria gorda de 82%;

b) as misturas referidas no anexo VIII não são consideradas produtos intermédios.»

9 A finalidade deste novo artigo é a de especificar os produtos obtidos a partir de manteiga concentrada que podem ser considerados produtos intermédios e beneficiar da ajuda prevista pelo Regulamento n.° 570/88 para esses produtos.

10 O artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 2443/93 da Comissão, de 2 de Setembro de 1993 (JO L 224, p. 8), aplicável a partir de 1 de Agosto de 1993, alterou nos termos seguintes o Regulamento n.° 570/88:

«O proémio do segundo parágrafo do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 570/88 ('só podem beneficiar da ajuda:') passa a ter a seguinte redacção:

'Sem prejuízo da alínea a) do artigo 9.°-A, só podem beneficiar da ajuda: ...'.»

11 A fundamentação desta alteração figura no primeiro considerando do regulamento, que dispõe:

«... a formulação do pedido de ajuda para os produtos referidos na alínea a) do artigo 9.°-A comporta ambiguidades, atendendo ao texto do artigo 1.°; ... por razões de segurança jurídica, é conveniente precisar, com efeitos a partir de 1 de Agosto de 1993, que pode ser pedida uma ajuda, correspondente à ajuda aplicável à manteiga marcada com um teor de matéria gorda de 82%, para os produtos referidos na alínea a) do artigo 9.°-A, mesmo que estes produtos não sejam abrangidos pelo artigo 1.°».

12 O artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento (CE) n.° 455/95 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1995, que altera os Regulamentos (CEE) n.° 1547/87 e (CEE) n.° 1589/87 no que respeita à compra de manteiga pelos organismos de intervenção e os Regulamentos (CEE) n.° 2191/91 e (CEE) n.° 570/88, no que respeita à concessão de

uma ajuda à compra de manteiga e à venda a preço reduzido de manteiga a certas categorias de consumidores e indústrias (JO L 46, p. 31, a seguir «regulamento impugnado»), aplicável a partir de 1 de Março de 1995, alterou o Regulamento n.° 570/88 para subordinar a concessão de uma ajuda ao facto de a manteiga ser produzida directa e exclusivamente a partir de nata pasteurizada.

13 Após esta alteração, o novo artigo 1.°, segundo parágrafo, alínea a), do Regulamento n.° 570/88 dispõe:

«a) A manteiga produzida directa e exclusivamente a partir da nata pasteurizada que satisfaça as condições previstas no n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68 e as exigências da classe nacional da qualidade constantes do anexo II do Regulamento (CE) n.° 454/95 no Estado-Membro de fabrico e cuja embalagem esteja marcada em conformidade.»

14 O Regulamento (CE) n.° 454/95 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1995, que estabelece as normas de execução das intervenções no mercado da manteiga e da nata (JO L 46, p. 1), referido por essa última disposição, substitui parcialmente o Regulamento n.° 985/68, revogado, com efeitos a partir de 1 de Março de 1995, pelo Regulamento (CE) n.° 2807/94 do Conselho, de 14 de Novembro de 1994, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68 relativo à organização comum do mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 298, p. 1). O seu anexo II dispõe, no que diz respeito à manteiga belga: «beurre de laiterie; qualité extra; melkerijboter; extra kwaliteit».

Factos na origem do recurso

15 A recorrente, sociedade de direito belga, faz parte de um grupo francês de produtores de lacticínios. Desde 1959 desenvolveu processos técnicos de fabrico de manteiga. Os seus trabalhos neste domínio conduziram ao fabrico, a partir de 1987, da sua primeira «manteiga técnica».

16 Esse novo produto, o «BITA» (beurre industriel technologiquement adapté), foi desenvolvido através de um processo baseado na selecção das matérias-primas, no fraccionamento físico das matérias gordas e na recombinação das diferentes fracções obtidas em função das qualidades técnicas desejadas. As matérias-primas utilizadas pela recorrente — 65% de manteiga e 35% de nata — são em primeiro lugar objecto de uma concentração. A matéria gorda pura assim obtida é armazenada. Em seguida é objecto de um fraccionamento, depois de uma recombinação das diferentes fracções em função dos produtos e aplicações desejadas (fabrico de produtos a ponto de fusão baixo para os gelados e a ponto de fusão elevado para a croissanteria, por exemplo).

17 Este processo permite obter uma manteiga normalizada com 82% de matéria gorda, 16% de água e 2% de resíduo seco isento de leite, muito estável e muito procurada pelos fabricantes de produtos de pastelaria, uma vez que, além disso, pode entrar nas linhas industriais automáticas de extracção desses fabricantes, linhas concebidas para utilizar margarina.

18 As manteigas técnicas ou recombinadas da recorrente beneficiaram de uma ajuda desde 1989 nos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 570/88, que visa os produtos intermédios.

19 A partir de 1 de Agosto de 1993, data em que passou a ser aplicável o Regulamento n.° 1813/93, que inseriu o artigo 9.°-A no Regulamento n.° 570/88, a manteiga técnica da recorrente só pode beneficiar da ajuda prevista por este último regulamento na condição de ser marcada.

20 O objectivo prosseguido pela adição dos marcadores é identificar facilmente os produtos objecto da ajuda comunitária por meio de um gosto ou de uma cor, a fim de prevenir a fraude. O artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 570/88 impõe a utilização de um par de marcadores a escolher entre três marcadores químicos e cinco marcadores organolépticos.

21 Segundo a recorrente, os marcadores têm inconvenientes, ligados ao seu sabor e ao seu odor. Por esta razão, a partir de 1 de Agosto de 1993, data da inserção no Regulamento n.° 570/88 do artigo 9.°-A que impõe a obrigação de adicionar marcadores aos produtos considerados — entre os quais a manteiga técnica da recorrente —, esta última fez diligências no sentido de serem reconhecidas pelas autoridades belgas as suas manteigas técnicas como sendo «beurre marque de contrôle», de modo a poder continuar a comercializar os seus produtos nos termos do Regulamento n.° 570/88 e a beneficiar da ajuda prevista no seu artigo 1.°, segundo parágrafo, alínea a).

22 Em 1990 e 1991, as autoridades aduaneiras francesas informaram a Comissão de que uma sociedade belga — na ocorrência a recorrente — tinha introduzido em França uma manteiga com 82% de matéria gorda butírica recombinada a partir de manteiga concentrada, e solicitava para esse produto a ajuda prevista para os produtos intermédios na acepção do artigo 9.° do Regulamento n.° 570/88. As entidades solicitaram à Comissão que lhes especificasse se era possível considerar essa manteiga como produto intermédio, na acepção desse diploma.

23 Depois de uma primeira resposta negativa, a Comissão, por telefax de 10 de Junho de 1991, pediu informações ao Ministério da Agricultura belga. Nesse telefax, referia que, em sua opinião, uma manteiga reconstituída não beneficiava de ajuda nos termos do Regulamento n.° 570/88, mas que esperava o resultado do seu inquérito.

24 Por telefax de 1 de Julho de 1991, o Ministério da Agricultura belga informou a Comissão de que as autoridades de controlo belgas consideravam que o produto em questão deveria ser considerado um produto intermédio nos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 570/88. A esse telefax foi anexa uma descrição do processo de fabrico e das características do produto. O produto era aí descrito como «produto intermédio com 82% de matéria gorda butírica, adaptado especialmente para a indústria das massas folhadas (croissanteria) em pastelaria, fábricas de biscoitos, etc.». Era obtida depois de diferentes fases, entre as quais o fraccionamento físico e

a recombinação. A descrição concluía no sentido de que o produto obtido continha 82% de matéria gorda butírica, 16% de água e 2% de resíduo seco isento de leite e que, embora o produto em questão fosse «um produto intermédio na acepção do Regulamento n.° 570/88, essa composição [era] similar à da manteiga clássica».

25 Por telefax de 3 de Julho de 1991, a Comissão informou as autoridades aduaneiras de que o produto sobre o qual tinha sido consultada tinha sido examinado pelas autoridades belgas e que podia ser considerado um produto intermédio, em conformidade com o artigo 9.° do Regulamento n.° 570/88. Acrescentava:

«Todavia, chamo a vossa atenção no sentido de que o produto não é considerado manteiga e não pode de modo nenhum ser classificado como a manteiga referida no artigo 1.°, n.° 3, alínea b), do Regulamento (CEE) n.° 985/68.»

26 Por telefax de 22 de Agosto de 1991, o Ministério da Agricultura belga dirigiu-se à Comissão nos seguintes termos:

«Fomos informados do vosso telefax de 3 de Julho último [telefax dirigido pela Comissão às autoridades aduaneiras francesas].

Nos termos desse telefax percebemos que o produto em causa pode ser considerado um produto intermédio e que nada se opõe, se a regulamentação do Estado-Membro de produção o permitir, a que esse produto, que é no caso concreto uma manteiga recombinada, beneficie da apelação manteiga (o decreto real de 6 de Maio de 1988, em particular o seu artigo 1.°, inclui na definição da manteiga a que é obtida por recombinação).

Todavia, não pode beneficiar da classificação numa das categorias referidas no artigo 1.°, n.° 3, alínea b), do Regulamento (CEE) n.° 985/68, ou seja, no que toca à Bélgica, da classificação como 'beurre marque de contrôle' e, por conseguinte, não pode, nomeadamente, ser comprada pelos organismos de intervenção ou ser objecto de um contrato de armazenagem privado.

...»

27 Em 28 de Fevereiro de 1994, apesar da afirmação contida nesse telefax, a manteiga técnica fabricada pela recorrente foi classificada pelas autoridades belgas como «beurre marque de contrôle» na classe «beurre de laiterie: qualité extra». Por esse facto, a manteiga técnica da recorrente, que beneficiava até então da ajuda prevista pelo artigo 9.°-A do Regulamento n.° 570/88, começou a beneficiar da ajuda comunitária nos termos do artigo 1.° do Regulamento n.° 570/88, sem que tivesse ocorrido qualquer modificação da regulamentação comunitária aplicável ou modificação do produto em questão.

28 Nos termos do artigo 2.° do Regulamento n.° 570/88, a concessão da ajuda ocorre segundo o processo de concurso permanente, que é assegurado pelos organismos de intervenção em cada um dos Estados-Membros.

29 Desde a entrada em vigor do regulamento impugnado, a manteiga técnica da recorrente é denominada «produto intermédio» e beneficia da ajuda prevista no artigo 9.°-A do Regulamento n.° 570/88. Não há diferença de montante entre a ajuda prevista no artigo 1.° do Regulamento n.° 570/88 e a prevista no artigo 9.°-A do mesmo regulamento. A diferença reside no facto de o produto referido no artigo 9.°-A, enquanto produto intermédio, dever ser incorporado directamente num produto final, dever ser marcado e a embalagem dever ter a menção «produto intermédio». Em contrapartida, a manteiga referida no artigo 1.° pode ser incorporada ou num produto intermédio ou num produto final. É objecto de um procedimento de controlo menos rígido e pode ter a denominação «manteiga».

Tramitação processual e pedidos das partes

30 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 10 de Maio de 1995, a recorrente interpôs o presente recurso.

31 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção) decidiu, por um lado, adoptar medidas de organização do processo nos termos do artigo 64.° do Regulamento de Processo, convidando as partes a responder a certas questões e a apresentar determinados documentos e, por outro, dar início à fase oral do processo. A recorrente e a Comissão responderam ao solicitado, respectivamente, em 28 de Junho e 2 de Julho de 1996.

32 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas do Tribunal na audiência de 5 de Novembro de 1996.

33 A recorrente concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o artigo 1.°, n.° 4, do regulamento impugnado;

— condenar a recorrida nas despesas.

34 A recorrida concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível;

— a título subsidiário, negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

35 Na réplica, a recorrente pediu ao Tribunal que ordenasse à Comissão que apresentasse as actas das reuniões do comité de gestão nas quais o texto do regulamento impugnado foi discutido.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

36 A Comissão sustenta que o recurso é inadmissível devido à falta de interesse em agir.

37 O artigo 1.°, segundo parágrafo, alínea a), do Regulamento n.° 570/88, após as alterações introduzidas pelo artigo 1.°, n.° 4, do regulamento impugnado, apenas confirma a situação anterior no que diz respeito à exigência de um fabrico, a partir da nata, da manteiga que pode beneficiar da ajuda. Relativamente aos produtos primários referidos no artigo 1.° do Regulamento n.° 570/88, é necessário responder, segundo o regime aplicável antes da alteração contestada, que a manteiga corresponde «... no Estado-Membro de fabrico, à definição e à classificação que cons-

tam do n.° 3, alínea b), do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 985/68» e que a sua «embalagem [estará] marcada em conformidade». Segundo a referida disposição do Regulamento n.° 985/68, é necessário, no que diz respeito à manteiga belga, que se trate de manteiga classificada como «beurre marque de contrôle». Mas, segundo os termos do artigo 1.° do Regulamento n.° 570/88, é necessário, além disso, que a manteiga corresponda a uma certa definição de manteiga. Essa definição da manteiga é a contida no artigo 1.°, n.° 3, alínea a), do Regulamento n.° 985/68, que impõe o fabrico da manteiga a partir da nata doce ou ácida.

38 O carácter cumulativo da exigência técnica atrás referida do fabrico da manteiga a partir de nata [artigo 1.°, n.° 3, alínea a), do Regulamento n.° 985/68] com a da manteiga classificada [mesma disposição, alínea b)] resulta, além disso, do artigo 8.°, n.° 4, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 985/68 — na redacção resultante do Regulamento n.° 2714/72 —, só podendo o organismo de intervenção comprar manteiga que preencha esses dois critérios.

39 Quanto à manteiga recombinada, como a produzida pela recorrente, o regulamento impugnado em nada terá modificado a situação anteriormente existente. Em especial, não terá alterado as condições necessárias para que um produto intermédio, como esse tipo de manteiga, possa beneficiar de uma ajuda comunitária.

40 A Comissão sustenta também que a recorrente não pode de modo algum, nomeadamente para justificar o interesse em agir contra si, invocar o facto de as autoridades belgas terem, de um modo incompatível tanto com a regulamentação então existente como com a regulamentação actual, concedido a classificação «extra» à sua manteiga recombinada. As autoridades belgas teriam classificado em 1994 a manteiga da recorrente como «extra» quando estavam conscientes de que uma manteiga possuindo tais características não podia ser assim classificada, como tinha sido, aliás, expressamente reconhecido pelas referidas autoridades em 1991. A Comissão contesta a afirmação da recorrente segundo a qual ela teria sido avisada da classificação feita pelas autoridades belgas. Nunca teve conhecimento desses elementos. Sempre considerou que a manteiga recombinada não podia ser classificada como manteiga numa das categorias referidas no artigo 1.°, n.° 3, alínea b), do Regulamento n.° 985/68. Esta opinião sai reforçada pelo facto de um mesmo produto, no âmbito do mesmo regulamento, não poder ser considerado simultanea-

mente um produto primário e um produto intermédio. Nestas condições, um Estado-Membro, vinculado pelo direito comunitário no que diz respeito à exclusão da manteiga recombinada do artigo 1.°, segundo parágrafo, alínea a), do Regulamento n.° 570/88, não pode, através de uma simples classificação unilateral, fazer beneficiar a manteiga recombinada da ajuda referida nessa disposição, e fazê-la escapar à obrigação de adição de marcadores imposta pelo artigo 9.°-A do mesmo regulamento.

41 Com o objectivo de uma fácil identificação dos produtos que beneficiam de uma ajuda e para lutar contra a fraude, a adição de marcadores confere aos produtos um gosto ou uma cor específica. Apesar disso, o Regulamento n.° 570/88 deixa aos operadores uma escolha bastante vasta, uma vez que impõe a utilização de um par de marcadores a escolher entre três químicos e cinco organolépticos. Na realidade, a adição de marcadores não deverá colocar problemas, dado que, de resto e no caso da nata, produto muito sensível, os produtores e consumidores parecem aceitar a adição de marcadores. A denominação «produto intermédio» também não deve ser problemática para uma empresa que, segundo as suas próprias declarações, tem por principal clientela empresas especializadas. Estas apreciam o produto em função das suas características técnicas próprias e não são de modo algum dissuadidas pelo qualificativo criticado.

42 Segundo a Comissão, mesmo supondo que as outras condições de admissibilidade estejam preenchidas no que diz respeito à recorrente, o acto impugnado é apenas um acto confirmativo, do qual não é possível recurso de anulação (v. o acórdão de 15 de Dezembro de 1988, Irish Cement Ltd./Comissão, 166/86 e 220/86, Colect., p. 6473, n.° 16).

43 De qualquer modo, o interesse da recorrente não é directo, dado que uma medida das autoridades nacionais se interpõe necessariamente entre a disposição impugnada e uma situação que permite à recorrente invocar utilmente a concessão da ajuda. Além da condição relativa à origem e à natureza técnica da matéria-prima, foi efectivamente necessário que o produto da recorrente tivesse sido classificado através de um acto positivo das autoridades belgas (aqui, aliás, em oposição ao direito comunitário) na categoria «extra». Além disso, a concessão da ajuda é feita

segundo o processo de adjudicação assegurado por cada organismo de intervenção. Sendo a gestão assegurada pelas autoridades nacionais, é, portanto, necessária a sua actuação.

44 O interesse alegado também não é individual. A disposição impugnada tem um carácter normativo absolutamente geral e exclui (ou, melhor, confirma a exclusão de) qualquer operador que não preencha as condições objectivas, ou seja, nomeadamente, o fabrico de manteiga directa e exclusivamente a partir de nata. A Comissão alega que, embora a recorrente, importante empresa de produtos lácteos no plano nacional, possa talvez ser o único operador a fabricar o produto especial «BITA», não é, longe disso, a única empresa produtora de manteiga recombinada no mercado comunitário. No caso em apreço, a medida aplica-se a qualquer operador que não utilize nata doce e inscreve-se perfeitamente na finalidade do acto, que é o de facilitar o escoamento dos *stocks*, prevendo também medidas contra as fraudes. Por esta razão e diferentemente da situação que deu origem ao acórdão de 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho (C-309/89, Colect., p. I-1853), invocado pela recorrente, esta não pode invocar a existência de um eventual direito subjectivo de que a Comissão a tenha privado.

45 Em resposta ao argumento da recorrente segundo o qual ela não disporia, diferentemente das suas concorrentes, da possibilidade de se abastecer sistematicamente do leite ou da nata, a Comissão observa que a recorrente não provou a sua pretensa particularidade. A recorrida admite que uma empresa que não proceda à recolha de leite depende da situação, por hipótese, flutuante do mercado, pelo menos em relação às quantidades que não pode obter no seio do seu próprio grupo. Um operador económico sensato tentará precaver-se contra esta situação por contratos a longo prazo e diversificará as suas fontes de abastecimento.

46 A recorrente considera, apoiando-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, que um operador económico sujeito a uma regulamentação comunitária pode contestar a sua legalidade quando não tome a sua situação específica em consideração e se traduza na privação de um direito e lhe faça

sofrer um prejuízo, sobretudo quando o operador económico em questão seja atingido na sua posição jurídica devido a uma situação de facto que o caracteriza relativamente a qualquer outra pessoa e o individualiza de um modo análogo à do destinatário do acto (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colect. 1962-1964, p. 279, e Codorniu/Conselho, já referido, n.° 20; despacho do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Outubro de 1993, FRSEA e FNSEA/Conselho, T-476/93, Colect., p. II-1187, n.° 20, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Dezembro de 1994, Unifruit Hellas/ /Comissão, T-489/93, Colect., p. II-1201, n.° 21). A recorrente considera fazer parte de um «círculo fechado e individualizado» de operadores cujos direitos específicos são afectados (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Julho de 1983, Spijker/Comissão, 231/82, Recueil, p. 2559, n.° 8, de 26 de Junho de 1990, Sofrimport/Comissão, C-152/88, Colect., p. I-2477, n.° 10, e de 16 de Maio de 1991, Extramet Industrie/Conselho, C-358/89, Colect., p. I-2501, n.° 17; despacho do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Outubro de 1994, Asocarne/Conselho, T-99/94, Colect., p. II-871, n.^{os} 20 e 21; acórdão Unifruit Hellas/Comissão, já referido, n.° 23).

47 O regulamento impugnado introduziu a exigência de se fabricar a manteiga directa e exclusivamente a partir de nata de modo a ser concedida a ajuda. Essa exigência não existia anteriormente na regulamentação comunitária. A recorrente sublinha que, na sua redacção anterior ao regulamento impugnado, o artigo 1.°, segundo parágrafo, alínea a), do Regulamento n.° 570/88 dispunha que só podia beneficiar da ajuda a manteiga «que satisfaça, no Estado-Membro de fabrico, a definição e a classificação que constam do n.° 3, alínea b), do artigo 1.°, do Regulamento (CEE) n.° 985/68 e cuja embalagem esteja marcada em conformidade» e que, segundo a disposição referida do Regulamento n.° 985/68, era apenas necessário, no que diz respeito à manteiga belga, que se tratasse de manteiga classificada «beurre marque de contrôle».

48 As novas condições impostas para a ajuda à utilização de manteiga no fabrico dos produtos de pastelaria não são de modo algum a confirmação de uma medida anterior, dado que, desde a criação da organização comum do mercado do leite, o regime das intervenções à armazenagem pública terá sido sempre diferente do regime das ajudas comunitárias à utilização de manteiga nos diferentes sectores, nomeadamente, no fabrico de pastelaria e outros produtos alimentares. O objectivo prosseguido pela armazenagem pública é o de manter a qualidade da manteiga, assegurando muito boas condições de armazenagem. Em contrapartida, o objectivo

prosseguido pelos regulamentos em matéria de escoamento da manteiga é o de favorecer a comercialização da manteiga e, em relação à manteiga utilizada no fabrico dos produtos de pastelaria, de fazer concorrência aos óleos vegetais.

49 A regulamentação comunitária não contém uma definição única da manteiga, segundo a qual deva ser produzida exclusiva e directamente a partir de nata. Por exemplo, a definição da manteiga destinada à exportação, que figura na nomenclatura aduaneira, é diferente da invocada pela Comissão. Por conseguinte, é necessário procurar a definição de manteiga aplicável no caso em apreço no âmbito específico da manteiga destinada ao fabrico de produtos de pastelaria, de gelados e outros produtos alimentares, quer dizer, no âmbito do Regulamento n.° 570/88, que, antes da alteração introduzida pelo regulamento impugnado, exigia apenas que a manteiga correspondesse no Estado-Membro de fabrico à definição e à classificação que figura no artigo 1.°, n.° 3, alínea b), do Regulamento n.° 985/68.

50 O regulamento impugnado terá introduzido na regulamentação comunitária uma definição de manteiga mais estrita do que a que figura no Regulamento (CE) n.° 2991/94 do Conselho, de 5 de Dezembro de 1994, que institui normas relativas às matérias gordas para barrar (JO L 316, p. 2, a seguir «Regulamento n.° 2991/94»), de categoria hierarquicamente superior e que incluirá na definição da manteiga a manteiga recombinada. A manteiga recombinada terá obtido opiniões favoráveis aquando das discussões que levaram à adopção do Regulamento n.° 2991/94. Todas as delegações terão sido de opinião que esse produto é uma boa manteiga e que deve ser considerado como tal. Por essa razão, terá sido alterado o regulamento de peritagem belga, de modo a permitir classificar a manteiga recombinada como manteiga de qualidade.

51 A recorrente alega que, antes da alteração introduzida pelo regulamento impugnado, a manteiga que produzia preenchia todas as condições necessárias para lhe ser atribuída a ajuda prevista no artigo 1.° do Regulamento n.° 570/88, uma vez que, em perfeita conformidade com as legislações belga e comunitária, tinha obtido das autoridades belgas a classificação referida no artigo 1.°, n.° 3, alínea b), do Regulamento n.° 985/68, isto é, a classificação como «beurre de laiterie qualité

extra». A este respeito e na falta de harmonização comunitária, compete apenas ao Estado-Membro em causa definir os critérios e métodos de classificação da manteiga.

52 A recorrente admite que a manteiga recombinada pode ser considerada um produto intermédio na acepção do artigo 9.°-A do Regulamento n.° 570/88, mas recorda que, segundo a regulamentação comunitária, é exigido que os produtos intermédios sejam marcados e que ela tem a obrigação de designar o seu produto como «produto intermédio». Em sua opinião, é necessário que o artigo 9.°-A autorize também uma versão não marcada da manteiga recombinada e a utilização da denominação manteiga, embora seja mais simples e mais claro autorizar apenas o produto no âmbito do artigo 1.° do mesmo regulamento. A este respeito, a adição de marcadores deixará sempre um gosto ou uma cor características, razão pela qual o produto não será apreciado pelos clientes. Tanto a adição de marcadores ao seu produto como a sua denominação de «produto intermédio» terão feito perder à recorrente uma clientela importante de grandes fabricantes industriais que, a partir dessa altura, se terão virado para os concorrentes que fabricam a manteiga segundo a técnica clássica da batedura, ou para os que fabricam margarina. Por último, a denominação «produto intermédio» terá consequências negativas no que diz respeito à exportação dos produtos que incorporam o produto da recorrente para fora da Comunidade.

53 A recorrente considera que a medida impugnada lhe diz directamente respeito, uma vez que não é necessária qualquer medida de execução e que o acto entrou em vigor em 1 de Março de 1995.

54 Também considera que a medida impugnada lhe diz individualmente respeito. A recorrente tem um certo número de particularidades que a caracterizam em relação aos seus concorrentes. É a única empresa da União Europeia a transformar a matéria gorda butírica sem estar ligada de modo algum a um «produtor de leite». Isso terá uma importante consequência no âmbito do presente recurso, ou seja, a impossibilidade material de obter nata suficiente para abastecer as instalações da fábrica, sendo de sublinhar que para o seu fabrico anual terá necessidade de três

mil milhões e meio de litros de leite, consumo aproximadamente correspondente à produção anual belga. Além disso, o transporte da nata é difícil e esta conserva-se durante pouco tempo. Ora, ao invés dos seus concorrentes na União Europeia, não beneficiará de recolhas de leite regulares na proximidade das instalações de fabrico.

55 A actividade da recorrente na Europa, que representa 75% do total das suas vendas anuais, consiste em comercializar o excedente de matéria gorda produzida na Comunidade, na medida de 70 000 toneladas anuais para um total de 450 000 toneladas anuais no conjunto da Comunidade. Sendo a sua matéria-prima em grande medida manteiga de intervenção, a recorrente contribui, assim, para reduzir as armazenagens de manteiga da Comunidade e regulamentar o mercado, repartindo os excedentes da produção de manteiga durante todo o ano de calendário.

56 A recorrente salienta uma outra particularidade. É a única empresa da União a operar quase exclusivamente e a título de actividade principal no domínio da matéria gorda butírica, ao passo que, para os seus concorrentes, trata-se de uma actividade secundária. Assim, será a única empresa da União a ter efectuado investimentos extremamente importantes na investigação e no desenvolvimento, que lhe terão permitido descobrir um processo secreto de fraccionamento, de recombinação e de normalização da manteiga. Na sequência dessa descoberta, terá procedido a investimentos nas linhas de produção, de modo a que estas pudessem tratar a manteiga (que exige precauções de tratamento devido aos riscos bacteriológicos) e produzir uma manteiga «técnica» com 82% de matéria gorda, perfeitamente normalizada. Este último produto será fabricado a partir de uma mistura de 65% de manteiga de primeira qualidade e de 35% de nata. Segundo a recorrente, não será possível fazer funcionar as suas instalações apenas com um dos dois componentes. De resto, a utilização exclusiva de nata não permitirá obter uma manteiga normalizada, porque a consistência da nata não poderá ser dominada e será variável consoante as estações do ano. Por outro lado, a nata só poderá ser conservada durante pouco tempo, ao passo que todo o interesse de uma produção como a da recorrente será de regular o mercado da manteiga, que tem variações sazonais tanto em quantidade como em qualidade, ao passo que o consumo doméstico será uniforme. Ora, essa regulação necessitará de fases de armazenagem que só poderão ser encaradas para a manteiga e não para a nata.

57 A disposição impugnada afectará 30% da produção da recorrente. A instantaneidade da alteração tê-la-á colocado na impossibilidade de amortecer os investimentos efectuados nas suas linhas de produção, de honrar os seus compromissos e de planificar a utilização das suas existências de manteiga.

58 A nova manteiga fará concorrência a diferentes óleos de origem vegetal pelo seu preço, quando beneficie da ajuda comunitária, e pela sua textura, que permite um acesso às linhas automáticas de extracção concebidas para a utilização da margarina. Além disso, terá propriedades particularmente apreciadas pelos fabricantes de pastéis e gelados. A recorrente terá, assim, adquirido uma importante nova clientela nesse domínio durante os dois últimos anos que precederam a alteração impugnada. Essa clientela procurava manteiga como produto de base e não um produto intermédio, como o que é definido por outros regulamentos.

59 A recorrente salienta que a sua especificidade no sector da manteiga é bem conhecida tanto das autoridades belgas (três representantes seus controlam permanentemente a sua produção) como das autoridades comunitárias. Representantes da Comissão visitaram várias vezes as suas instalações e o Tribunal de Contas consagrou um relatório ao sector em causa em 1988/1989. Deu conhecimento da sua posição ao Ministério da Agricultura belga, que terá insistido sobre esse ponto nas reuniões de trabalho e nas reuniões do comité de gestão no decurso das quais a alteração regulamentar foi exposta pela Comissão e discutida com os representantes nacionais. Por conseguinte, a Comissão deveria ter tomado em consideração essa especificidade da recorrente.

60 A recorrente daí conclui que essa situação de facto muito específica caracteriza-a relativamente a qualquer outro operador económico do mesmo sector no que toca à disposição em litígio, razão pela qual o seu recurso será admissível, nomeadamente tendo em consideração a jurisprudência recente do Tribunal de Justiça (acórdão Codorniu/Conselho, já referido, n.° 19), segundo a qual mesmo que a disposição impugnada tenha, pela sua natureza e pelo seu alcance, uma natureza normativa, uma vez que se aplica à generalidade dos operadores económicos interessados, tal facto não exclui, porém, a possibilidade de afectar individualmente alguns deles.

Apreciação do Tribunal

61 Em primeiro lugar, há que examinar a questão técnica da definição do produto da recorrente à luz do Regulamento n.° 570/88.

62 Segundo a descrição dada pela recorrente, o produto em causa é composto de 82% de matéria gorda, 16% de água e de 2% de resíduo seco isento de leite. As matérias-primas utilizadas — 65% de manteiga e 35% de nata — são, numa primeira fase, objecto de uma concentração e a matéria gorda pura assim obtida, quer dizer, a manteiga concentrada, é sujeita posteriormente a operações de fraccionamento e de recombinação para a obtenção do BITA. Assim, o produto da recorrente é um produto com um teor em matéria gorda butírica de, pelo menos, 82%, fabricado exclusivamente a partir da manteiga concentrada.

63 Esta descrição do produto em causa corresponde exactamente à definição do produto intermédio referido no artigo 9.°-A do Regulamento n.° 570/88, inserido pelo Regulamento n.° 1813/93.

64 De resto, a recorrente admitiu que o BITA pode ser considerado um produto intermédio na acepção desse artigo e que beneficiou, desde 1989 e até à classificação dada pelas autoridades belgas em 28 de Fevereiro de 1994, da ajuda prevista nos artigos 9.° e 9.°-A do Regulamento n.° 570/88 a favor dos produtos intermédios. Admitiu também que o produto continua a beneficiar da ajuda prevista no artigo 9.°-A desde a entrada em vigor do regulamento impugnado.

65 Apesar disso, queixa-se da necessidade de adicionar marcadores e da obrigação de designar o produto como «produto intermédio».

66 A este respeito, há que salientar que a marcação, cuja finalidade é impedir a fraude, não é um processo necessário ao fabrico do produto, mas uma condição imposta pelo artigo 9.°-A do Regulamento n.° 570/88 a fim de o produto intermédio ter acesso à ajuda comunitária prevista no referido regulamento. Portanto, a não incorporação de marcadores não modifica a própria natureza do produto, mas torna-o simplesmente inelegível para a concessão da ajuda comunitária.

67 Além disso, a exigência de uma adição de marcadores relativamente aos produtos referidos no artigo 9.°-A, introduzida pelo Regulamento n.° 1813/93, não foi de modo algum afectada pelo regulamento impugnado. Assim, a recorrente não a pode contestar no âmbito do presente recurso.

68 O mesmo vale quanto à denominação «produto intermédio», que é apenas uma consequência decorrente do facto de o produto descrito no artigo 9.°-A ser um dos «produtos intermédios referidos no artigo 9.°» e para os quais foi imposta a menção «produto intermédio» pelo Regulamento n.° 570/88 desde a sua entrada em vigor.

69 É forçoso constatar que o produto BITA da recorrente é um produto abrangido pelo artigo 9.°-A do Regulamento n.° 570/88 e não um produto abrangido pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 570/88. Tendo o regulamento impugnado alterado apenas este último artigo, não diz respeito ao produto intermédio fabricado pela recorrente.

70 Esta conclusão não é infirmada pelo argumento da recorrente segundo o qual a classificação dada pelas autoridades belgas terá como consequência colocar o seu produto no domínio de aplicação do artigo 1.° do Regulamento n.° 570/88. Com efeito, a recorrente reconheceu, em resposta a uma pergunta do Tribunal colocada na audiência, que a composição do produto não tinha de modo algum sido alterada, mas que a classificação belga tinha origem na alteração do regulamento belga de peritagem referente à manteiga e na opinião que tinha resultado das discussões que conduziram à adopção do Regulamento n.° 2991/94, que contém uma definição da manteiga muito mais ampla do que a contida no Regulamento n.° 570/88. Ora, o facto de um produto intermédio poder ser qualificado de manteiga de acordo com a legislação de um Estado-Membro não pode ter por efeito afastar as

condições impostas pelo artigo 9.°-A, alínea a), do Regulamento n.° 570/88 para que um produto aí referido possa beneficiar da ajuda prevista por esse regulamento.

71 Além disso, resulta dos termos do artigo 1.° do Regulamento n.° 570/88, tanto na redacção anterior ao regulamento impugnado como na resultante deste, que os produtos referidos no artigo 9.°-A, alínea a), constituem uma excepção à proibição geral de conceder a ajuda prevista no Regulamento n.° 570/88 a produtos diferentes dos produtos referidos no artigo 1.°, segundo parágrafo. O primeiro considerando do Regulamento n.° 2443/93 que altera o proémio desta última disposição (v. n.° 11 *supra*) precisa a este respeito que o objectivo da introdução do artigo 9.°-A, alínea a), no Regulamento n.° 570/88 é o de permitir aos produtos referidos por esse artigo beneficiarem da ajuda prevista no Regulamento n.° 570/88, «mesmo que estes produtos não sejam abrangidos pelo artigo 1.°».

72 Portanto, nos termos do artigo 1.° do Regulamento n.° 570/88, um produto referido no artigo 9.°-A, alínea a), como o da recorrente, não pode beneficiar da ajuda prevista para os produtos referidos nesse artigo 1.°

73 Apenas para se ser exaustivo, há que considerar que, como justamente sustenta a Comissão, a alteração feita ao artigo 1.°, segundo parágrafo, alínea a), do Regulamento n.° 570/88 apenas confirma a situação anterior, na medida em que diz respeito à exigência do fabrico, a partir da nata, da manteiga que pode beneficiar da ajuda.

74 Com efeito, o produto referido por este último artigo era, antes da alteração introduzida pelo regulamento impugnado, a manteiga que satisfazia, no Estado-Membro de fabrico, a definição e a classificação que constam do artigo 1.°, n.° 3, alínea b), do Regulamento n.° 985/68.

75 Embora o artigo 1.°, segundo parágrafo, alínea a), do Regulamento n.° 570/88 só faça assim expressamente referência ao artigo 1.°, n.° 3, *alínea b),* do Regulamento n.° 985/68, relativo à classificação da manteiga, exige igualmente que o produto corresponda a uma certa «definição».

76 A este respeito, há que recordar que o artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 985/68 dispõe:

«Os organismos de intervenção só compram a manteiga:

...

b) que corresponda à definição e à classificação que constam do n.° 3, alíneas a) e b), respectivamente.»

77 Deduz-se dessa formulação que a «definição» de manteiga é enunciada no artigo 1.°, n.° 3, *alínea a),* do Regulamento n.° 985/68, ao passo que a classificação é referida na mesma disposição, *alínea b).*

78 Neste contexto, embora o artigo 1.°, segundo parágrafo, alínea a), do Regulamento n.° 570/88 não tenha remetido cumulativamente para o artigo 1.°, n.° 3, *alíneas a) e*

b), do Regulamento n.° 985/68, deve considerar-se que a «definição» a que se refere é a prevista no artigo 1.°, n.° 3, *alínea a)*, do Regulamento n.° 985/68.

79 Esta definição faz referência às condições técnicas de fabrico e à composição da manteiga. Em especial, visa o seu fabrico a partir da nata, doce ou ácida.

80 Assim, o termo «manteiga» que figura no artigo 1.°, segundo parágrafo, alínea a), do Regulamento n.° 570/88 tem um conteúdo preciso, na medida em que diz respeito às características técnicas da manteiga que pode beneficiar da ajuda prevista por esse artigo, características que não tem o produto da recorrente, uma vez que é sempre fabricado a partir de 65% de manteiga e de 35% de nata.

81 A recorrente não pode sustentar utilmente que a definição mais vasta da manteiga que figura no Regulamento n.° 2991/94 inclui a manteiga recombinada. Com efeito, esse regulamento não se insere no domínio das medidas de intervenção destinadas a favorecer o escoamento dos excedentes comunitários de manteiga. Prossegue um objectivo de protecção e de informação do consumidor. Tem por objectivo facilitar a sua escolha entre produtos que são comparáveis em termos do seu teor de matéria gorda em geral, mas se distinguem consoante as matérias gordas vegetais ou animais utilizadas (sétimo considerando do regulamento). De resto, para evitar uma confusão do consumidor, limita a utilização dos termos «manteiga» e «margarina» a certas categorias de produtos que define (nono considerando). Além disso, a recorrente reconheceu na audiência que, embora a definição da manteiga que figura no Regulamento n.° 2991/94 seja aplicável ao seu produto, inclui também numerosos outros produtos que não podem beneficiar da ajuda prevista

no Regulamento n.° 570/88, independentemente da alteração introduzida pelo regulamento impugnado.

82 Por conseguinte, este não diz respeito ao produto fabricado pela recorrente, que foi sempre abrangido na definição do produto intermédio prevista no artigo 9.°-A do Regulamento n.° 570/88.

83 Nestas condições, a recorrente não pode invocar que o regulamento impugnado lhe diz directa e individualmente respeito, pelo que não tem legitimidade para interpor recurso de anulação ao abrigo do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado.

84 Por conseguinte, o recurso deve ser julgado inadmissível, sem que haja necessidade de deferir o pedido de apresentação de documentos introduzido pela recorrente nem de analisar outros argumentos desenvolvidos pela recorrente e pela Comissão.

Quanto às despesas

85 Por força do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida e tendo a Comissão requerido a sua condenação nas despesas, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

1) O recurso é julgado inadmissível.

2) A recorrente é condenada nas despesas.

García-Valdecasas Azizi Jaeger

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Janeiro de 1997.

O secretário

H. Jung

O presidente

R. García-Valdecasas