RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-119/88 *

I — Matéria de facto e enquadramento legal

Através do Regulamento (CEE) n.° 1035/72, de 18 de Maio de 1972 (JO L 118, p. 1; EE 03 F5 p. 258), o Conselho estabeleceu uma organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas. Esta organização compreende um regime de preços.

Nos termos do n.° 1 do artigo 16.° deste regulamento, o Conselho fixa anualmente um preço de base e um preço de compra para cada um dos produtos susceptíveis de beneficiarem de medidas de intervenção.

De acordo com o n.° 2 do mesmo artigo, «o preço de base é igual à média aritmética das cotações verificadas no ou nos mercados representativos da Comunidade situados nas zonas de produção excedentária com os mais baixos preços durante as três campanhas anteriores à data de fixação do preço de base, relativamente a um produto definido por características comerciais, tais como variedade ou tipo, categoria de qualidade, calibragem e acondicionamento».

Nos termos do n.° 3 do artigo 16.° do Regulamento n.° 1035/72,

«o preço de compra será fixado, para cada produto considerado, a um nível situado entre:

— 40 e 45 % do preço de base para as couves-flores e tomates,

— 50 e 55 % do preço de base para as maçãs e as peras,

— 60 e 70 % do preço de base para os outros produtos enumerados no anexo II».

O preço de compra é o preço pelo qual os organismos de intervenção adquirem os produtos e legumes que lhes são oferecidos quando a Comissão verifica que o mercado do produto em causa se encontra numa situação de crise grave.

Nos termos do n.° 4 da mesma disposição, o preço de compra é calculado através da aplicação de coeficientes de adaptação quando os produtos apresentam «características comerciais diferentes das do produto tido em conta para a fixação do preço de base». Estes coeficientes são fixados pela Comissão depois do comité de gestão ter emitido o seu parecer.

Através do Regulamento (CEE) n.° 1203/73, de 4 de Maio de 1973 (JO L 123, p. 1; EE 03 F7 p. 19), a Comissão fixou os coeficientes de adaptação aplicáveis a partir da campanha de comercialização de 1973-1974. Este regulamento foi substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 3587/86 que fixa os coeficientes de adaptação aplicáveis a partir da campanha de comercialização de 1987-1988 (JO L 334, p. 1). A Comissão considerou necessário prever uma aplicação progressiva de alguns dos novos

* Língua do processo: italiano.

coeficientes. Em consequência, adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1998/87, de 7 de Julho de 1987 (JO L 188, p. 30), que estabelece determinadas derrogações para a campanha de 1987-1988 ao Regulamento n.° 3587/86.

Por outro lado, no quadro da organização comum de mercado, foi confiado às organizações de produtores um papel importante na gestão do mercado. É assim que, a fim de estabilizar as cotações, estas organizações podem intervir no mercado aplicando um preço de retirada abaixo do qual retiram do mercado os produtos colocados à venda pelos respectivos associados. Nos termos dos artigos 18.° e 19.° do Regulamento n.° 1035/72, o preço de retirada deve situar-se a um nível máximo igual ao do preço de compra, eventualmente afectado de coeficientes de adaptação, majorado de 10 % do preço de base.

Em caso de retirada, as organizações de produtores pagarão aos produtores uma compensação pelas quantidades de produtos que não forem vendidas. Nos termos do artigo 18.° do Regulamento n.° 1035/72, estas organizações recebem dos Estados-membros uma compensação financeira igual aos subsídios pagos aos produtores, diminuídos das receitas líquidas realizadas com os produtos retirados do mercado.

As demandantes são produtores e associações de produtores que operam, em Itália e em França, no sector das frutas e dos produtos hortícolas. Consideram que sofreram dois prejuízos distintos em resultado da aplicação dos coeficientes de adaptação estabelecidos pelo Regulamento n.° 3587/86. Por um lado, em caso de retirada, os subsídios e as compensações financeiras que obteriam com a aplicação dos novos coeficientes de adaptação seriam inferiores às que resultariam da aplicação dos antigos coeficientes. Por outro lado, a introdução de novos coeficientes levaria a uma baixa das cotações, o que causaria prejuízos a todos os produtores. De facto, o nível dos preços fixados pelas instituições comunitárias tem uma função de orientação para os preços das transacções comerciais correntes, de modo que a diminuição dos preços de retirada provocaria a queda dos preços no mercado.

Em consequência, decidiram intentar a presente acção de indemnização.

II — Tramitação processual e pedidos das partes

A acção deu entrada na Secretaria do Tribunal em 18 de Abril de 1988.

O processo seguiu o seu curso normal. O Tribunal, com base no relatório preliminar do juiz relator e ouvido o advogado-geral, decidiu dar início à fase oral sem instrução. Os demandantes foram convidados a responder por escrito a duas questões, o que foi feito nos prazos estabelecidos.

Nos termos dos n.^{os} 1 e 2 do artigo 95.° do Regulamento Processual, o Tribunal decidiu, em 15 de Novembro de 1989, atribuir o processo à Primeira Secção.

Os *demandantes* concluem pedindo que o Tribunal se digne:

após indeferir qualquer pedido contrário e após declarar verificada, se for caso disso, a ilegalidade do comportamento da Comissão e, designadamente, do Regulamento n.° 3587/86, de 20 de Novembro de 1986:

— declarar verificada a responsabilidade extracontratual da Comunidade e, consequentemente,

— condená-la a indemnizar os prejuízos resultantes da adopção do referido regulamento, a saber:

a) 39 069 000 LIT para a AERPO e 16 008 292 LIT para a ALPO, a título de indemnização do prejuízo directo;

b) na hipótese de a legitimidade processual das organizações a que aderiram não ser reconhecida, o montante de 4 381 483 LIT para a CAPO, sócio da AERPO, e um montante de 16 008 292 LIT para a COT, sócio da ALPO, a título de indemnização do prejuízo directo;

c) no que respeita às associações de produtores Hermitage-Basse Isère e Dauphiné-Vivarais:

— um montante de 24 270 ECU para a associação Hermitage-Basse Isère, e

— um montante de 23 023 ECU para a associação Dauphiné-Vivarais, a título de indemnização do prejuízo directo;

d) na hipótese de a legitimidade processual das organizações a que aderiram não ser reconhecida, um montante de 607 ECU para o Sr. Guillermain, presidente da associação Hermitage-Basse Isère, e de 691 ECU para o Sr. Julien, sócio da associação Dauphiné-Vivarais, a título de indemnização do prejuízo directo;

e) para todos os demandantes: pelo prejuízo resultante da diminuição do nível da intervenção e da consequente baixa das cotações, a importância de 1 LIT para os demandantes que exercem as suas actividades em Itália e de 1 FF para os que operam em França;

— condenar, em qualquer caso, a demandada nas despesas.

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a acção improcedente,

— condenar os demandantes nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — *Quanto à admissibilidade*

A *Comissão* declara confiar na clarividência do Tribunal quanto à admissibilidade da acção. Salienta, no entanto, que os demandantes podiam ter intentado a acção perante os tribunais nacionais, que poderiam colocar ao Tribunal a questão prejudicial da validade deste regulamento. Os demandantes não podem subtrair-se a esta obrigação pedindo uma indemnização simbólica pelo

prejuízo resultante de uma eventual baixa das cotações.

Os *demandantes* alegam em resposta que o Tribunal tem competência exclusiva para conhecer dos litígios relativos à indemnização dos prejuízos referida no artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado. A sua acção visa, principalmente, o reconhecimento do prejuízo resultante da diminuição do nível da intervenção e da subsequente baixa das cotações da fruta e produtos hortícolas. Como, no que respeita a este segundo prejuízo, estavam mais interessados nos seu reconhecimento do que na correspondente indemnização, limitaram o pedido à soma simbólica de 1 LIT e de 1 FF.

B — *Quanto ao mérito*

Quanto a determinadas questões de facto

Segundo os *demandantes*, a Comissão reduziu os coeficientes de adaptação a fim de limitar as despesas agrícolas ligadas ao regime de intervenção.

A aplicação dos novos coeficientes provocou, por um lado, uma baixa sensível dos preços de retirada e, por outro, uma diminuição geral dos preços praticados nas operações comerciais correntes.

No que respeita à baixa dos preços de retirada, os demandantes referem números que provam, em seu entender, que os produtores receberam, após a aplicação dos coeficientes de adaptação fixados pelo Regulamento n.° 3587/86, subsídios bastante inferiores aos que obteriam mediante a aplicação dos coeficientes de adaptação previstos pelo anterior Regulamento n.° 1203/73. Por outro lado, nos casos em que o Regulamento n.° 3587/86 fixou coeficientes superiores aos até então em vigor, tais coeficientes apenas se aplicam a produtos de menor importância.

Relativamente à diminuição geral dos preços praticados nas operações comerciais correntes, os demandantes pedem que o Tribunal encarregue um perito de apurar se a redução do nível dos preços de retirada deu origem a uma baixa das cotações praticadas no mercado.

A *Comissão* diz em resposta que a sua intenção não foi a de restringir as despesas agrícolas modificando os coeficientes de adaptação. Estas alterações, tanto no sentido do aumento como no da baixa, dependem, na verdade, apenas da evolução dos preços praticados no mercado relativamente a cada um dos produtos considerados.

Relativamente à diminuição dos preços de retirada, a Comissão salienta, em primeiro lugar, que diversos coeficientes foram majorados. Os demandantes não podem, assim, afirmar que houve uma redução generalizada dos preços. Além disso, exageram a diminuição do preço de retirada de determinados produtos, como a couve-flor, por não terem tido em conta o aumento do preço de aquisição destes produtos decidido pelo Conselho para a campanha de 1987-1988. Por último, a Comissão salienta ter limitado o efeito da introdução dos novos coeficientes mediante a adopção do Regulamento n.° 1998/87 para a campanha de comercialização de 1987-1988.

No que respeita à redução geral dos preços, a Comissão apresenta um quadro quantificado do qual ressalta que os preços de todos os produtos relevantes para a fixação do

preço de base, com excepção do preço das maçãs, aumentaram durante a campanha de 1987-1988, relativamente aos preços praticados durante as campanhas anteriores. Dado que as cotações destes produtos aumentaram, as cotações dos produtos a que se aplicam os coeficientes não podem ter sofrido uma queda sensível. Nestas condições, a Comissão defende que o Tribunal não deve ordenar a peritagem solicitada pelos demandantes.

Considerações sobre questões de direito

Quanto à ilegalidade do Regulamento n.° 3587/86

Segundo os *demandantes*, o regulamento impugnado constitui um acto administrativo e não um acto normativo. Em consequência, a declaração da responsabilidade da Comunidade não está subordinada à existência de uma violação suficientemente caracterizada, pela Comissão, de uma norma jurídica de hierarquia superior que proteja os particulares. Na verdade, a fixação dos coeficientes constitui um acto administrativo, que se traduz numa operação técnica que exclui qualquer poder de apreciação da Comissão, e não um acto normativo que implique uma opção de política económica.

Os demandantes acrescentam que, ainda que o regulamento impugnado seja considerado um acto normativo, a responsabilidade da Comunidade existe de qualquer modo. Na verdade, este regulamento encontra-se viciado de ilegalidades que constituem violações suficientemente caracterizadas de um princípio superior visando proteger os interesses dos particulares.

A ilegalidade do regulamento resulta da incompetência da Comissão, da violação de princípios básicos da organização comum de mercado, bem como do carácter insuficiente, ilógico e contraditório da fundamentação adoptada.

Quanto à incompetência da Comissão e à violação dos princípios de base da organização comum de mercado, os demandantes alegam que o Conselho dispõe em exclusivo do poder de determinar a importância das intervenções no mercado. Exerce este poder fixando os preços de base e os preços de compra. Ao alterar os coeficientes, a Comissão arrogou-se um poder de que não dispõe, dado que deste modo reduziu por sua própria iniciativa o nível de intervenção fixado pelo Conselho.

Quanto à fundamentação do regulamento impugnado, os demandantes defendem que esta é insuficiente, ilógica e contraditória. Insuficiente porque não indica as razões justificativas das reduções dos coeficientes. Ilógica, na medida em que a Comissão se baseou em considerações de política económica, como as exigências do mercado e a amplitude das flutuações durante os períodos de produção particularmente sensíveis, quando devia fixar os coeficientes apenas em função dos preços verificados nos mercados. Contraditória porque a Comissão salientou, no preâmbulo do seu regulamento, a necessidade de codificar as disposições relativas aos coeficientes de adaptação, quando a sua intenção era apenas de proceder à redução destes.

A *Comissão* responde que o Regulamento n.° 3587/86 constitui um acto de carácter geral. Por outro lado, se é certo que a fixação dos coeficientes de adaptação pressupõe operações de carácter técnico, tal não retira à Comissão qualquer poder de apreciação.

Em primeiro lugar, os preços comunicados pelos Estados-membros são verificados em mercados de importância económica diversa, de modo que a Comissão não pode limitar-se a efectuar uma simples média aritmética das cotações para fixar os coeficientes de adaptação. Seguidamente, a Comissão deve ter em conta o carácter sazonal da oferta e fixar coeficientes pouco elevados para os períodos em que são lançadas no mercado grandes quantidades de produtos, evitando deste modo que quantidades exageradas de produtos sejam retiradas do mercado.

A Comissão acrescenta que as condições exigidas pelo Tribunal, como pressupostos da responsabilidade extracontratual da Comissão, não se encontram preenchidas. A Comissão refere que, ainda que se considere que usurpou as competências do Conselho e violou princípios básicos da organização do mercado, se está perante a violação de uma regra relativa ao equilíbrio institucional e não de uma regra jurídica de hierarquia superior que proteja os interesses dos particulares. Quanto à fundamentação, o Tribunal declarou, no seu acórdão de 15 de Setembro de 1982, Kind/Comunidade Económica Europeia, n.° 14 (106/81, Recueil, p. 2885), que «a eventual insuficiência da fundamentação de um regulamento não é susceptível de acarretar a responsabilidade da Comunidade».

No que respeita à alegação de incompetência e de violação dos princípios básicos da organização comum do mercado, a Comissão alega ter-se baseado, aquando da adopção do regulamento impugnado, em critérios de gestão do mercado que se enquadram perfeitamente no âmbito das suas competências.

Por outro lado, a fundamentação do Regulamento n.° 3587/86 não é nem insuficiente nem ilógica. A Comissão nunca pretendeu, na verdade, reduzir as despesas agrícolas mediante a alteração dos coeficientes de adaptação. Quanto ao carácter contraditório da fundamentação, a Comissão salienta que o último considerando do regulamento impugnado torna claro que a codificação dos coeficientes de adaptação devia ser acompanhada dos ajustamentos necessários.

Quanto à efectividade do prejuízo e ao nexo de causalidade

Segundo os *demandantes*, o prejuízo directo equivale à diferença entre o valor dos subsídios calculados mediante a aplicação dos antigos coeficientes e dos calculados com base nos novos coeficientes. Os demandantes juntaram às suas peças processuais uma avaliação deste prejuízo.

No que respeita ao prejuízo ligado à evolução desfavorável das cotações de mercado, decorrente da redução do nível dos preços de compra e dos preços de retirada, os demandantes restringem o pedido de indemnização à importância simbólica de 1 LIT e de 1 FF.

Por último, os demandantes alegam que não lhes cabe demonstrar a existência do nexo de causalidade, dado que o prejuízo constitui a consequência automática e directa da redução dos coeficientes introduzida pelo Regulamento n.° 3587/86.

A *Comissão* reserva-se o direito de contestar o cálculo dos prejuízos efectuado pelos demandantes.

IV — Respostas dos demandantes às questões colocadas pelo Tribunal

O Tribunal pretendeu saber, em primeiro lugar, se os demandantes, AERPO, CAPO, ALPO, COT, organizações de produtores «Hermitage-Basse Isère» e «Dauphiné-Vivarais», constituem organizações de produtores, na acepção do artigo 13.° do Regulamento n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972, que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas, ou associações de tais organizações.

Esclareceu-se na resposta que apenas a AERPO, a ALPO, o grupo de produtores «Hermitage-Basse Isère» e «Dauphiné-Vivarais» constituem organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas, na acepção do artigo 13.° do Regulamento n.° 1035/72 do Conselho.

O Tribunal solicitou, em seguida, que lhe fosse indicado quais os demandantes que exercem, efectivamente, uma actividade produtiva.

Foi-lhe respondido que os demandantes que exercem, efectivamente, uma actividade produtiva são as cooperativas CAPO e COT, bem como os Srs. Guillermain e Julien.

R. Joliet
Juiz relator