ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)
7 de Novembro de 1996 *

No processo T-298/94,

Roquette Frères SA, sociedade de direito francês, com sede em Lestrem (França), representada por Jacques Dutat, advogado no foro de Lille,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Arthur Brautigam e Jan-Peter Hix, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo junto de Bruno Eynard, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

apoiado por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Gérard Rozet, 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,

interveniente,

* Língua do processo: francês.

que tem por objecto um pedido de anulação do Regulamento (CE) n.° 1868/94 do Conselho, de 27 de Julho de 1994, que institui um regime de contingentes para a produção de fécula de batata (JO L 197, p. 4),

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

composto por: K. Lenaerts, presidente, P. Lindh e J. D. Cooke, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 11 de Julho de 1996,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento regulamentar

1 O regulamento de base do regime de produção de fécula de batata é o Regulamento (CEE) n.° 1766/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais (JO L 181, p. 21, a seguir «regulamento de base»), que se aplica igualmente às batatas que substituem os cereais na produção de fécula. Considerando que as limitações específicas, nomeadamente de ordem estrutural, que pesam no sector da extracção da fécula justificam uma disposição correctora a favor desse sector, o Conselho adoptou, ao abrigo do artigo 8.°, n.° 4, do regulamento de base, o Regulamento (CEE) n.° 1543/93 do Conselho, de 14 de Junho de 1993, que fixa o montante do prémio pago aos produtores de fécula de batata durante as campanhas de comercialização de 1993/1994,

1994/1995 e 1995/1996 (JO L 154, p. 4, a seguir «Regulamento n.° 1543/93»). Este regulamento determina, para a campanha de 1993/1994, que os Estados-Membros pagarão aos produtores de fécula de batata um prémio por tonelada de fécula produzida. O mesmo prémio seria aplicável nas campanhas de 1994/1995 e 1995/1996, desde que a produção total de fécula de batata não excedesse a quantidade de 1,5 milhão de toneladas durante a ou as duas campanhas anteriores.

2 Ora, como a produção ultrapassou 1,5 milhão de toneladas durante a campanha de 1993/1994, o Conselho, em conformidade com o artigo 1.° do Regulamento n.° 1543/93, adoptou o Regulamento modificativo (CE) n.° 1868/94 do Conselho, de 27 de Julho de 1994, que institui um regime de contingentes para a produção de fécula de batata (JO L 197, p. 4, a seguir «Regulamento n.° 1868/94» ou «regulamento impugnado»).

3 No âmbito do regime de contingentes, é atribuído a cada Estado-Membro que tenha produzido fécula de batata um contingente calculado com base na quantidade média de fécula produzida no referido Estado-Membro durante as campanhas de comercialização de 1990/1991, 1991/1992, 1992/1993 e relativamente à qual tenha recebido um prémio. A Alemanha, por seu turno, atendendo à passagem do sistema de economia planificada existente nos novos Länder antes da reunificação para o sistema de economia de mercado, à modificação consecutiva das estruturas de produção agrícola e aos investimentos necessários, viu ser-lhe atribuído um contingente calculado com base na quantidade média produzida durante a campanha de comercialização de 1992/1993, a que se somou uma quantidade complementar de 90 000 toneladas. Além disso, foi criada uma reserva de um montante máximo de 110 000 toneladas a fim de cobrir a produção realizada na Alemanha durante a campanha de comercialização de 1996/1997, desde que essa produção decorra de investimentos efectuados de forma irreversível antes de 31 de Janeiro de 1994.

4 Cabe aos Estados-Membros repartir os contingentes entre as empresas produtoras de fécula para as campanhas de comercialização de 1995/1996, 1996/1997 e 1997/1998. Os contingentes de cada empresa produtora de fécula são atribuídos às que receberam um prémio e são calculados ou na base da quantidade média de

fécula produzida durante as campanhas de comercialização de 1990/1991, 1991/1992, 1992/1993, ou na base da quantidade média de fécula produzida em 1992/1993. Ao calcular esses contingentes, os Estados-Membros devem igualmente tomar em consideração os investimentos efectuados pelas empresas produtoras de fécula antes de 31 de Janeiro de 1994 com vista à produção de fécula de batata.

Matéria de facto e tramitação processual

5 A recorrente, Roquette Frères SA, explora em França duas empresas produtoras de fécula de batata. Recebeu, durante a campanha de comercialização de 1993/1994, um prémio por tonelada de fécula produzida em conformidade com o Regulamento n.° 1543/93. Por esse facto, tinha igualmente direito a um contingente ao abrigo do regime de contingentes instituído pelo Regulamento n.° 1868/94.

6 A recorrente, considerando o regime discriminatório, interpôs o presente recurso de anulação do Regulamento n.° 1868/94, por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 30 de Setembro de 1994.

7 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 8 de Novembro de 1994, o Conselho suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade, com o fundamento de que a recorrente não é nem directa nem individualmente afectada pelo acto impugnado.

8 Nas suas observações relativas a questão prévia de inadmissibilidade apresentadas em 12 de Dezembro de 1994, a recorrente conclui pela rejeição da questão prévia de inadmissibilidade.

9 Em 13 de Fevereiro de 1995, a Comissão apresentou um pedido de intervenção em apoio dos pedidos do Conselho, que foi deferido por despacho do presidente do Tribunal de 3 de Abril de 1995.

10 O memorando da Comissão sobre a questão da admissibilidade foi apresentado em 26 de Abril de 1995.

11 Por despacho de 25 de Outubro de 1995, a Quarta Secção do Tribunal decidiu que a questão prévia de inadmissibilidade seria apreciada quando o Tribunal se pronunciasse sobre o mérito da causa.

12 Em 24 de Janeiro de 1996, a Comissão apresentou um memorando sobre o mérito.

13 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal (Quarta Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

14 As partes foram ouvidas em alegações e responderam às questões que o Tribunal lhes colocou na audiência pública de 11 de Junho de 1996. Nessa ocasião, a recorrente indicou ter igualmente interposto recurso para o tribunal administratif d'Amiens para anulação dos despachos franceses que continham disposições de execução do regulamento impugnado, no âmbito do qual o tribunal administratif foi convidado a fazer uso do artigo 177.° do Tratado CE e a interrogar, a título prejudicial, o Tribunal de Justiça sobre a validade do regulamento impugnado.

Pedidos das partes

15 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o Regulamento n.° 1868/94;

— condenar o Conselho nas despesas.

16 O Conselho, recorrido, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar o recurso inadmissível e, a título subsidiário, negar-lhe provimento;

— condenar a recorrente nas despesas.

17 A Comissão, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar o recurso inadmissível e, a título subsidiário, negar-lhe provimento.

Fundamentos e argumentos das partes

18 Em apoio dos seus pedidos, a recorrente apresenta dois fundamentos de anulação que assentam, em primeiro lugar, numa violação do princípio da não discriminação em virtude de não haver justificação objectiva para o tratamento especial de que a Alemanha beneficiou e, em segundo, numa violação do princípio da proporcionalidade por o tratamento especial de que a Alemanha beneficiou ser, pelo menos, excessivo.

19 O Conselho e a Comissão alegam, a título principal, que o recurso é inadmissível e, subsidiariamente, que é improcedente.

Quanto à admissibilidade

Exposição sumária dos argumentos das partes

20 O Conselho alega que a recorrente não é nem directa nem individualmente afectada pelo regulamento impugnado.

21 Recorda que, para que se considere que um particular é directamente afectado, os efeitos de um regulamento impugnado devem decorrer necessária e automaticamente do acto, não sendo necessária uma decisão ulterior e independente emanando de uma instituição comunitária ou de um Estado no exercício do seu poder de apreciação (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de Junho de 1970, Alcan Aluminium Raeren e o./Comissão, 69/69, Recueil, p. 385, Colect. 1969-1970, p. 369, e de 6 de Março de 1979, Simmenthal/Comissão, 92/78, Recueil, p. 777).

22 A este propósito, o Conselho sublinha que os contingentes individuais não são fixados directamente pelo Regulamento n.° 1868/94, antes o sendo pelos Estados-Membros aquando da sua escolha discricionária do período de referência aplicável e que um ou outro período de referência pode ter consequências notáveis nos níveis dos contingentes individuais, sobretudo quando se verificaram modificações importantes das quantidades produzidas durante o período tomado em consideração, que foi o que se passou na Alemanha.

23 Neste contexto, o Conselho recorda igualmente que os Estados-Membros são obrigados a ter em conta os «investimentos realizados pelas empresas produtoras de fécula de batata antes de 31 de Janeiro de 1994, dos quais não tenha resultado produção no período de referência escolhido pelo Estado-Membro» (v. artigo 2.°, n.° 2, do regulamento impugnado).

24 Em seguida, afirma que o regulamento impugnado constitui um acto de carácter geral que afecta todos os operadores. Não se tratava, portanto, de uma decisão tomada sob a aparência de um regulamento na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado. Sublinha que o Tribunal de Justiça declarou que a natureza regulamentar de um acto não é posta em causa pela possibilidade de determinar com maior ou menor precisão o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a que se aplica num momento determinado, tanto mais que é constante que esta aplicação se efectua em virtude de uma situação objectiva de direito ou de facto definida pelo acto, em relação com a finalidade deste último (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Conselho, 6/68, Colect. 1965-1968, p. 873, e de 24 de Novembro de 1992, Buckl e o./Comissão, C-15/91 e C-108/91, Colect., p. I-6061, n.° 25). Alega que a recorrente se encontra na mesma situação dos outros operadores económicos, ou seja, na mesma situação de todas as empresas produtoras de fécula que tenham produzido fécula durante um ou outro período de referência. O regulamento impugnado não afecta portanto a recorrente em função de certas qualidades que lhe são próprias ou de uma situação de facto que a individualiza relativamente a qualquer outra pessoa (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Maio de 1994, Codorniu/ /Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853, n.° 20).

25 A recorrente considera que o acto impugnado, adoptado sob a forma de regulamento, deve todavia ser considerado uma decisão que a afecta directa e individualmente. Teria, assim, um interesse pessoal em agir.

26 No que se refere à necessidade de ser directamente afectado, recorda que a diferença entre o resultado da aplicação em França de um ou outro dos dois métodos de cálculo previstos pelo regulamento impugnado é de apenas 0,2%. Assim, sendo a margem de apreciação do Governo francês praticamente nula, devia considerar-se que a execução nacional era puramente automática (v., designadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Março de 1979, NTN Toyo Bearing e o./Conselho, 113/77, Recueil, p. 1185).

27 Esclarece que a disposição do regulamento impugnado segundo a qual se deve atender aos investimentos efectuados antes de 31 de Janeiro de 1994 não influencia a determinação dos contingentes individuais em França, pois as empresas produtoras de fécula francesas não efectuaram qualquer investimento.

28 Em seguida, a recorrente alega que o regulamento lhe diz individualmente respeito. Alega que o regulamento impugnado se aplica a um número limitado de operadores económicos determinados, cuja situação particular influenciou o seu conteúdo, pois o contingente atribuído é calculado em função das quantidades produzidas nos últimos anos. Possuiria portanto uma «qualidade que lhe é própria», pois só partilha com um número muito limitado de operadores económicos, e «a situação de facto que a caracteriza» é a de que produziu a quantidade de fécula premiada ao longo das últimas campanhas (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Recueil, p. 196, Colect. 1962-1964, p. 279, e de 18 de Novembro de 1975, CAM/Comissão, 100/74, Recueil, p. 1393, Colect., p. 471, bem como os despachos do Tribunal de Justiça de 7 de Dezembro de 1988, Flourez e o./Conselho, 138/88, Colect., p. 6393, de 4 de Dezembro de 1991, Matra/Comissão, C-225/91 R, Colect., p. I-5823, e de 24 de Maio de 1993, Arnaud e o./Conselho, C-131/92, Colect., p. I-2573).

29 A Comissão sublinha antes de mais que o acto impugnado foi adoptado pelo Conselho para controlar a evolução da produção de fécula de batata que tinha ultrapassado, na campanha de 1993/1994, o limite anteriormente fixado em 1,5 milhão de toneladas. Afirma que esse acto tem natureza normativa e não constitui uma decisão adoptada sob a forma de regulamento, pois institui, face a uma situação de mercado objectivamente comprovada e não contestada, a medida de controlo que ao legislador comunitário pareceu ser a mais adequada. Sublinha que esta medida de controlo tem por destinatários, em termos gerais e abstractos, categorias de pessoas determinadas em função da sua qualidade objectiva de empresas produtoras de fécula de batata.

30 A Comissão, em seguida, rejeita o argumento da recorrente de que tinha sido individualmente afectada em virtude de pertencer a um círculo fechado de operadores cuja situação específica influenciou o conteúdo do regulamento impugnado.

31 Alega que, de acordo com a actual jurisprudência do Tribunal de Justiça, não é a existência de um círculo de pessoas afectadas que importa para decidir a questão de saber se a recorrente é ou não individualmente afectada, mas antes a objectividade e a duração do regulamento em causa. Refere-se, a este respeito, à jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a natureza regulamentar de um acto não é posta em causa pela possibilidade de determinar com maior ou menor precisão o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a que se aplica num momento determinado, tanto mais que é constante que esta aplicação se efectua em virtude de uma situação objectiva de direito ou de facto, definida pelo acto, em relação com a finalidade deste último (v. acórdão Zuckerfabrik Watenstedt/ /Conselho, já referido).

32 Acrescenta que é além disso necessário um nexo de causalidade entre o conhecimento que a instituição possui da situação da recorrente e a medida adoptada (v. conclusões do advogado-geral Van Gerven nos acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1993, Abertal/Comissão, C-213/91, Colect., p. I-3177, e Abertal/ /Conselho, C-264/91, Colect., p. I-3265).

33 Neste contexto, invoca igualmente o facto de, nos acórdãos Abertal/Comissão e Abertal/Conselho, já referidos, no despacho Arnaud e o./Conselho, já referido, e nos despachos de 21 de Junho de 1993, proferidos nos processos relativos às bananas (v. despacho Van Parijs e o./Conselho e Comissão, C-257/93, Colect., p. I-3335), o Tribunal de Justiça ter julgado os recursos inadmissíveis após ter verificado que as disposições impugnadas se aplicam a situações determinadas objectivamente e produzem efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas de modo geral e abstracto, embora os recorrentes alegassem constituir um círculo fechado de operadores. A Comissão sublinha que a recorrente não conseguiu apresentar a menor prova no sentido de que a sua situação tinha sido tomada em consideração no momento em que o acto controvertido foi aprovado nem de que existia um nexo de causalidade entre o caso particular da recorrente e o referido acto.

34 Por último, a Comissão sustenta que, de qualquer modo, a recorrente não conseguiu provar, e ainda menos demonstrar, que se encontrava numa situação específica que era objecto de uma protecção especial contra a qual o acto impugnado atentou, nem que a sua actividade económica era seriamente perturbada pelo referido acto.

Apreciação do Tribunal

35 De acordo com uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, o artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado confere aos particulares o direito de impugnar qualquer decisão que, embora tomada sob a forma de regulamento, lhes diga directa e individualmente respeito. O objectivo dessa disposição é evitar especialmente que, pela simples escolha da forma de regulamento, as instituições comunitárias possam excluir o recurso de um particular contra uma decisão que lhe diga directa e individualmente respeito, e esclarecer assim que a escolha da forma não pode mudar a natureza de um acto (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Junho de 1980, Calpak e Società Emiliana Lavorazione Frutta/Comissão, 789/79 e 790/79, Recueil, p. 1949, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Outubro de 1993, FRSEA e FNSEA/Conselho, T-476/93, Colect., p. II-1187).

36 O critério de distinção entre o regulamento e a decisão deve ser procurado no carácter geral ou não do acto em questão, apreciando a natureza do acto impugnado e, em especial, os efeitos jurídicos que pretende produzir ou efectivamente produz (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Fevereiro de 1987, Deutz Geldermann/Conselho, 26/86, Colect., p. 941, n.° 7, e despachos do Tribunal de Justiça de 23 de Novembro de 1995, Asocarne/Conselho, C-10/95 P, Colect., p. I-4149, n.° 28, e de 24 de Abril de 1996, CNPAAP/Conselho, C-87/95 P, Colect., p. I-2003, n.° 33).

37 Todavia, não se exclui que uma disposição que, pela sua natureza e alcance, tem carácter geral possa visar individualmente uma pessoa singular ou colectiva, quando esta é visada em virtude de determinadas qualidades que lhe são próprias ou de uma situação de facto que a caracteriza relativamente a qualquer outra pessoa e, por esse motivo, a individualize de uma forma análoga à do destinatário de uma decisão (v. por exemplo, os acórdãos Plaumann/Comissão, já referido, p. 223, e Codorniu/Conselho, já referido, n.^{os} 19 a 20, bem como o despacho Asocarne/ /Conselho, já referido, n.° 43).

38 No caso em apreço, o regulamento impugnado não contém qualquer elemento que o permita qualificar de decisão tomada sob a forma de regulamento. Com efeito, encontra-se redigido em termos gerais e abstractos e é aplicável em todos os

Estados-Membros, sem que, por alguma forma, se atenda à situação dos produtores individuais. O seu objectivo é o de gerir toda a indústria comunitária produtora de fécula de batata, o que é ilustrado pelo facto de as medidas adoptadas terem sido previstas pelo Regulamento n.° 1543/93 que estabelece, para o caso de a produção da indústria de fécula no seu conjunto exceder 1,5 milhão de toneladas, que o Conselho decidirá das medidas a adoptar (v. n. os 1 a 4, *supra*).

39 Por conseguinte, o regulamento impugnado aplica-se a situações objectivamente determinadas e comporta efeitos jurídicos relativamente a uma categoria de pessoas considerada de forma geral e abstracta.

40 Cabe observar que esta conclusão não é infirmada pelo facto de o regime instituído pelo regulamento impugnado implicar que a Alemanha receba um tratamento especial, pois esse tratamento especial integra efectivamente o objectivo geral do referido regulamento e não é, portanto, função das especificidades próprias das pessoas afectadas pela diferença de tratamento.

41 Quanto ao argumento de que a recorrente era «individualmente afectada» pelo regulamento impugnado em virtude de este último se aplicar a um número limitado de operadores económicos determinados, cuja situação específica influenciou o conteúdo do referido regulamento, importa observar que, por si só, o facto de um operador integrar um círculo fechado de operadores, que nenhum outro sujeito de direito podia integrar quando o regulamento foi adoptado, não basta para que esse operador deva ser considerado individualmente afectado (v. acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Dezembro de 1994, Unifruit Hellas/ /Comissão, T-489/93, Colect., p. II-1201, n.° 25, e de 10 de Julho de 1996, Weber/ /Comissão, T-482/93, Colect., p. II-609, n.os 63 a 65).

42 Com efeito, resulta de uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância que o alcance geral e, portanto, a natureza normativa de um acto não são postos em causa pela possibilidade de determinar com maior ou menor precisão o número e mesmo a identidade dos sujeitos de direito a que se aplica num momento determinado, tanto mais que é constante que esta aplicação se efectua em virtude de uma situação objectiva de direito ou de facto,

definida pelo acto em relação com a finalidade deste último (v., por exemplo, acórdão Zuckerfabrik Watenstedt/Conselho, já referido, pp. 605 e 606, despacho do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Junho de 1995, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto e o./Comissão, T-183/94, Colect., p. II-1941, n.° 48, e acórdão Weber/Comissão, já referido, n.° 64).

43 Ora, no caso em apreço, a recorrente é afectada pelas disposições em questão precisamente em virtude de uma situação objectivamente definida pelo regulamento impugnado em relação com a finalidade deste último. Com efeito, embora o número de operadores afectados seja limitado, é em virtude da própria natureza do regime estabelecido por esse regulamento, quer dizer, a atribuição de um apoio comunitário, através dos Estados-Membros, às empresas produtoras de fécula que beneficiaram de medidas comunitárias anteriores. A este respeito, importa além disso sublinhar, como observou o Conselho na audiência, que esta situação não é excepcional no quadro da política agrícola comunitária.

44 Do que precede resulta que a recorrente se encontra numa situação idêntica à de todas as empresas produtoras de fécula que produziram fécula durante as campanhas de comercialização de 1990 a 1993 e relativamente à qual receberam um prémio. Nenhuma qualidade particular ou situação de facto distingue portanto a recorrente dos outros operadores económicos que se encontram na mesma situação. Segue-se que a recorrente não é individualmente afectada pelo regulamento impugnado.

45 Por outro lado, o Tribunal nota que tendo a recorrente impugnado no órgão jurisdicional competente os despachos franceses que, em execução do Regulamento n.° 1868/94 (v. n. ° 14) lhe atribuíram o seu contingente individual, este último tem a possibilidade, eventualmente, de submeter ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.°, primeiro parágrafo, alínea b), do Tratado, uma questão prejudicial, no âmbito da qual o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre a validade e interpretação dos actos adoptados pelas instituições da Comunidade.

46 Em consequência, o recurso deve ser declarado inadmissível sem que seja necessário abordar a questão de saber se o regulamento diz directamente respeito à recorrente.

Quanto às despesas

47 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida e o Conselho pedido a sua condenação nas despesas, há que condenar a recorrente a suportar, para além das suas próprias despesas, as despesas do Conselho. Em conformidade com o artigo 87.°, n.° 4, do Regulamento de Processo, a Comissão, interveniente no litígio, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

decide:

1) O recurso é julgado inadmissível.

2) A recorrente suportará as suas próprias despesas, bem como as despesas do Conselho.

3) A Comissão suportará as suas próprias despesas.

Lenaerts Lindh Cooke

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Novembro de 1996.

O secretário O presidente

H. Jung K. Lenaerts