CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 23 de Março de 1995 *

Introdução

1. No acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973), o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre a legalidade do Regulamento (CEE) n.° 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas [1], em vigor desde 1 de Julho de 1993 (a seguir «regulamento do Conselho»).

Neste processo foram formuladas várias questões prejudiciais relativas ao Regulamento (CEE) n.° 1442/93 da Comissão, de 10 de Junho de 1993, que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade [2] (a seguir «regulamento de aplicação»). As questões incidem essencialmente sobre a interpretação da alínea c) do n.° 1 do artigo 2.° do regulamento de aplicação, que se refere aos «operadores que tenham começado, em 1992 ou ulteriormente, a comercializar bananas».

As regras relativas ao contingente comunitário para as bananas

2. A organização comum de mercado no sector das bananas tem, como resulta do décimo considerando do Regulamento n.° 404/93, entre outros, o objectivo de permitir uma comercialização satisfatória das bananas colhidas na Comunidade, bem como dos produtos originários dos Estados ACP, isto é, 69 países de África, das Caraíbas e do Pacífico, com os quais a Comunidade Europeia celebrou os acordos de Lomé.

Nesta perspectiva, o título IV do regulamento do Conselho (artigos 15.° a 20.°) estabelece as regras relativas ao comércio com países terceiros. O artigo 18.° prevê que será aberto, anualmente, um contingente pautal para as importações das bananas de países terceiros e das «bananas não tradicionais ACP», isto é, das bananas importadas dos Estados ACP que excedem a quantidade indicada no anexo do regulamento, correspondendo à quantidade tradicionalmente exportada por cada um desses Estados [3].

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO L 47, p. 1.

2 — JO L 142, p. 6.

3 — V. artigo 15.°, n.os 1 e 2, do regulamento.

O contingente pautal é fixado anualmente em dois milhões de toneladas/peso líquido e, para o segundo semestre de 1993, em um milhão de toneladas/peso líquido. No âmbito deste contingente pautal, as importações de bananas de países terceiros estão sujeitas à percepção de 100 ecus por tonelada, ao passo que as de bananas não tradicionais ACP estão sujeitas a um direito nulo. As que excedam este contingente pautal estão sujeitas à percepção de 750 ecus e 850 ecus por tonelada, conforme se trate de bananas ACP ou de bananas de países terceiros.

3. O primeiro parágrafo do n.° 1 do artigo 19.° dispõe que:

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

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

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

c) 3,5% para a categoria de operadores estabelecidos na Comunidade que começaram [4], a partir de 1992, a comercializar bananas que não as bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP.»

O termo «comercializar» encontra-se definido no n.° 5 do artigo 15.° da seguinte maneira:

«Entende-se por: 'comercializar e comercialização', a colocação no mercado, com exclusão do estádio de colocação do produto à disposição do consumidor final.»

4. No que diz respeito aos operadores referidos nas alíneas a) e b), o artigo 19.°, n.° 1, segundo parágrafo, prevê que:

«As possibilidades de importação em aplicação das alíneas a) e b) serão abertas a operadores estabelecidos na Comunidade que comercializarem, por sua própria conta, uma quantidade mínima a determinar de bananas das origens acima referidas.»

4 — A versão alemã do regulamento é diferente das outras versões linguísticas, uma vez que utiliza os termos «die ab 1992 mit der Vermarktung... *beginnen*» (sublinhado nosso).

Nos termos do n.º 2 do artigo 19.º do regulamento do Conselho, o montante de cada certificado de importação para os operadores referidos nas alíneas a) e b) é calculado com base nas quantidades médias de bananas vendidas pelo operador nos três anos anteriores com dados estatísticos disponíveis. Para o segundo semestre de 1993, cada operador obterá a emissão de certificados com base em metade da quantidade média anual comercializada em 1989-1991.

5. Quanto aos operadores referidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º, o regulamento do Conselho não contém — como para os referidos nas alíneas a) e b) — disposições que permitam importar unicamente aos operadores que comercializaram anteriormente bananas segundo certas modalidades.

O montante de cada certificado de importação para os operadores referidos na alínea c) é, pelo contrário, calculado com base apenas no número de pedidos apresentados para esse efeito; assim, o n.º 3 do artigo 19.º estipula que:

«Na hipótese de o volume de pedidos de novos operadores ultrapassar as quantidades fixadas em aplicação da alínea c) do n.º 1, cada pedido será afectado de uma percentagem uniforme de redução.

...»

A expressão «novos operadores» constante do n.º 3 do artigo 19.º, enquanto sinónimo dos operadores referidos no n.º 1, alínea a), dessa mesma disposição, deve ser relacionada com o décimo terceiro considerando do preâmbulo do regulamento, no qual o Conselho sublinha que deve ser reservada uma quantidade «... para os novos operadores que iniciaram recentemente uma actividade comercial ou vão iniciar uma actividade comercial neste sector».

6. O terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 19.º estipula que:

«Os critérios complementares que os operadores devem satisfazer serão determinados de acordo com o processo previsto no artigo 27.º Os Estados-Membros elaborarão a lista dos operadores e determinarão a quantidade média por operador referida no n.º 2.»

O décimo quinto considerando do preâmbulo enuncia que, «ao adoptar critérios

suplementares a que os operadores devem obedecer, a Comissão se orientará pelo princípio de que as licenças deverão ser concedidas a pessoas singulares ou colectivas que tenham assumido o risco comercial da comercialização de bananas e pela necessidade de evitar perturbações nas relações comerciais normais entre pessoas que ocupem pontos diferentes na cadeia de comercialização».

7. As citadas regras devem, aliás, ser apreciadas à luz do décimo quarto considerando do preâmbulo, nos termos do qual «para não perturbar as actuais relações comerciais e permitir simultaneamente uma determinada evolução das estruturas de comercialização, a concessão de autorizações de importação a cada operador, diferentes para cada uma das categorias acima definidas, deve-se realizar com base na quantidade média de bananas por ele comercializada durante os três anos anteriores para os quais estão disponíveis dados estatísticos».

8. O segundo parágrafo do artigo 20.° prevê que a Comissão decide as modalidades de aplicação do título IV, segundo o procedimento previsto no artigo 27.° Essas disposições foram adoptadas pelo regulamento de aplicação.

O artigo 2.° do regulamento de aplicação dispõe que:

«Para o segundo semestre de 1993, o contingente pautal é aberto até ao limite de:

a) 665 000 toneladas para a categoria de operadores que, antes de 1992, tenham comercializado bananas de países terceiros e/ou bananas não tradicionais ACP, nos termos do artigo 15.° do regulamento supracitado, a seguir denominada 'categoria A';

b) 300 000 toneladas para a categoria de operadores que tenham comercializado bananas comunitárias e/ou bananas tradicionais ACP, a seguir denominada 'categoria B';

c) 35 000 toneladas para a categoria de operadores que tenham começado [5], em 1992 ou ulteriormente, a comercializar bananas que não as bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP, a seguir denominada 'categoria C'».

5 — A versão alemã do regulamento de aplicação utiliza a expressão die 1992 «oder später mit der Vermarktung... *begonnen haben...*» (sublinhado nosso).

O artigo 3.° do regulamento de aplicação dispõe que [6]:

«1. Para efeitos dos artigos 18.° e 19.° do Regulamento (CEE) n.° 404/93, considera-se 'operador' das categorias A e/ou B, e pode ser titular de um certificado de importação, o agente económico... estabelecido na Comunidade durante o período que determina a sua quantidade de referência... que, por sua conta própria, tenha realizado pelo menos uma das seguintes funções:

a) compra de bananas verdes originárias de países terceiros e/ou de países ACP aos produtores, ou, se for caso disso, produção, seguida de expedição e venda na Comunidade;

...

2. Os agentes económicos que exerçam a sua actividade no estádio grossista e no estádio de colocação à disposição do consumidor final não são considerados operadores pelo exercício dessa actividade.

3. A quantidade mínima, referida no n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 19.° do Regulamento (CEE) n.° 404/93... é de 250 toneladas...»

No que diz respeito às possibilidade de cessão dos direitos decorrentes dos certificados de importação no âmbito do contingente pautal, o artigo 13.°, n.^{os} 1 e 2, do regulamento de aplicação prevê:

«Os direitos decorrentes dos certificados de importação emitidos... são transmissíveis pelo titular... nas condições a seguir enunciadas.

1. Pode proceder-se à cessão dos direitos:

a) entre operadores pertencentes à mesma categoria de operadores;

b) de operadores da categoria A em benefício de operadores da categoria B e inversamente;

c) de operadores das categorias A ou B em benefício de operadores da categoria C.

6 — O Regulamento (CE) n.° 2444/94 da Comissão, de 10 de Outubro de 1994, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1442/93 que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade e que revoga o referido regulamento (JO L 261, p. 3), só se aplica à concessão de certificados de importação a partir de 1995 e não tem interesse, portanto, para a decisão do caso vertente.

2. Não é admitida a cessão por parte de operadores da categoria C em benefício de operadores das categorias A e B.»

9. O Regulamento de aplicação n.° 1442/93 é completado pelo Regulamento (CEE) n.° 1443/93 da Comissão, de 10 de Junho de 1993, que estabelece medidas transitórias para aplicação do regime de importação de bananas na Comunidade em 1993 (a seguir «regulamento de transição») [7]. O artigo 2.° deste regulamento estipula que:

«1. Até 7 de Julho de 1993, os operadores das categorias A e B, tal como descritas no Regulamento (CEE) n.° 1442/93, devem apresentar os seus pedidos de registo e as autoridades dos Estados-Membros estabelecerão as listas de operadores, da forma prevista nos n.^{os} 1, 2 e 3 do artigo 4.° do referido regulamento. Os operadores devem comunicar o volume de bananas que comercializaram em 1989, 1990 e 1991.

2. Os operadores da categoria C, tal como descrita no referido regulamento, devem apresentar os seus pedidos de registo às autoridades competentes do Estado-membro por si escolhido até 24 de Junho de 1993. As autoridades competentes dos Estados-Membros informarão a Comissão do número de operadores da categoria C inscritos nos seus registos até 25 de Junho de 1993.»

As disposições seguintes do regulamento de transição incidem, nomeadamente, sobre o controlo das quantidades de referência indicadas pelos operadores das categorias A e B e sobre as modalidades de cálculo das quotas provisórias de importação, tendo em conta as quantidades de referência. O regulamento de transição não prevê regras comparáveis para o controlo e a utilização das quantidades de referência, no cálculo das quotas de importação provisórias dos operadores da categoria C.

Os factos na origem do litígio

10. Anton Dürbeck GmbH, cuja actividade consiste na importação e comercialização por grosso de frutas, legumes e citrinos, importou, entre 1992 e Junho de 1993, cerca de 40 000 toneladas de bananas de países terceiros e não tradicionais ACP. Dado que esta importação foi submetida a contingente pautal nos termos do regulamento do Conselho, Anton Gürbeck GmbH apresentou, em Junho de 1993, um pedido de registo como operador da categoria C na acepção da alínea c) do n.° 1 do artigo 2.° do regulamento de aplicação. O número de pedidos de registo

7 — JO L 142, p. 16.

como empresas da categoria C foi muito elevado. Apenas na República Federal da Alemanha, foram apresentados ao Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft 335 pedidos. Anton Dürbeck GmbH obteve o direito de importar 48 270 kg de bananas no segundo semestre de 1993.

11. Anton Dürbeck GmbH considera ter direito à atribuição de uma quantidade maior, visto que, na sua opinião, tinham sido indevidamente concedidos certificados de importação da categoria C a pessoas que anteriormente não tinham comercializado bananas nem tencionavam fazê-lo. A sociedade recorreu, assim, da decisão do Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft para o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, pedindo a anulação de todos os certificados emitidos.

O Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, por seu turno, alegou que as regras comunitárias em vigor, na altura dos factos, só faziam depender a emissão do certificado de importação de bananas relativamente à categoria C da condição de se manifestar a intenção de comercializar bananas como importador mediante a apresentação de pedido de registo enquanto empresa da categoria C.

Despacho de reenvio

12. A fim de dar solução a este litígio, o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main colocou, em 5 de Agosto de 1993, ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«Em que termos deve ser interpretado o preceito da alínea c) do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1442/93, nos termos do qual é aberto um contingente pautal de 35 000 toneladas para a categoria de operadores que 'tenham começado' em 1992 ou ulteriormente a comercializar bananas diversas das bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP?

Neste contexto, colocam-se, em particular, as seguintes questões:

1) A definição de operadores da categoria C contida na alínea c) do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1442/93 distingue-se materialmente da definição contida na alínea c) do n.° 1 do artigo 19.° do Regulamento (CEE) n.° 404/93, nos termos da qual são operadores da categoria C aqueles que 'começaram' a partir de 1992 a comercializar bananas diversas das bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP, e, se assim for, onde reside a diferença?

2) Podem ser considerados operadores, na acepção da alínea c) do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1442/93 e/ou da alínea c) do n.° 1 do artigo 19.° do Regulamento (CEE) n.° 404/93 aqueles que:

— apresentarem o pedido de registo referido no n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1443/93 com a finalidade de transmitir as licenças a outros operadores da categoria C;

— apresentarem tal pedido com a finalidade de possibilitar a utilização daquelas licenças a operadores das categorias A e B ou a terceiros;

— apresentarem tal pedido sem ter desenvolvido previamente uma actividade profissional relacionada com — o começo da — comercialização das bananas referidas na alínea c) do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1442/93?

3) Que condições deve satisfazer determinada actividade comercial para que se possa afirmar que o autor do pedido começou a comercializar bananas?

4) Os operadores económicos que já tinham estabelecido relações comerciais antes de 1992 com vista à importação das bananas referidas na alínea c) do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1442/93 e que importaram tais bananas em 1992 ou posteriormente podem ser registados como operadores da categoria C?

5) O n.° 2 do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 1442/93 é aplicável à alínea c) do artigo 2.° do mesmo regulamento?»

13. Na origem da primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio parece estar uma diferença de formulação na versão alemã dos dois regulamentos. A versão alemã do regulamento do Conselho — contrariamente às outras versões linguísticas — fala de operadores «... die ab 1992 mit der Vermarktung... *beginnen*» (sublinhado nosso), ao passo que a versão alemã do regulamento de aplicação — à semelhança das outras versões linguísticas — utiliza a expressão «... die 1992 oder später mit der Vermarktung... *begonnen haben*...» (sublinhado nosso).

A primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio parece, pois, ter sido colocada com o objectivo de saber se, com o regulamento de aplicação, se procedeu a uma limitação dos operadores da categoria C, de modo a só englobar os que anteriormente comecializa-

ram bananas de países terceiros e/ou bananas não tradicionais ACP.

Há, portanto, uma certa ligação entre esta questão e o terceiro travessão da segunda, bem como com a terceira, através das quais o órgão jurisdicional de reenvio deseja saber se se pode exigir — e, se for caso disso, em que medida — a um importador que pretende obter um certificado ao abrigo da categoria C que se tenha anteriormente consagrado a uma actividade comercial relacionada com a comercialização das bananas. Nestas condições, julgo ser racional dar uma resposta global a estas questões.

Questão 1, questão 2, terceiro travessão e questão 3

14. Referindo-se à expressão «... que tenham começado a comercializar» constante da alínea c) do artigo 2.° do regulamento de aplicação, Anton Dürbeck GmbH alega que o contingente pautal para o segundo semestre de 1993 só é atribuído para os operadores que já importaram bananas no passado. Na opinião da sociedade, este limite não se aplica somente em relação às categorias A e B, mas também à categoria C, uma vez que resulta do décimo quinto considerando do preâmbulo do regulamento do Conselho que os operadores da categoria C devem, também eles, antes do pedido, ter assumido o risco comercial da comercialização de bananas. Os novos operadores e as pessoas sem qualquer ligação com o mercado das bananas tinham a faculdade de obter, eles também, certificados ao abrigo do contingente pautal, mas o montante de cada certificado seria de tal modo restrito que deixaria de ser economicamente rentável importar bananas.

15. A Comissão e os Governos alemão e espanhol alegam que não se pode, nem com base no regulamento do Conselho nem no regulamento de aplicação, impor àqueles que solicitam um certificado de importação ao abrigo da categoria C outras exigências para além de terem a qualidade de operador no sector das bananas ou de terem, mediante a apresentação de um pedido de emissão de um certificado de importação, manifestado a intenção de comercializar bananas.

16. A expressão «operadores... que começaram, a partir de 1992, a comercializar bananas», constante da alínea c) do artigo 19.° do regulamento do Conselho, não é totalmente clara, mas fornece, no entanto, alguns elementos para a sua interpretação. Refere-se a um momento a partir do qual os operadores devem ter começado a comercializar bananas, uma vez que utiliza a expressão «a partir de 1992», o que, nesse contexto, deve ser entendido como «após 31 de Dezembro de 1991».

Em contrapartida, não se prevê que o operador deva ter começado a comercializar bananas antes de uma certa data. Um esclarecimento deste género não era, aliás, necessário. Quando se faz depender uma autorização da realização de uma certa condição (no caso: a de ter «começado a comercializar»), a autoridade competente deve, como é óbvio, verificar se esta condição está satisfeita no momento em que toma a sua decisão [8].

Mas, ainda que se possa deduzir certos limites temporais quanto ao momento em que a condição deve estar satisfeita, subsiste, porém, um problema de interpretação relativamente ao conteúdo preciso dessa condição, isto, é, o que deve entender-se por «que começaram a comercializar...» Deve-se, nomeadamente, tomar posição sobre se há exigências especiais a este propósito, como sustenta Anton Dürbeck GmbH, ou se basta, como afirmaram a Comissão e os Governos alemão e espanhol, que o interessado tenha manifestado a intenção de comercializar bananas mediante um pedido de certificado de importação.

Para tomar posição sobre este ponto, é necessário, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [9], examinar a finalidade e a economia geral do regulamento do Conselho.

Em minha opinião, deve ser atribuída importância decisiva à finalidade da alínea c) do n.° 1 do artigo 19.°, tal como foi expressa no décimo terceiro considerando do preâmbulo do regulamento do Conselho. Nos termos deste considerando, o contingente pautal deve reservar uma quantidade «para os novos operadores que iniciaram recentemente uma actividade comercial ou vão iniciar uma actividade comercial neste sector». É claro que este considerando, que exprime um fim a atingir, está relacionado com a alínea c) do n.° 1 do artigo 19.°, como mostra a utilização da expressão «novos operadores», a qual — no n.° 3 do artigo 19.° — é utilizado como sinónimo dos operadores referidos na alínea c) do n.° 1 do artigo 19.°

Na mesma ordem de ideias, o décimo quarto considerando dá conta da necessidade de não perturbar as actuais relações comerciais e permitir simultaneamente uma determinada evolução das estruturas de comercialização. Ora, tal evolução não seria possível se só pudessem beneficiar de uma parte do contingente pautal ao abrigo da categoria C os operadores já estabelecidos no sector.

8 — Visto que esta condição deve estar realizada no momento da decisão, não tem importância que a condição nas várias versões linguísticas do regulamento do Conselho seja descrita com um tempo verbal do passado («comercializaram») ou, como na versão alemã, do presente («beginnen»).

9 — V., por exemplo, o acórdão de 27 de Outubro de 1977, Bouchereau (30/77, Recueil, p. 1999, n.° 14).

Daí que seja perfeitamente normal fixar-se, nos termos do n.º 3 do artigo 19.º do regulamento do Conselho, o montante de cada certificado de importação a atribuir aos operadores referidos na alínea c) do n.º 1, com base no número de pedidos apresentados para o efeito, afectado, se for caso disso, de uma percentagem uniforme de redução da quantidade objecto do certificado de importação. O regime da categoria C é, neste aspecto, totalmente distinto do previsto para as categorias A e B, estruturado de maneira a evitar perturbações nas actuais relações comerciais. Para as categorias A e B, o certificado de importação é emitido, nos termos do n.º 2 do artigo 19.º, com base na quantidade média comercializada pelo interessado nos três anos anteriores para que haja dados estatísticos disponíveis e, além disso, os operadores devem ter comercializado por sua conta uma quantidade mínima de bananas, nos termos do segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 19.º

Em meu entender, deve, à luz da finalidade e da economia geral do regulamento do Conselho, dar-se como adquirido que não existem outras condições para os operadores referidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º do regulamento, além de ter iniciado a actividade em 1992 ou ulteriormente, ou ter manifestado a intenção de se tornar operador no sector considerado.

Não se pode, assim, invocar o décimo quinto considerando do regulamento em apoio de conclusão diferente. Este considerando, que, com a expressão «ao adoptar critérios suplementares», remete para expressão similar constante do primeiro período do terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 19.º, mais não faz que impor à Comissão a obrigação de se inspirar nos princípios nele mencionados na fixação dos critérios suplementares. Enquanto não forem fixados, não pode ter um alcance próprio.

17. Em minha opinião, não se pode supor que o regulamento de aplicação tenha querido impor exigências suplementares aos operadores de categoria C [10]. A alínea c) do artigo 2.º deste regulamento emprega a expressão correspondente à expressão «que começaram a comercializar», utilizada na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º, em todas as outras versões linguísticas do regulamento do Conselho, salvo a alemã. A este propósito, remete-se para as considerações feitas acerca do significado do termo correspondente constante do regulamento do Conselho. Para além disso, o regulamento de aplicação só consagra exigências especiais para as categorias A e B no que diz respeito ao montante das quantidades anteriormente comercializadas, não estando previstas idênticas exigências para a categoria C. É o que acontece também com o regulamento de transição [11].

10 — V., a este propósito, *supra*, nota 6.

11 — Deve, aliás, presumir-se que uma disposição de um regulamento de aplicação tem o mesmo alcance e deve ser interpretada de maneira concordante com a do regulamento que aplica.

18. Na falta de preceitos em sentido contrário, é forçoso admitir, em minha opinião, à semelhança da Comissão e dos governos que apresentaram observações no caso vertente, que o facto de se requerer um certificado de importação da categoria C constitui prova bastante da intenção do autor do pedido de iniciar actividade enquanto operador no sector das bananas.

19. Tendo em conta o que precede, há que responder às questões 1, 2, terceiro travessão, e 3, declarando que a alínea c) do n.° 1 do artigo 19.° do Regulamento n.° 404/93 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas, e a alínea c) do artigo 2.° do Regulamento n.° 1442/93 da Comissão, que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade, devem ser interpretadas no sentido de que os operadores ali referidos devem ter iniciado actividade em 1992 ou ulteriormente ou ter manifestado, através da apresentação de um pedido de certificado de importação, a intenção de iniciar actividade como operadores no sector das bananas.

Questão 2, primeiro e segundo travessões

20. Com o primeiro e o segundo travessão da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende que o Tribunal de Justiça tome posição sobre se devem ser indeferidos os pedidos de certificados de importação a título da categoria C, quando tiverem sido unicamente efectuados com a finalidade de ceder os certificados a terceiros.

21. Durante a tramitação processual, Anton Dürbeck GmbH alegou que os operadores que requerem a emissão de um certificado de importação unicamente com a finalidade de o ceder a terceiros não satisfazem as exigências consagradas nas citadas disposições.

22. Pelo contrário, a Comissão bem como os Governos alemão e espanhol sustentam que o regime definido no artigo 13.° do regulamento de aplicação, relativo à faculdade de ceder os certificados de importação, regulamenta de maneira exaustiva a questão da cessão desses certificados, de tal modo que a autoridade nacional competente não pode recusar a emissão de um certificado de importação, ainda que tenha sido informada de que o autor do pedido tem a intenção de ceder o certificado a terceiros.

23. Tal como referido, os operadores devem, para obter um certificado de importação como operadores da categoria C, ter iniciado actividade em 1992 ou ulteriormente ou ter

manifestado, através da apresentação de um pedido de certificado de importação, a intenção de iniciar actividade enquanto operadores no sector das bananas.

Pode defender-se que, neste caso, há que aplicar tal noção num sentido muito lato, uma vez que se destina também às pessoas que solicitem um certificado de importação só para o ceder a terceiros.

No que respeita a esta problemática, há, porém, que sublinhar que a faculdade de cessão dos certificados se encontra pormenorizadamente regulamentada no artigo 13.° do regulamento de aplicação. Esta disposição permite certas formas de cessão, por exemplo, cessões entre operadores pertencentes à mesma categoria, ao mesmo tempo que proíbe outras, por exemplo, a cessão por parte de operadores da categoria C em benefício de operadores das categorias A e B. Tratando-se da proibição de proceder a determinadas cessões, parece lógico entender tal disposição no sentido de a proibição implicar, como medida sancionatória, a impossibilidade para o adquirente (o cessionário) de fazer uso desse certificado, por forma a impedi-lo assim de ter acesso ao contingente pautal.

No momento dos factos do presente caso, não existiam nem no regulamento do Conselho nem no regulamento de aplicação [12] outras disposições sobre a cessão de certificados de importação. Não existia, pois, qualquer preceito em matéria de obrigação de os autores do pedido fornecerem informações sobre a utilização do certificado ou em matéria de controlo dessas informações pelas autoridades competentes. Nestas condições, são totalmente aleatórias as informações às autoridades quanto a saber se os autores do pedido têm a intenção de utilizar eles próprios o certificado de importação, ou pensam, pelo contrário, cedê-lo a terceiros. No caso dessas informações serem dadas a conhecer às autoridades, é forçoso constatar que os regulamentos não previam qualquer disposição relativa ao controlo, nem neles estava consagrada qualquer outra que permitisse recusar, em semelhante situação, a emissão dum certificado de importação.

Tendo em conta o que precede, concordo com a Comissão e com os Governos alemão e espanhol em que o artigo 13.° do regulamento de aplicação regulamenta de forma exaustiva a questão da cessão dos certificados de importação.

24. Nestes termos, há que responder à questão 2, primeiro e segundo travessões, no sentido de não se poder indeferir um pedido de emissão de um certificado de importação

12 — V. nota 6.

com o fundamento de o autor do pedido o ter apresentado unicamente com a finalidade de ceder o certificado a terceiros.

Questão 4

25. Com a quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio deseja saber se os operadores que tenham iniciado relações comerciais para importação das bananas referidas na alínea c) do artigo 2.° do regulamento de aplicação antes de 1992 e as importaram nesse ano ou posteriormente podem ser registados como operadores da categoria C.

26. Como já foi referido, deve fazer-se uma interpretação lata das disposições regulamentares relativas à categoria C. É assim que não se exige aos autores do pedido que tenham desenvolvido anteriormente uma actividade comercial, sendo decisivo que os interessados tenham iniciado actividade em 1992 ou posteriormente ou manifestado a intenção de iniciar actividade como operadores no sector das bananas. A questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio está, pois, ligada à delimitação da categoria C em relação à categoria A. O problema é o de saber se o facto de um operador ter estabelecido relações comerciais antes de 1992 com vista à importação de bananas de países terceiros e/ou não tradicionais ACP em 1992 ou posteriormente implica que o interessado «comercializou» bananas antes de 1992, como estipulado nas normas do regulamento relativas à categoria A, e deve, portanto, se assim for, estar registado nessa categoria.

27. Neste aspecto, todos os participantes no processo pendente no Tribunal de Justiça estão de acordo em que o simples facto de ter estabelecido relações comerciais com vista à importação de bananas não é suficiente para que um operador «(tenha) comercializado» bananas, na acepção utilizada pelos referidos regulamentos.

28. Partilho esta opinião. Para responder a esta questão, deve tomar-se como ponto de partida o facto de tanto as alíneas a) e b) do n.° 1 do artigo 19.° do regulamento do Conselho como as alíneas a) e b) do n.° 1 do artigo 2.° do regulamento de aplicação delimitarem os operadores em categorias A e B, tendo em conta que os interessados «comercializaram» bananas durante os anos de 1989 a 1991. Estas disposições são completadas nos dois regulamentos por regras, segundo as quais há que proceder, em relação a cada um desses anos, ao cálculo da quantidade média de bananas comercializadas pelo interessado. A expressão «comercializaram» das referidas disposições relativas aos operadores das categorias A e B deve portanto, segundo parece, ter um sentido muito mais restrito do que a expressão «que começaram a comercializar» utilizada para os operadores da categoria C (v. *supra*).

29. Proponho, portanto, que o Tribunal de Justiça responda à questão 4 que o facto de um operador ter estabelecido relações comerciais antes de 1992 com vista à importação de bananas em 1992 ou ulteriormente não é, só por si, suficiente para que o interessado «(tenha) comercializado» bananas, na acepção em que os regulamentos empregam a expressão relativamente aos operadores das categorias A e B, e de que o operador em causa pode, se for o caso, ser registado na categoria C, se as condições para o efeito estiverem preenchidas.

Questão 5

30. Com a quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende que o Tribunal de Justiça tome posição sobre se o n.º 2 do artigo 3.º do regulamento de aplicação — nos termos do qual os agentes económicos que exerçam a sua actividade no estádio grossista e no estádio de colocação à disposição do consumidor final não são considerados operadores pelo exercício dessa actividade — se reveste de importância para efeitos da definição da noção de operadores, na acepção da alínea c) do artigo 2.º do regulamento.

31. Anton Dürbeck GmbH e o Governo alemão consideram que deve responder-se afirmativamente à questão colocada. Na sua opinião, contrariamente aos n.ºs 1 e 3 desta disposição, o n.º 2 do artigo 3.º não está limitado, tendo em conta a sua redacção, aos operadores das categorias A e B, e o n.º 2 do artigo 3.º faz parte do título I do regulamento, consagrado às normas de execução do regime de contingente pautal, que englobam as três categorias de operadores.

32. A Comissão e o Governo espanhol consideram que se deve responder negativamente à questão 5, visto o n.º 2 do artigo 3.º, tendo em conta a sua inserção e a sua economia, visar apenas os operadores das categorias A e B.

33. É verdade que o n.º 2 do artigo 2.º, pela sua redacção, não incide apenas de forma limitativa sobre os operadors das categorias A e B, mas engloba aparentemente de forma geral certos agentes económicos não considerados «operadores», expressão utilizada tanto no regulamento do Conselho como no de aplicação para abranger igualmente a categoria C.

Contrariamente a esta consideração, deve, no entanto, sublinhar-se que o n.º 2 do artigo 3.º se caracteriza por prever que «agentes económicos» não devem, em certos casos, ser considerados operadores, o que significa que o n.º 2 remete para o uso feito desse termo no n.º 1, que estabelece certas condições para que «agentes económicos» possam ser consi-

derados «operadores das categorias A e/ou B». Pode talvez também atribuir importância ao facto de o n.° 2 estar situado entre duas disposições (o n.° 1 e o n.° 3) que manifestamente se limitam, uma e outra, a regular situações respeitantes às categorias A e B.

Tendo em conta o que precede, parece-me mais lógico, a partir duma análise meramente sintáctica, admitir que o n.° 2 do artigo 3.° diz apenas respeito às categorias A e B.

34. Também será de recordar que, no âmbito da resposta às questões anteriores, pressupusemos que as categorias A e B devem ser delimitadas de maneira restritiva, contrariamente à categoria C, em relação à qual a mera manifestação de vontade dos operadores interessados, de iniciarem actividade como operadores no sector das bananas, deve poder ser considerada suficiente.

Uma interpretação nos termos da qual o n.° 2 do artigo 3.° fixa certos limites em relação à qualificação de operadores das categorias A e B, sem que essas restrições sejam oponíveis aos operadores da categoria C, seria mais conforme a esta premissa subjacente à delimitação das categorias.

35. Além disso, seria directamente contrário à referida interpretação respeitante aos operadores da categoria C, que devem simplesmente ter a intenção de iniciar actividade como operadores no sector das bananas, aplicar o n.° 2 do artigo 3.° por forma a limitar este grupo, visto que o n.° 2 do artigo 3° se refere às actividades efectivamente exercidas pelos interessados, que podem muito bem ser diferentes das que se propõem desenvolver.

36. Estou consciente de que o n.° 5 do artigo 15.° do regulamento do Conselho define as expressões «comercializar» e «comercialização» como «a colocação no mercado, com exclusão do estádio de colocação do produto à disposição do consumidor final». Para definir os operadores que têm acesso ao contingente pautal da categoria C, a alínea c) do n.° 1 do artigo 19.° do regulamento do Conselho esclarece que se trata de operadores «que começaram, a partir de 1992, a comercializar» certos tipos de bananas. Neste aspecto, diga-se que a consequência necessária será que as empresas que se dedicam unicamente ao comércio de retalho não estão abrangidas pela alínea c) do n.° 1 do artigo 19.° do regulamento do Conselho, que se refere aos «operadores... que começaram, a partir de 1992, a comercializar».

Como foi realçado, o que conta em relação à categoria C não é apenas o tipo de comércio exercido pelo interessado, mas também a intenção por ele manifestada de iniciar actividade como operador no sector das bananas. Em meu entender, o facto de apresentar um pedido de um certificado de importação ao abrigo da categoria C — tal como a norma estava redigida no momento dos factos pertinentes do caso em apreço [13] — deve ser considerado bastante para efeitos de prova (v. *supra* ponto 18. A definição do n.° 5 do artigo 15.° não tem portanto — pela mesma razão invocada no ponto 35 — significado diferente em relação aos operadores que requerem a emissão de um certificado de importação ao abrigo da categoria C.

37. Proponho, assim, que o Tribunal de Justiça responda à questão 5 que o n.° 2 do artigo 3.° do Regulamento n.° 1442/93 não se aplica aos operadores referidos na alínea c) do artigo 2.° do mesmo regulamento.

Conclusão

38. Tendo em conta as considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões colocadas do seguinte modo:

«— A alínea c) do n.° 1 do artigo 19.° do Regulamento (CEE) n.° 404/93 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas, e a alínea c) do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1442/93 da Comissão, que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade, devem ser interpretadas no sentido de que os operadores referidos nessas disposições devem ter iniciado actividade em 1992 ou ulteriormente ou ter, mediante pedido de um certificado de importação, manifestado a sua intenção de iniciar actividade como operadores no sector das bananas.

— Um pedido de um certificado de importação não pode ser indeferido com o fundamento de que o autor o apresentou com a única finalidade de ceder o certificado a terceiros.

13 — V. nota 6.

— O facto de um operador ter iniciado relações comerciais antes de 1992 com vista à importação de bananas em 1992 ou ulteriormente não é só por si suficiente para que o interessado '(tenha) comercializado' bananas na acepção em que os referidos regulamentos empregam a expressão relativamente aos operadores das categorias A e B; o operador em causa pode, se for o caso, ser registado na categoria C, desde que as condições exigidas para esse efeito estejam preenchidas.

— O n.° 2 do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 1442/93 da Comissão não se aplica aos operadores referidos na alínea c) do n.° 2 do mesmo regulamento».