CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 28 de Abril de 1998 *

A — Introdução

1. No presente processo, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre um recurso de um acórdão do Tribunal de Primeira Instância [1]. Trata-se substancialmente de saber se as importações para a Comunidade de arroz dos países e territórios ultramarinos (a seguir «PTU») podem ser objecto de medidas de protecção. A Decisão 91/482/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1991, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia [2] (a seguir «decisão PTU»), prevê essa possibilidade.

2. Em 1993, a Comissão utilizou essa possibilidade adoptando duas decisões. As recorrentes, que tinham interposto o recurso inicial (a seguir «recorrentes») pretendem a anulação dessas decisões e pedem ainda uma indemnização. Em seu entender, as referidas decisões não têm base jurídica válida; além disso, ferem os objectivos da associação.

3. O Tratado CE prevê um estatuto especial para os PTU na sua parte IV, intitulada «A associação dos países e territórios ultramarinos» (artigos 131.° a 136.°-A do Tratado CE). Já o preâmbulo do Tratado confirma o apoio a dar aos PTU, estando este inscrito no artigo 3.°, alínea r), do Tratado CE como acção da Comunidade. O artigo 132.° do Tratado CE tem a seguinte redacção:

«A associação prosseguirá os objectivos seguintes:

1. Os Estados-Membros aplicarão às suas trocas comerciais com os países e territórios o mesmo regime que aplicam entre si por força do presente Tratado.»

Este regime corresponde, afinal de contas, à livre circulação das mercadorias.

4. Nos termos do artigo 136.° do Tratado CE, está anexa ao Tratado uma convenção de aplicação sobre a execução destas disposições durante um período inicial de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado. De acordo com o segundo parágrafo do

* Língua original: alemão.

1 — Acórdão de 14 de Setembro de 1995, Antillean Rice Mills e o./Comissão (T-480/93 e T-483/93, Colect., p. II-2305).

2 — JO L 263, p. 1.

artigo 136.° do Tratado CE, o Conselho aprovará as disposições a prever para um novo período «com base nos resultados conseguidos e nos princípios enunciados no presente Tratado». Desde 1964, o Conselho aprovou seis decisões ao abrigo desta disposição, a última das quais é a decisão PTU, que, contrariamente às outras, tem um prazo de vigência de dez anos e não de cinco.

5. Esta decisão executou pela primeira vez plenamente a disposição do Tratado que pretende que os Estados-Membros apliquem às suas trocas comerciais com os países e territórios ultramarinos o regime que aplicam entre si por força do Tratado. Isso significa que, desde 1991, todos os produtos — portanto, igualmente os produtos agrícolas que respeitem as condições da decisão PTU — podem ser exportados para a Comunidade com isenção de direitos aduaneiros e sem restrições quantitativas.

6. A liberalização das trocas comerciais com os PTU pode, no entanto, causar problemas especialmente no tráfego dos produtos agrícolas que estão submetidos a uma organização comum de mercado, a qual inclui um mecanismo de intervenção e a fixação de um preço uniforme. Estes efeitos avolumam-se com as concessões feitas ainda a países terceiros. Quando tais produtos (por exemplo, o arroz) originários de um Estado ACP ou de um país terceiro são objecto de trabalhos ou de transformações num PTU, podem ser importados sem direito nivelador agrícola na Comunidade, mesmo que o seu preço seja determinado pelo preço do mercado mundial. Se se temer que as importações causem perturbações, as importações originárias dos PTU podem sofrer restrições ao abrigo do artigo 109.° da decisão PTU, não obstante tal ser, por sua vez, contrário aos objectivos de desenvolvimento referentes aos PTU.

O artigo 109.° da decisão PTU dispõe:

«1. Se da aplicação da presente decisão [3] resultarem perturbações graves num sector da actividade económica da Comunidade ou de um ou mais Estados-Membros ou o comprometimento da sua estabilidade financeira externa ou ainda se surgirem dificuldades que ameacem deteriorar um sector de actividade da Comunidade ou de uma das suas regiões, a Comissão pode tomar ou autorizar o Estado-Membro em causa a tomar as medidas de protecção necessárias segundo o procedimento determinado no Anexo IV.»

B — Os factos

7. As recorrentes são três empresas que exercem nas Antilhas Neerlandesas actividades no sector da transformação e comerci-

3 — Esta nota só é relevante na versão alemã.

alização do arroz, transformando arroz proveniente do Suriname e da Guiana.

8. Na origem do recurso no Tribunal de Primeira Instância estão as medidas de protecção adaptadas pela Comissão ao abrigo do artigo 109.° da decisão PTU.

9. Numa primeira Decisão 93/127/CEE de 25 de Fevereiro de 1993 que instaura medidas de protecção em relação ao arroz originário das Antilhas Neerlandesas [4], a Comissão dispôs:

«Artigo 1.°

1. A introdução em livre prática na Comunidade com isenção dos direitos de importação de arroz semibranqueado dos códigos NC 1006 30 21 a 1006 30 48 originário das Antilhas Neerlandesas fica sujeita à condição de o valor aduaneiro não ser inferior a um preço mínimo igual a 12% do direito niveladar aplicável ao arroz semibranqueado em questão, em conformidade com o Regulamento (CEE) n.° 1418/76 do Conselho [5].

2. O preço mínimo resultante do disposto no n.° 1 não pode ser inferior a um preço de base igual a 546 ecus por tonelada de arroz semibranqueado. Este preço de base será, a partir de 1 de Março de 1993, mensalmente aumentado em 3,5 ecus por tonelada.

3. ...

Artigo 5.°

Os Estados-Membros são os destinatários da presente decisão.»

10. Tendo em conta a melhoria verificada no mercado, o preço mínimo foi suprimido numa segunda decisão de 13 de Abril de 1993 [6]. O

4 — Regulamento de 11 de Junho de 1976, relativo à organização comum do mercado de arroz (JO L 50, p. 27).

5 — (JO L 166, p. 1; EE 03 F10 p. 114).

6 — Decisão 93/211/CEE da Comissão, que altera a Decisão 93/127/CEE (JO L 90, p. 36).

valor aduaneiro não podia, então, ser inferior a um preço mínimo de 550 ecus por tonelada.

11. Inicialmente, seis empresas interpuseram, em Maio de 1993, no Tribunal de Justiça recurso das duas decisões. Além da anulação das duas decisões, pediam que a Comunidade fosse condenada a reparar os prejuízos sofridos. Por despacho, o recurso foi remetido ao Tribunal de Primeira Instância. A República Francesa e pela República Italiana foram admitidas a intervir em apoio dos pedidos da Comissão.

12. Por acórdão de 14 de Setembro de 1995 [7], o Tribunal de Primeira Instância anulou o artigo 1.°, n.° 1, da primeira decisão da Comissão. Quanto ao mais, rejeitou os recursos.

13. O Tribunal entendeu que, «ao atribuir ao arroz ACP e ao arroz americano uma posição concorrencial mais vantajosa no mercado comunitário do que a do arroz antilhano, o n.° 1 do artigo 1.° da decisão de 25 de Fevereiro de 1993 ultrapassa o estritamente indispensável para sanar as dificuldades criadas à comercialização do arroz comunitário pela importação do arroz antilhano» [8].

14. Em 13 de Dezembro de 1995, três das seis recorrentes iniciais interpuseram recurso deste acórdão e concluíram pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1. Anular o referido acórdão na medida em que este não defere integralmente os recursos das recorrentes.

2. Dar provimento integral aos recursos interpostos pelas recorrentes no Tribunal de Primeira Instância (JO 1993, C 171, p. 11), designadamente:

2.1. Anular na totalidade a Decisão 93/127/CEE da Comissão, de 25 de Fevereiro de 1993, que instaura medidas de protecção em relação ao arroz originário das Antilhas Neerlandesas e a Decisão 93/211/CEE da Comissão, de 13 de Abril de 1993, que altera a Decisão 93/127/CEE que instaura medidas de protecção em relação ao arroz originário das Antilhas Neerlandesas.

2.2. Condenar a Comunidade na reparação do prejuízo sofrido pelas recorrentes em consequência destas decisões.

2.3. Condenar a Comissão nas despesas do recurso e do processo em primeira instância.

7 — Citado na nota n.° 1.
8 — N.° 143 do acórdão.

3. As recorrentes pedem, a título principal, ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre o litígio, nos termos do artigo 54.° do Estatuto do Tribunal de Justiça, e, a título subsi diário, que remeta o processo ao Tribunal de Primeira Instância.

A Comissão concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— Negar provimento ao recurso;

— condenar as recorrentes nas despesas do processo.

O Conselho concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso, a título subsidiário, indeferir o primeiro fundamento, e

— condenar as recorrentes nas despesas.

Os pedidos da República Italiana são os seguintes:

— anular o acórdão do Tribunal de Primeira Instância na parte em que indefere a questão prévia de inadmissibilidade dos recursos interpostos e, consequentemente, aceitar a questão prévia supramencionada;

— a título subsidiário, negar integralmente provimento ao recurso;

— condenar as recorrentes nas despesas.

Na audiência, a República Francesa, cujas alegações tiveram que ser declaradas inadmissíveis por caducidade e, portanto, rejeitadas, subscreveu, em substância, as conclusões da Comissão.

C — Admissibilidade

15. Na qualidade de interveniente, a República Italiana, tal como já fizera no Tribunal de Primeira Instância, suscita uma questão prévia de inadmissibilidade resultante do facto

de as decisões não dizerem directa e individualmente respeito às recorrentes.

16. As recorrentes aderem à análise do Tribunal de Primeira Instância que aceitou a admissibilidade e argumentam ainda que, na qualidade de interveniente, a República Italiana não pode, de modo algum, suscitar a questão prévia de inadmissibilidade visto que a parte que apoia não o fez.

17. Os que não são destinatários de uma decisão — como aqui as recorrentes — só são individualmente afectados se «esta decisão os afectar devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e assim os individualiza de maneira análoga à do destinatário» [9]. As recorrentes deveriam pois estar caracterizadas relativamente a quaisquer outras pessoas igualmente afectadas pelas decisões impugnadas e não ser simplesmente afectadas na sua qualidade objectiva de operador económico que exerce as suas actividades no sector da transformação e da comercialização de arroz à semelhança de qualquer outro operador económico.

18. Para resolver esta questão, o Tribunal de Primeira Instância estabeleceu um paralelo com o acórdão Piraiki-Patraiki e o./Comissão [10]. Neste acórdão, o Tribunal deduziu do artigo 130.°, n.° 3, do acto de adesão da República Helénica que, quando adopta medidas de protecção, a Comissão, na medida em que as circunstâncias do caso concreto não o impeçam, deve informar-se das repercussões negativas que a sua decisão pode ter na economia do referido Estado-Membro bem como nas empresas interessadas [11]. Estas foram, assim, consideradas como individualmente afectadas. Como as duas disposições estão enunciadas nos mesmos termos, o Tribunal de Primeira Instância também deduziu a mesma obrigação do artigo 109.°, n.° 2, da decisão PTU [12]. Isto resiste a uma análise jurídica não só, como o Tribunal indicou, em razão da similitude dos seus termos, mas também da finalidade prosseguida por estas disposições, isto é, definir a intensidade das medidas de protecção [13].

19. O acórdão Buralux e o./Conselho [14] também não se lhe opõe. É certo que — como a República Italiana argumentou — o Tribunal de Justiça recusou considerar nesse acórdão que as recorrentes eram individualmente afectadas igualmente pelo facto de que não se tratava de uma decisão dirigida a *um único* Estado-Membro, como no processo Piraiki-Patraiki e o./Comissão, mas de um regulamento dirigido *a todos os* Estados-Membros. No presente caso, as decisões

9 — Acórdão de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão (25/62, Colect. 1962-1964, p. 279, a p. 284).

10 — Acórdão de 17 de Janeiro de 1985 (11/82, Recueil, p. 207).

11 — Acórdão Piraiki-Patraiki e o./Comissão, já referido na nota 10, n.° 28.

12 — Acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido na nota 1, n.os 68 e 70.

13 — Acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido na nota 1, n.° 70.

14 — Acórdão de 15 de Fevereiro de 1996 (C-209/94, Colect., p. I-615).

também eram dirigidas a todos os Estados-Membros.

20. Foi, no entanto, correctamente que o Tribunal de Primeira Instância determinou que o que importa não é o número de Estados-Membros em que a medida de protecção se aplica [15].

21. É verdade que o quarto parágrafo do artigo 173.°, do Tratado CE invoca «... uma decisão dirigida a outra pessoa», mas o alcance da protecção jurisdicional do particular não pode depender de a decisão impugnada ser dirigida a um único ou a vários Estados-Membros. A única coisa que é determinante é que a pessoa em causa seja caracterizada de uma maneira específica que a individualize relativamente à categoria de todas as outras pessoas afectadas. O objectivo do parágrafo quarto do artigo 173.°, do Tratado CE não é, efectivamente, dar a qualquer pessoa afectada a possibilidade de agir contra um acto que produz efeitos jurídicos, mas apenas às que têm uma posição digna de protecção. Determinante é, pois, tal como o Tribunal de Primeira Instância expôs, «a protecção de que gozam, nos termos do direito comunitário, o país ou o território, bem como as empresas interessadas» [16] relativamente aos quais a medida de protecção é adoptada.

22. A este propósito, deve-se também assinalar que, no processo Buralux e o./Conselho, se tratava de um regulamento que — tal como referiu o Tribunal de Justiça — tinha por único objectivo determinar o âmbito no qual os Estados-Membros podiam criar restrições. O Tribunal de Justiça deduziu daí que os efeitos jurídicos que esta disposição é susceptível de criar só dizem respeito a categorias de pessoas consideradas de modo geral e abstracto [17]. No presente caso, trata-se, pelo contrário, de uma medida claramente circunscrita — a fixação de um preço mínimo e apenas para o arroz das Antilhas Neerlandesas —, de modo que as categorias de pessoas afectadas não são apenas consideradas de modo geral e abstracto. De resto, embora estas decisões sejam dirigidas a todos os Estados-Membros, não há dúvida de que só afectam o arroz originário das Antilhas Neerlandesas.

23. Em consequência, o Tribunal de Primeira Instância podia transpor o acórdão Piraiki-Patraiki e o./Comissão para o presente caso, apesar de aqui as decisões serem dirigidas a todos os Estados-Membros.

24. Quanto à questão de saber se as recorrentes são de facto empresas que se encontravam numa posição digna de protecção, o Tribunal de Primeira Instância verificou que pelo menos duas recorrentes (Ter Beek e ERB) tinham carregamentos de arroz em trânsito para a Comunidade no momento da adopção

15 — Acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido na nota 1, n.° 77.

16 — V. nota 15.

17 — Acórdão Buralux e o./Comissão, já referido na nota 14, n.° 26.

da primeira decisão [18]. Não incumbe ao Tribunal de Justiça verificá-lo visto que se trata de uma constatação de facto [19].

25. A Comissão, que deve informar-se das repercussões negativas que pode ter a sua decisão, tal como o artigo 109.° da decisão PTU implicitamente a obriga, conhecia — prossegue o Tribunal de Primeira Instância — a situação destas duas empresas no momento em que adoptou a decisão [20]. Consequentemente, o Tribunal de Primeira Instância considerou bem que as duas empresas eram individualmente afectadas porque tinham uma posição que as caracterizava face a outras pessoas afectadas. Já não há que verificar se as outras recorrentes também 21 eram individualmente afectadas — visto que se tratava de recursos comuns [21].

26. Foi, pois, correctamente que o Tribunal de Primeira Instância declarou o recurso admissível. Não há, pois, que examinar se um interveniente pode suscitar um fundamento de inadmissibilidade quando a parte que ele apoia presumivelmente não o fez. Tal como resulta da jurisprudência do Tribunal de justiça, a República Italiana teria sempre podido suscitar a questão prévia de inadmissibilidade [22].

18 — Acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido na nota 1, n.° 75.

19 — Primeiro parágrafo do artigo 51.° do protocolo relativo ao estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça.

20 — V. nota 18.

21 — Acórdão de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão (C-313/90, Colect., p. I-1125, n.° 31), e acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido na nota 1, n.° 79.

22 — Acórdão de 22 de Dezembro de 1993, Pincherle/Comissão (C-244/91 P, Colect p. I-6965, n.° 16); despacho de 14 de Fevereiro de 1996, Comissão/NTN Corporation e Koyo Seiko (C-245/95 P, Colect., p. I-553, n.° 7); bem como o artigo 49.°, n.°s 2 e 3 do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça.

D — Procedência

27. As recorrentes invocam seis fundamentos para o recurso. Estes visam o incumprimento ou a aplicação não conforme da parte IV do Tratado relativa à associação dos países e territórios ultramarinos ou o incumprimento pelo Tribunal de Primeira Instância da decisão PTU. Consideram que o Conselho não podia inserir uma cláusula geral de protecção na sua decisão. Além disso, entendem que, também na sua segunda decisão, a Comissão foi além do que era necessário. Terminam sustentando que o Tribunal de Primeira Instância agiu erradamente ao recusar determinar que a Comunidade era responsável.

Primeiro fundamento

Argumentos das partes

28. Neste fundamento, as recorrentes acusam o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de ter decidido que, nos termos do segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE, o Conselho estava habilitado a inserir na decisão PTU uma cláusula de protecção permitindo restringir a livre importação de produtos agrícolas originários dos PTU.

29. Consideram que o Tribunal de Primeira Instância declarou erradamente que o artigo 109.° da decisão PTU completa um regime que concede pela primeira vez aos produtos agrícolas livre acesso à Comunidade. Em seu entender, o artigo 109.° prolonga antes a cláusula geral de protecção que já existia, com a mesma finalidade e o mesmo alcance, em decisões anteriores do Conselho. Consideram, portanto, que a conclusão do Tribunal de Primeira Instância se baseia numa abordagem inexacta da génese do artigo 109.° da decisão PTU.

30. Além disso, em seu entender, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância baseia-se numa apreciação errónea das competências resultantes do segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE. Diz-se nesse artigo que o Conselho «aprovará as disposições a prever para um novo período, com base nos resultados conseguidos e nos princípios enunciados no presente Tratado». No espírito das recorrentes, o Tribunal de Primeira Instância não justificou suficientemente em que é que esta norma visa *todos os princípios do Tratado.* Esta interpretação não é evidente. Segundo elas, há antes que considerar que, deste modo, apenas se visaram os *princípios da parte IV do Tratado* que regula a associação dos países e territórios ultramarinos. As recorrentes estribam esta análise sublinhando que os considerandos da decisão do Conselho se referem apenas aos princípios da parte IV do Tratado.

31. Mesmo que o segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE se referisse a todos os princípios do Tratado, o Conselho, numa decisão adoptada ao abrigo do segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE, não poderia desrespeitar a livre circulação das mercadorias entre a Comunidade e os PTU em benefício da política agrícola comum. Fazendo-o, violaria o n.° 1 do artigo 132.° e o n.° 1 do artigo 133.° do Tratado CE. Só o poderia fazer se estivesse expressamente habilitado pelo segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE. No entender das recorrentes, isso não acontece. Assim, só poderiam ser instauradas regras contrárias às referidas disposições da parte IV do Tratado através de uma revisão do Tratado.

32. Em apoio desta análise, as recorrentes remetem para o «protocolo relativo às importações na Comunidade Económica Europeia de produtos petrolíferos refinados nas Antilhas Neerlandesas» e para o «protocolo relativo ao regime especial da Gronelândia». Em seu entender, deles resulta que as normas contrárias à parte IV poderiam não ter por única base jurídica o segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE.

33. Acusam ainda o Tribunal de Primeira Instância de não ter examinado se, tal como elas entendem, o n.° 1 do artigo 132.° e o n.° 1 do artigo 133.°, já referidos, têm efeito directo.

34. No entender das recorrentes, não era necessário recorrer ao artigo 109.° da decisão

PTU visto que havia suficientes soluções de reserva permitindo regular as relações entre os PTU e a Comunidade. A este propósito, invocam as organizações comuns de mercados bem como os artigos 36.° e 115.° do Tratado.

35. Segundo a Comissão, as recorrentes fazem uma interpretação inexacta do acórdão do Tribunal de Primeira Instância. Quanto às relações entre a Comunidade e os PTU, a Comissão não contesta que se trata de relações particulares que não são comparáveis às existentes entre a Comunidade e os outros países associados. No entanto, não há mercado interno entre os dois. Em sua opinião, o objectivo da associação também não é — como pretendem as recorrentes — conceder um tratamento de favor aos PTU, mas apenas apoiá-los. Assim sendo, não teriam o estatuto dos Estados-Membros.

36. A Comissão considera que, no contexto do segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE, incumbe ao Conselho respeitar todos os princípios do Tratado. Isso decorre do texto.

37. Os artigos 132.° e 133.° do Tratado CE não podem ser interpretados no sentido de que excluiriam uma cláusula de protecção que apenas institui a título excepcional uma restrição parcial e temporária às importações.

38. A Comissão e o Conselho remetem ainda para o vasto poder de apreciação que o segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE confere ao Conselho. Em consequência, o Tribunal de Justiça poderia apenas apreciar se as medidas do Conselho foram manifestamente inadequadas para alcançar o objectivo prosseguido. Ambos consideram que o Conselho não excedeu o seu poder de apreciação. Pelo contrário — segundo o Conselho —, o segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE constitui mesmo a base jurídica que permite estabelecer uma restrição à livre circulação de mercadorias.

39. Quanto aos artigos 132.° e 133.° do Tratado CE, sustenta ainda que a questão do efeito directo destas disposições não pode ser analisada visto que não foi suscitada em primeira instância.

40. O artigo 115.° do Tratado CE, que as recorrentes invocam como eventual possibilidade de intervir, não é aqui aplicável, porque diz respeito à política comercial comum e não à associação dos PTU.

41. Quanto ao «protocolo relativo ao regime especial da Gronelândia», a Comissão sustenta que o referido regime especial é relativo ao artigo 136.°-A do Tratado CE. Não se deduz daí que uma restrição à livre circulação de mercadorias entre os PTU e a Comunidade deva sempre estar prevista *no próprio Tratado*. É muito mais no âmbito do poder

de apreciação resultante do artigo 136.° do Tratado CE que compete ao Conselho decidir.

42. Quanto ao «protocolo relativo às importações na Comunidade Económica Europeia de produtos petrolíferos refinados nas Antilhas Neerlandesas», o Conselho recorda que é datado de 1962. Só em 1964 foi adoptada a primeira decisão PTU. Nessa época, a ratificação do protocolo já estava tão avançada que se conservou, mais ou menos automaticamente, a construção jurídica que foi requerida em 1962.

Apreciação

43. As recorrentes criticam aqui substancialmente a cláusula de protecção do artigo 109.° da decisão PTU que, por sua vez, assenta no artigo 136.° do Tratado CE. Há que dizer que as recorrentes afirmam de modo incorrecto que o Tribunal de Primeira Instância considerou erroneamente que o artigo 109.° introduziu pela primeira vez uma cláusula de protecção por razões que se prendem com a política agrícola comum, dado que isso não resulta do texto do acórdão. No n.° 94, o Tribunal de Primeira Instância especifica que a decisão de aplicação de 1970 continha já uma cláusula de protecção. Prossegue acrescentando que a importação de produtos agrícolas dos PTU esteve sempre sujeita a um regime especial e que foi necessário aguardar a adopção da decisão PTU de 1991 para que fossem colocados em pé de igualdade com os demais produtos. Indica em seguida: «Daqui se conclui que a decisão PTU deu um passo importante ao instituir, pela primeira vez, como princípio, o livre acesso à Comunidade dos produtos agrícolas originários dos PTU, ainda que o tenha subordinado, necessariamente também pela primeira vez, a uma cláusula de protecção geral...».

44. Resulta muito claramente do que antecede que o Tribunal de Primeira Instância entendeu que a cláusula geral de protecção que já antes existia encontrou pela primeira vez aplicação em produtos agrícolas depois de estes terem sido colocados em pé de igualdade com os outros produtos. Não é nada evidente que — tal como as recorrentes pretendem — o artigo 109.° da decisão PTU tenha instaurado pela primeira vez uma medida de protecção, e isto quando as normas foram alargadas aos produtos agrícolas.

45. As recorrentes consideram que uma cláusula de protecção geral não é compatível com o n.° 1 do artigo 132.° Seria assim se a livre circulação das mercadorias, tal como existe entre os Estados-Membros, fosse também aplicável sem restrições no comércio com os PTU. Quanto à norma do n.° 1 do artigo 132.°, que pretende que as trocas com os PTU sejam colocadas em pé de igualdade com as trocas entre Estados-Membros, ainda não se trata — tal como resulta da frase introdutória do artigo 132.° [23] — de uma situação efectiva

23 — Essa frase tem a seguinte redacção: «A associação prosseguirá os seguintes objectivos».

mas, pelo contrário, simplesmente de um objectivo prosseguido pela associação.

46. A este propósito, cabe remeter para o acórdão Road Air [24]. O Tribunal de Justiça decidiu: «A associação dos PTU deve realizar-se de acordo com um processo dinâmico e progressivo, que pode exigir a adopção de várias disposições para alcançar todos os objectivos enunciados no artigo 132.° do Tratado, tendo em conta as realizações conseguidas graças às decisões anteriores do Conselho» [25]. Em consequência, a livre circulação de mercadorias não é aplicável entre a Comunidade e os PTU apenas por efeito do artigo 132.° do Tratado CE. O artigo só enuncia esta liberdade de circulação como um dos objectivos a alcançar, eventualmente adoptando diferentes disposições.

47. Pode-se ainda deduzir que os PTU são certamente países e territórios associados com laços particulares com a Comunidade, mas que, no entanto, não fazem exactamente parte da Comunidade Europeia. Foi também o que o Tribunal de Primeira Instância decidiu no acórdão aqui em questão. Refere: «Daqui decorre que, apesar de os PTU gozarem, é certo, de um estatuto mais favorável do que os demais países associados à Comunidade, contudo a ela não aderiram» [26]. Pode-se concluir daqui que os PTU não podem ser menos bem tratados do que outros Estados (associados). É, no entanto, diferente quanto às relações com a Comunidade. Não se pode assim considerar que a livre circulação das mercadorias entre a Comunidade e os PTU já está inscrita sem restrições no artigo 132.° do Tratado.

48. Por este motivo, também não é possível apoiar as recorrentes quando deduzem do acórdão Road Air que o segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE visa apenas *os princípios da parte IV do Tratado.* No acórdão Road Air, o Tribunal de Justiça expôs que, tendo em conta os objectivos do artigo 132.°, «há que interpretar o artigo 136.°, segundo parágrafo, no sentido de que prevê não só um único "novo período" relativamente ao qual o Conselho está habilitado a adoptar as disposições necessárias para realizar os *objectivos da associação...*» [27]. As recorrentes concluem disto que o segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE visa apenas os *objectivos da parte IV do Tratado.*

49. Não é possível subscrever esta análise. É certo que, quando adopta decisões ao abrigo do segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE, o Conselho deve ter em conta os objectivos do artigo 132.° do Tratado CE. Afinal de contas, é em função deles que estas decisões são adaptadas. Ao fazê-lo, o Conselho deve tomar em consideração os resultados obtidos e os *princípios do Tratado.* Nada no enunciado do segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE faz pensar que ele deve apenas visar os objectivos da associação e não os princípios gerais do Tratado.

24 — Acórdão de 22 de Abril de 1997 (C-310/95, Colect., p. I-2229).

25 — Acórdão Road Air, já referido na nota 24, n.° 40.

26 — Acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido na nota 1, n.° 91.

27 — Acórdão Road Air, já referido na nota 24, n.° 41. O sublinhado é nosso.

50. Em apoio da sua posição, as recorrentes invocam o terceiro considerando da decisão PTU que, em seu entender, remete apenas para os princípios da parte IV do Tratado. Em consequência, segundo elas, o segundo parágrafo do artigo 136.° — que é a base jurídica desta decisão — menciona apenas os princípios da parte IV. Não é possível aderir a esta análise. O terceiro considerando tem a seguinte redacção: «... que é conveniente, dadas as relações especiais entre a Comunidade e os PTU baseadas nas disposições do Tratado e, em especial, na sua parte IV, melhorar as suas disposições...». Vê-se, portanto, que é apenas de modo geral que se faz assim referência às disposições do Tratado que regulam a associação. Não se pode concluir daí que, no contexto da associação e das decisões do Conselho com ela relacionadas, não se devam ter em conta outros princípios do Tratado — portanto também a política agrícola.

51. O décimo terceiro considerando poderia dar uma indicação quando refere que os diversos regulamentos adaptados no âmbito da realização do mercado interno não se aplicam nos PTU. O Conselho apenas considera oportuno analisar aqui o regime do seu alargamento parcial ou ilimitado aos PTU. O quarto considerando milita também a favor da ideia de que não existe livre circulação «normal» das mercadorias entre os PTU e a Comunidade, quando confirma que estes conservam a possibilidade de introduzir uma regulamentação derrogatória a favor da população ou das actividades locais, tendo em conta as necessidades do seu desenvolvimento e de promoção do desenvolvimento industrial.

52. Isso não pode significar que se deva garantir aos PTU uma vantagem suplementar visto que, tal como resulta do segundo parágrafo do artigo 131.° do Tratado CE, a finalidade da associação é promover o desenvolvimento económico e social dos PTU e não privilegiá-los.

53. Daí decorre que entre os PTU e a Comunidade (ainda) não existe circulação de mercadorias sem restrições e que, por essa razão, os princípios gerais do Tratado — e portanto também a política agrícola — devem ser tomados em consideração na realização progressiva dos objectivos quando o Conselho adopta decisões PTU ao abrigo do segundo parágrafo do artigo 136.° do Tratado CE. Isso pode perfeitamente conduzir a restrições à livre circulação das mercadorias.

54. Se se puder portanto considerar que o n.° 1 do artigo 132.° do Tratado CE se limita a enunciar os objectivos da associação, o efeito directo que as recorrentes lhe atribuem só poderia abranger a obrigação de realizar o objectivo aí enunciado. De qualquer modo, dele não se poderia deduzir que já existe livre circulação das mercadorias entre os PTU e a Comunidade.

55. Ainda que haja efeito directo, não se pode excluir a possibilidade de estabelecer uma restrição e, portanto, uma cláusula de protecção em situações excepcionais. Ao referirem-se aos artigos 36.° e 115.° do Tratado CE, bem

como à organização comum de mercado, as próprias recorrentes não excluem que devam existir possibilidades de intervir.

56. Quanto à referência que fazem aos protocolos, o facto de estes terem sido celebrados nestes casos particulares não permite que se conclua que não é concebível uma cláusula de protecção no contexto do segundo parágrafo do artigo 136.° Uma vez que, como vimos, não infringe os princípios da parte IV apenas por existir (a livre circulação de mercadorias não é ainda uma realidade mas simplesmente um objectivo da associação), tal cláusula não impõe uma revisão do Tratado.

57. A este propósito, cabe sublinhar que, na decisão PTU, o Conselho apenas autoriza medidas de protecção num âmbito limitado. Com efeito, o n.° 2 do artigo 109.° prevê:

«Para aplicação do disposto no n.° 1 devem escolher-se prioritariamente as medidas que provoquem o mínimo de perturbações no funcionamento da associação e da Comunidade. Essas medidas não devem exceder o estritamente indispensável para sanar as dificuldades que se tenham manifestado.»

Segundo fundamento

Argumentos das partes

58. Neste fundamento, as recorrentes impugnam o acórdão do Tribunal de Primeira Instância na medida em que decidiu que a Comissão podia concluir que as dificuldades surgidas corriam o risco de deteriorar o sector da cultura do arroz «indica» na Comunidade.

59. Sustentam que o Tribunal deveria ter demonstrado a existência de um nexo de causalidade entre a baixa do preço do arroz «paddy» comunitário e o crescimento das importações de arroz semibranqueado das Antilhas Neerlandesas. Segundo elas, os termos do n.° 1 do artigo 109.° da decisão PTU exigiam-no.

60. Em seu entender, o facto de, na sua primeira decisão, a Comissão se ter esforçado para demonstrar esse nexo de causalidade mostra também que ele deve existir.

61. As importações provenientes das Antilhas Neerlandesas não teriam contudo tido repercussões negativas sobre o mercado comunitário, porque teriam simplesmente substituído importações do Suriname e da Guiana.

Portanto, neste aspecto, o volume das importações não aumentou.

62. Para terminar, as recorrentes indicam que não se pode compreender o raciocínio da Comissão quanto aos diversos preços nem a comparação de preços que faz.

63. A Comissão considera, em contrapartida, que resulta claramente do enunciado do n.º 1 do artigo 109.º da decisão PTU [28] que o nexo de causalidade só é exigido para o primeiro caso exemplificativo evocado. (Este caso manifesta-se quando a aplicação da decisão causa perturbações graves num sector de actividade económica da Comunidade ou de um ou vários Estados-Membros ou compromete a sua estabilidade financeira externa). O segundo caso — se surgirem dificuldades que possam causar a deterioração de um sector de actividade da Comunidade ou de uma região desta — não requer tal nexo de causalidade. Este, aliás, seria difícil de demonstrar porque, em seu entender, o mercado pode ser influenciado por um grande número de factores.

64. A Comissão, no entanto, não contesta que deva existir um certo nexo entre as dificuldades económicas surgidas e as importações. Contudo, segundo ela, o Tribunal demonstrou esse nexo necessário.

28 — V. n.º 6.

65. As recorrentes entendem que não se pode fundar o raciocínio apenas no segundo caso do n.º 1 do artigo 109.º da decisão PTU, visto que a própria Comissão baseou a sua decisão no primeiro caso.

Apreciação

66. Há que aprovar a Comissão quando sustenta que não resulta do enunciado do artigo 109.º da decisão PTU que o seu segundo caso requer a existência de um nexo de causalidade. O n.º 1 enuncia duas situações diferentes que são sempre introduzidos por «se». Apenas a primeira inclui a fórmula: *«Se da aplicação da presente decisão...»*. Daqui resulta que as dificuldades invocados no segundo caso não devem ser causadas pela aplicação da decisão.

67. Por outro lado, há, no entanto, que concordar com as recorrentes quando sustentam que, caso não exista qualquer nexo entre as importações e o preço dos produtos comunitários, as medidas de protecção são perfeitamente vãs. E verdade que as medidas de protecção devem ser susceptíveis de anular ou atenuar as dificuldades surgidas. Caso contrário, são desproporcionadas e desrespeitam a segunda frase do n.º 2 do artigo 109.º da decisão PTU.

68. O nexo deve, portanto, apresentar-se de tal modo que uma redução das importações possa ter repercussões sobre os preços na Comunidade de uma maneira ou de outra. Isso não significa, contudo, que as dificuldades devam ter sido suscitadas pela aplicação da decisão, isto é, pelas importações.

69. Por outro lado, o Tribunal de Primeira Instância sublinha correctamente que, no âmbito de aplicação do artigo 109.° da decisão PTU, a Comissão goza de um vasto poder de apreciação não apenas quanto à existência das condições que justificam a adopção de medidas de protecção, mas também quanto ao princípio da adopção das medidas de protecção [29]. O Tribunal de Primeira Instância deduziu do enunciado do n.° 1 do artigo 109.° da decisão PTU, nos termos do qual a Comissão «pode» adoptar ou autorizar o Estado-Membro interessado a adoptar as medidas de protecção necessárias quando certas condições estiverem preenchidas [30]. Prossegue acrescentando: «Contudo, a verificação de uma dessas condições não obriga a Comissão a adoptar medidas de protecção, exigindo, porém, que tome uma decisão a esse respeito» [31]. O Conselho também atribuiu à Comissão o poder de apreciação de que dispõe ao abrigo do artigo 109.° da decisão PTU [32].

70. Assim, no contexto do artigo 155.° do Tratado CE, o Tribunal de Justiça também decidiu que, no âmbito da política agrícola comum, o Conselho pode ser levado a atribuir à Comissão amplos poderes de apreciação e de acção, dado que esta — a Comissão — é a única em condições de seguir de maneira constante e atenta a evolução dos mercados agrícolas e de agir com a urgência que a situação requer. O Tribunal de Justiça concluiu daí — bem como da economia geral do Tratado — que a noção de execução constante do artigo 155.° do Tratado CE, que visa a execução pela Comissão das normas estabelecidos pelo Conselho, deve ser interpretada latamente [33]. Por esta mesma razão se pode considerar que, no presente processo, é atribuído à Comissão um amplo poder de apreciação, visto que aqui a fixação de um preço mínimo requer também uma apreciação dos mercados agrícolas. Consequentemente, o Tribunal de Primeira Instância deve limitar-se a apreciar se o exercício deste poder não está afectado por um erro manifesto ou por um desvio de poder ou ainda se a Comissão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação [34].

71. Não se percebe em que é que o Tribunal de Primeira Instância terá procedido erradamente a esta análise. Em primeiro lugar, examinou a posição da Comissão que sustentava que se podia observar uma queda importante do preço do arroz «paddy» comunitário. Tal como o arroz semibranqueado das Antilhas, este serve de matéria-prima para a produção comunitária de arroz branqueado. Finalmente, indicou que as recorrentes não tinham con-

29 — Acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido na nota 1, n.° 122.

30 — *Idem*, n.° 120.

31 — *Idem*, n.° 121.

32 — Despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Julho do 1997, Governo das Antilhas Neerlandesas/Conselho (T-179/97 R, Colect., p. II-1297, n.° 35).

33 — Acórdão de 30 de Outubro de 1975, Rey Soda e o. (23/75, Recueil, p. 1279, n.os 10 a 14, Colect. p. 445).

34 — Acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido na nota 1, n.° 122.

testado o próprio princípio de uma baixa dos preços [35]. Dado que se trata de uma constatação de facto do Tribunal de Primeira Instância, não há que apreciá-la aqui. O Tribunal de Primeira Instância prosseguiu examinando se também se pode considerar que houve uma diminuição do preço do arroz «paddy-indica» comunitário [36]. Tendo em conta o importante aumento das importações provenientes das Antilhas na mesma altura, o que, segundo as indicações do Tribunal de Primeira Instância [37], não foi contestado, este entendeu que, com base nesses dados, a Comissão podia determinar que tinham surgido dificuldades susceptíveis de deteriorar o sector da cultura do arroz «indica» na Comunidade e que podiam ser tomadas medidas de protecção [38].

72. O Tribunal de Primeira Instância analisou, além disso, se a Comissão cometeu um erro de apreciação manifesto na sua comparação dos preços. A este respeito, também averiguou em que fase da produção os preços deviam ser comparados. Segundo o Tribunal de Primeira Instância, as recorrentes não podiam pôr em causa o cálculo da Comissão, porque se limitaram a afirmações sobre as despesas suplementares e as taxas de conversão a tomar em consideração sem, no entanto, as fundamentar mais [39]. Além disso, observou que as recorrentes não contestaram que o arroz das Antilhas era oferecido a um preço claramente inferior ao preço a que o arroz comunitário podia ser oferecido na fase de produção em questão — arroz semibranqueado [40].

73. Assim sendo, o Tribunal de Primeira Instância concluiu: «... a Comissão constatou, a justo título, a existência de significativa diferença entre os preços do arroz comunitário e os do arroz antilhano, susceptível de ter provocado a queda do preço do arroz comunitário entre Setembro de 1992 e Janeiro de 1993» [41]. Está assim estabelecido uma relação adequada entre as importações e a queda do preço do arroz comunitário.

74. Resulta dos elementos referidos que o Tribunal de Primeira Instância verificou se a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação na análise das relações entre as importações antilhanas e a queda do preço do arroz comunitário. Tal como se mostrou, não é exigido um nexo de causalidade. Na ausência de erro manifesto de apreciação, o segundo fundamento também não pode ter acolhimento.

Terceiro fundamento

Argumentos das partes

75. Neste fundamento, as recorrentes sustentam que o Tribunal de Primeira Instância desrespeitou o n.º 2 do artigo 109.º da decisão PTU ao considerar que o preço de base estabelecido pela Comissão — na segunda

35 — *Idem*, n.º 124.
36 — *Idem*, n.º 126.
37 — *Idem*, n.º 127.
38 — *Idem*, n.º 128.
39 — *Idem*, n.º 130.
40 — *Idem*, n.º 129.
41 — *Idem*, n.º 131.

decisão —, em seu entender, não tinha ultrapassado o estritamente indispensável na acepção desta disposição. As recorrentes consideram que, no contexto das medidas de protecção, não tinha sido necessário colocar o arroz das Antilhas Neerlandesas numa posição concorrencial desfavorável relativamente ao arroz comunitário. Se elas, isto é, as empresas, tivessem podido oferecer o arroz ao mesmo preço que o do arroz comunitário, teriam podido importar mais do que as 8 400 toneladas efectivamente importadas. Além disso, importa não esquecer que foi necessário armazenar 16 000 toneladas de arroz que não podiam ser vendidas.

76. A Comissão considera que os PTU não podem inferir do princípio da proporcionalidade o direito de poder oferecer o seu arroz ao mesmo preço que o do arroz comunitário. Os PTU não fazem exactamente parte da Comunidade.

77. A Comissão argumenta ainda que a diferença de preço que existe entre o arroz importado das Antilhas e o arroz comunitário reforçou a tal ponto a confiança dos produtores comunitários na evolução do preço do arroz «indica» que não retomaram a cultura excedentária de arroz «japónica».

78. Em seu entender, ao referir que a Comissão não foi além do que era estritamente indispensável, o Tribunal de Primeira Instância fez uma constatação de facto que não pode se apreciada no contexto de um recurso.

Apreciação

79. Há que concordar com a Comissão quando refere que a determinação dos preços a comparar e a própria comparação são constatações de facto. Isto também é válido para a fixação do volume das importações vindas das Antilhas. Estes aspectos não são, pois, susceptíveis de apreciação em sede de recurso.

80. O que é susceptível de o ser é a questão fundamental de saber se uma medida de protecção é desproporcionada quando — como no presente caso — o arroz das Antilhas Neerlandesas não é tratado da mesma forma que o arroz comunitário sendo, pelo contrário, prejudicado em relação a ele. A este propósito, é necessário ver que a segunda medida da Comissão era uma medida de protecção, em princípio, lícita. A própria essência de uma medida desta natureza é precisamente submeter certos produtos a um regime desfavorável relativamente aos *produtos comunitários*. De qualquer modo, não se pode admitir à partida que uma tal medida de protecção não possa submeter o arroz antilhano a um regime desfavorável.

81. Foi dito que a determinação dos preços pelo Tribunal de Primeira Instância recai no âmbito das constatações de facto deste, não podendo ser analisada. Além disso, não se nota que o Tribunal de Primeira Instância tenha cometido o menor erro de apreciação. Assim, concluiu, do facto de o preço do arroz antilhano não ser mais elevado do que o dos produtos ACP e dos Estados Unidos e do facto de se ter continuado a proceder a importações na Comunidade, que não se via tratamento desfavorável relativamente a outros Estados, aqui os Estados ACP e os Estados Unidos [42]. Só um tratamento desfavorável em relação aos países terceiros teria violado o artigo 109.° da decisão PTU, bem como o estatuto especial dos PTU. Consequentemente, o terceiro fundamento também não deve ser acolhido.

Quarto fundamento

Argumentos das partes

82. Neste fundamento, as recorrentes criticam o acórdão do Tribunal de Primeira Instância na medida em que decide que, tendo em conta o carácter normativo da primeira decisão da Comissão, uma acção de indemnização intentada ao abrigo do artigo 215.° do Tratado CE deve preencher condições específicas; nesse caso, só poderia haver responsabilidade da Comunidade perante uma violação suficientemente grave de uma norma superior de direito protegendo os particulares. (Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, em regra, para que haja responsabilidade da Comunidade na acepção do artigo 215.° do Tratado, é necessário que o comportamento de que as instituições são acusadas seja ilegal, que exista um prejuízo e que haja um nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo invocado [43]).

83. As recorrentes respondem que a decisão litigiosa não tem carácter normativo. A título subsidiário, sustentam que — ainda que o tivesse — deixaria de o ter relativamente a elas e não poderia levar a que lhes fossem aplicados critérios mais rigorosos em matéria de responsabilidade extracontratual, dado que são individualmente afectadas. A título mais subsidiário, sustentam que, ainda que a decisão tivesse carácter normativo relativamente a todos, a indemnização não pode ser submetida a condições específicas quando a decisão é impugnada pelos que são individualmente afectados por ela.

84. A Comissão considera que o carácter normativo não se determina em função da forma do acto jurídico mas antes da sua natureza. Mas a questão de saber se a parte é individualmente afectada não tem incidência quanto a este último aspecto. A acção de indemnização ao abrigo do artigo 215.° do Tratado CE é

42 — Acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido na nota 1, n.os 149 a 151.

43 — Acórdãos de 17 de Dezembro de 1981, Ludwigshafener Walzmuhle e o./Conselho e Comissão (197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Recueil, p. 3211, n.° 18), e de 28 de Abril de 1971, Lütticke/Comissão (4/69, Recueil, p. 325, n.° 10, Colect., p. 111).

uma forma própria de recurso cujas condições devem ser analisadas de maneira distinta. No entanto, a questão de saber se a parte é individualmente afectada não recai nessas condições.

85. As recorrentes citam, a este propósito, acórdãos do Tribunal de Justiça em que este se limita a examinar relativamente a decisões as condições normais estabelecidos pelo artigo 215.° do Tratado CE [44]. Por outro lado, a Comissão invoca um acórdão em que foram analisadas decisões *antidumping* através do recurso a condições específicas no âmbito do artigo 215.° do Tratado CE [45].

Apreciação

86. No seu acórdão HNL e o./Conselho e Comissão [46], o Tribunal de Justiça decidiu que se pode verificar, reportando-se aos princípios existentes nos diversos Estados-Membros, que os actos normativos em que se traduzem opções de política económica só excepcionalmente e em circunstâncias especiais responsabilizam os poderes públicos. «Esta concepção restritiva explica-se pela consideração de que o poder legislativo, mesmo nos casos em que existe um controlo jurisdicional da validade dos seus actos, não deve ser entravado nas suas disposições pela perspectiva de acções de indemnização por perdas e danos sempre que, no interesse geral, está a adoptar medidas normativas susceptíveis de afectar os interesses dos particulares... que, num contexto normativo como o do caso presente, caracterizado pelo exercício de um amplo poder discricionário, indispensável à aplicação da política agrícola comum, só poderia existir responsabilidade da Comunidade se a instituição interessada tivesse ignorado, de forma grave e evidente, os limites impostos ao exercício das suas competências» [47].

87. No acórdão que proferiu no processo Antillean Rice Mills e o./Comissão, partilhando a ideia de que a Comissão tem aqui um vasto poder de apreciação [48], não se percebe porque terá o Tribunal de Primeira Instância interpretado erroneamente o artigo 215.° do Tratado CE quando, na sua análise, se referiu a condições mais rigorosas.

88. Os fundamentos que as recorrentes invocam, a título subsidiário, também não podem ser acolhidos aqui. Tal como a Comissão expôs, a justo título, o facto de uma parte ser individualmente afectada não altera nada ao carácter normativo da decisão.

44 — Acórdão de 5 de Março de 1986, Tezi/Comissão (59/84, Colect., p. 887, n.° 70); acórdão de 15 de Janeiro de 1987, GAEC de la Segaude/Conselho e Comissão (253/84, Colect., p. 123, n.° 9); acórdão de 8 de Abril de 1992, Cato/Comissão (C-55/90, Colect., p. I-2533, n.° 18).

45 — Acórdão de 28 de Novembro de 1989, Epicheiriscon Metalleftikon Viomichanikon kai Naftiliakon e o./Conselho e Comissão (C-122/86, Colect., p. 3959, n.° 2 do dispositivo).

46 — Acórdão de 25 de Maio de 1978 (83/76, 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209, Colect., p. 421).

47 — Acórdão HNL e o./Conselho e Comissão, já referido na nota 46, n.os 5 e 6.

48 — Acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido na nota 1, n.os 177, 189 e segs.

Além disso, resulta do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo HNL/ /Conselho e Comissão que é precisamente admitido relativamente aos actos normativos que os particulares afectados tenham que suportar, dentro de limites razoáveis, certos efeitos prejudiciais [49]. O facto de ser individualmente afectado não pode assim, por si só, servir de critério para que se reconheça um direito a indemnização. O quarto fundamento é, pois, também desprovido de fundamento.

90. Abstraindo deste aspecto, a conclusão a que a Tribunal de Primeira Instância chega é também errónea na medida em que parte da ideia de que, na sua primeira decisão, a Comissão se reportou de boa fé ao preço fixado pelas autoridades competentes das Antilhas Neerlandesas. A existência de uma medida das Antilhas não pode, no entanto, isentar a Comissão da sua obrigação de tomar em consideração as repercussões negativas da sua decisão designadamente relativamente às recorrentes. A boa fé que a Comissão demonstrou a este propósito não altera nada visto que, no regime do artigo 215.° do Tratado CE, a boa fé não é isenta de responsabilidade.

Quinto fundamento

Argumentos das partes

89. Neste fundamento, as recorrentes criticam a decisão do Tribunal de Primeira Instância na medida em que considera que, ao adoptar a primeira decisão, a Comissão não desrespeitou de maneira manifesta e grave os limites impostos ao exercício dos seus poderes e, por conseguinte, não cometeu uma violação suficientemente grave do princípio superior de direito que é o princípio da proporcionalidade. As recorrentes entendem que o Tribunal de Primeira Instância não pode limitar-se a examinar se a Comissão desrespeitou os limites dos seus poderes.

91. As recorrentes indicam finalmente que, no contexto do artigo 109.° da decisão PTU, a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação e que, assim sendo, a sua decisão só pode ser submetida a um controlo marginal. Mas, prosseguem, se este controlo marginal pôde revelar uma violação do direito comunitário, trata-se então necessariamente de uma violação suficientemente grave, tal como é referida pelas condições específicas do artigo 215.° do Tratado CE a que o Tribunal de Primeira Instância se refere.

92. Em contrapartida, a Comissão considera que os dois critérios enunciados no n.° 194 do acórdão [50] devem entender-se como sendo análogos. Quanto à segunda acusação das recorrentes em que estas consideram que o Tribunal de Primeira Instância excluiu erradamente a existência de uma infracção suficientemente grave, a Comissão sustenta que se

49 — Acórdão já referido na nota 46, n.° 6.

50 — V. n.° 89.

trata de uma constatação de facto do Tribunal, a qual não pode ser censurada num recurso.

93. Como a fixação de um preço de base demasiado baixo só pode ser um erro técnico, não pode ser vista como uma infracção suficientemente grave.

94. Se se admitisse, como as recorrentes, que uma violação do artigo 109.° da decisão PTU também deve ser sempre considerada como sendo suficientemente grave, este critério, que só é aplicado quando a Comissão dispõe de um vasto poder de apreciação, perderia toda a consistência.

Apreciação

95. Reportando-se à jurisprudência do Tribunal de Justiça, as recorrentes sustentam que o Tribunal de Primeira Instância também deveria ter verificado se o direito comunitário foi desrespeitado de maneira suficientemente caracterizada [51]. Nem sempre se vê claramente nos acórdãos citados como se combinam os dois critérios — desrespeito manifesto e grave dos limites do seu poder de apreciação e violação suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito destinada a proteger os particulares.

96. Estão ligados quer pela conjunção «ou» [52] quer pela conjunção «nem» [53]. Isso indica antes que os dois critérios devem ser examinados de maneira independente. O acórdão Roquette Frères/Comissão é, no entanto, ainda mais claro. Segundo este acórdão, os actos normativos em que se traduzem as opções de política económica apenas implicam a responsabilidade extracontratual da Comunidade quando exista uma violação suficientemente grave de uma norma superior de direito que proteja os particulares. O Tribunal de Justiça prossegue, acrescentando: «Num contexto normativo caracterizado pelo exercício de um amplo poder discricionário, indispensável à execução da política agrícola comum, essa responsabilidade apenas pode existir, portanto, se a instituição em causa tiver ignorado, de forma manifesta e grave, os limites impostos ao exercício dos seus poderes» [54].

97. Como, no caso em apreço, a decisão da Comissão no mínimo era também relativa à política agrícola e esta vê incontestavelmente ser-lhe conferido um amplo poder de apreciação neste domínio, daí decorre que a análise a que o Tribunal procedeu no n.° 194 do

51 — Acórdãos de 19 de Setembro de 1985, Asteris e o./Comissão (194/83 a 206/83, Recueil, p. 2815), de 8 de Dezembro de 1987, Les Grands Moulins de Paris/Comunidade Económica Europeia (50/86, Colect., p. 4833), e de 30 de Maio de 1989, Roquette Frères/Comissão (20/88, Colect., p. 1553).

52 — Acórdão Asteris e o./Comissão, já referido na nota 51, n.° 23.

53 — Acórdão Les Grands Moulins de Paris/Comunidade Económica Europeia, já referido na nota 51, n.° 22.

54 — Acórdão Roquette Frères/Comissão, já referido na nota 51, n.° 23.

seu acórdão foi suficiente, mesmo tendo apenas incidido sobre o desrespeito dos limites do poder de apreciação. Além disso, a Comissão goza de um amplo poder de apreciação no contexto do artigo 109.° da decisão PTU [55].

98. Quanto à questão de saber até que ponto o acórdão do Tribunal de Primeira Instância é susceptível de ser examinado na parte em que decide que a Comissão não desrespeitou de maneira *manifesta e grave* os limites do seu poder de apreciação, há que concordar com as recorrentes quando sustentam que esta questão não podia ser subtraída a toda a análise. Não inclui apenas meras constatações de facto mas também, por exemplo, a questão de saber se a Comissão agiu de boa fé.

99. Cabe também analisar neste contexto o fundamento em que as recorrentes sustentam que uma violação observada num controlo marginal é necessariamente suficientemente grave. Como o próprio Tribunal de Primeira Instância afirmou, se a Comissão goza de amplo poder de apreciação, só se pode examinar se o exercício desse poder não padece de erro manifesto ou de desvio de poder ou ainda se a Comissão não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação [56].

100. Por outro lado, no domínio aqui tratado, viu-se que só pode ser arguida a responsabilidade extracontratual da Comunidade se a Comissão ultrapassar de maneira manifesta *e grave* os limites das suas competências. Consequentemente, não basta que os limites do poder de apreciação sejam manifestamente excedidos para que exista responsabilidade extracontratual. O automatismo invocado pelas recorrentes, segundo o qual, quando o Tribunal verifica que, apesar do seu amplo poder de apreciação a Comissão violou o artigo 109.° da decisão PTU, esta violação também é sempre suficientemente grave, privaria, neste caso, da sua substância, tal como a Comissão a justo título refere, o critério adoptado para provar a responsabilidade extracontratual. De resto, resulta igualmente do acórdão Roquette Frères/Comissão, citado pelas próprias recorrentes, que mesmo que a Comissão ou a instituição de onde o acto é emanado goze de um vasto poder de apreciação, não há necessariamente responsabilidade extracontratual da Comunidade se a violação verificada resultar de um erro de cálculo [57].

101. No caso em apreço, não se trata, por certo, directamente de um erro de cálculo. Tal como indica, no entanto, o Tribunal de Primeira Instância, a Comissão reportou-se de boa fé, na sua primeira decisão, ao preço fixado pelas autoridades competentes das Antilhas Neerlandesas [58]. Assim, não se percebe como é que, ao fazê-lo, a Comissão desrespeitou de maneira manifesta e grave o seu poder de apreciação. Por consequência, também não se pode detectar um erro cometido pelo Tribunal de Primeira Instância. O facto de a Comissão ser, em princípio, obrigada a tomar em consideração as repercussões

55 — V. n.os 69 e segs.

56 — Acórdão já referido na nota 1, n.° 122.

57 — Acórdão já referido na nota 51, n.° 26.

58 — Acórdão já referido na nota 1, n.os 191 e 194.

negativas da sua decisão também não altera nada. O quinto fundamento é, pois, improcedente.

Sexto fundamento

Argumentos das partes

102. Neste fundamento, as recorrentes criticam a decisão do Tribunal de Primeira Instância na medida em que afirma que, ainda que as recorrentes tenham sofrido um certo prejuízo devido à primeira decisão, este não era imprevisível, podendo elas, em consequência, organizar-se. Consideram que a previsibilidade de uma violação do direito comunitário não isenta a Comunidade da sua responsabilidade. Além disso, em seu entender, o Tribunal de Primeira Instância não pode concluir que o prejuízo não excedeu, para as recorrentes, os riscos económicas inerentes ao sector, unicamente com base no facto de a armazenagem do arroz tornada necessária pelas medidas de protecção não ter sido anormalmente longa.

103. Em contrapartida, a Comissão considera que o Tribunal de Primeira Instância apreciou se surgiu um prejuízo e se este excedeu os limites do que se pode esperar de um particular segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça. O Tribunal de Primeira Instância só apreciou a questão da previsibilidade do dano para melhor fundamentar a sua conclusão.

Apreciação

104. Tal como se referiu, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, nos domínios submetidos à política da Comunidade em matéria económica, pode-se exigir que, dentro de limites razoáveis, o particular sofra certos efeitos prejudiciais aos seus interesses económicas, criados por um acto normativo [59]. O Tribunal de Primeira Instância apreciou depois em que consistira o dano para as recorrentes. A este propósito, disse que as recorrentes argumentaram que são vendidos carregamentos de arroz quando se encontram no alto-mar ou após a sua chegada a um porto comunitário. Neste último caso, o arroz é colocado em entreposto até ser entregue ao comprador. Segundo o Tribunal de Primeira Instância, a colocação em entreposto é, portanto, normal, também fora de qualquer contexto de medida de protecção adoptada pela Comunidade. Dos documentos referidos a este propósito, o Tribunal de Primeira Instância concluiu que a duração da colocação em entreposto — e o eventual atraso que dela resultou para a venda — não foram necessariamente prolongados devido à primeira decisão [60]. Daí já resulta que o Tribunal de Primeira Instância considerou adequadamente que o prejuízo não excedeu o que se pode exigir do particular, nos domínios sobre os quais recai a política económica. Tal como a Comissão referiu, a justo título, se as outras

59 — Acórdão HNL e o./Conselho e Comissão, já referido na nota 46, n.° 6.

60 — Acórdão já referido na nota 1, n.° 204.

considerações do Tribunal de Primeira Instância — por exemplo, sobre a previsibilidade do dano — são susceptíveis de reforçar esta conclusão, em contrapartida esta última não as exige. De qualquer modo, é claro que o Tribunal de Primeira Instância não afastou a responsabilidade extracontratual da Comunidade apenas com fundamento — tal como as recorrentes referem — na previsibilidade do dano.

105. Ainda que o fundamento deva ser rejeitado na globalidade, há apesar de tudo que concluir referindo que as medidas de protecção são susceptíveis de comprometer investimentos nos PTU, de complicar previsões e de minar a confiança. Não incumbe aos órgãos jurisdicionais examinar a oportunidade económica e política de medidas de protecção que, de resto, são juridicamente conformes porque o controlo jurisdicional se deve limitar à legalidade das medidas que, devido ao amplo poder de apreciação, só serão ilegais em caso de violações graves. É ao político e ao legislador que incumbe determinar se os objectivos de uma parte do Tratado (política agrícola) se podem conciliar harmoniosamente com os de uma outra parte do Tratado (associação dos PTU) e, eventualmente, a melhor maneira de o alcançar.

Despesas

106. Nos termos do primeiro parágrafo do artigo 122.° do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas se o recurso for julgado improcedente. Segundo a primeira frase do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas do processo, se a parte vencedora o tiver requerido. A primeira frase do n.° 4 dispõe que os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas.

E — Conclusão

107. Pelas razões expostas, proponho ao Tribunal de Justiça que se pronuncie do seguinte modo:

«1) É negado provimento ao recurso.

2) As recorrentes suportarão as despesas, com excepção das apresentadas pela República Francesa e pela República Italiana.

3) A República Francesa e a República Italiana suportarão as suas próprias despesas.»