ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
9 de Novembro de 1995 *

No processo C-466/93,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e o.

e

Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do título IV e do artigo 21.°, n.° 2 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 (JO L 47, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, presidentes de secção, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (relator), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: M. B. Elmer,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e o., por E. A. Undritz e G. Schohe, advogados no foro de Hamburgo,

— em representação do Governo alemão, por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e B. Kloke, Regierungsrat no mesmo ministério, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo espanhol, por A. Navarro González, director-geral da coordenação jurídica e institucional comunitário, e Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, do Serviço Jurídico do Estado, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo francês, por C. de Salins, subdirectora na direcção dos assuntos jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e N. Eybalin, secretário dos negócios estrangeiros na mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação do Conselho da União Europeia, por A. Brautigam, consultor jurídico, na qualidade de agente

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por U. Wölker, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e o., do Governo

alemão, do Governo espanhol, do Governo do Reino Unido, representado por E. Sharpston, barrister, e da Comissão, na audiência de 28 de Março de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 5 de Julho de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 1 de Dezembro de 1993, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 14 de Dezembro do mesmo ano, o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à validade do título IV e do artigo 21.°, n.° 2, 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 (JO L 47, p. 1, a seguir «regulamento»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a sociedade Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e dezassete outras sociedades do grupo Atlanta (a seguir «Atlanta e o.») ao Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (serviço federal da alimentação e da silvicultura, a seguir «Bundesamt») a respeito da atribuição de contingentes de importação de bananas de países terceiros.

3 O título IV desse regulamento, relativo ao regime comercial com países terceiros, prevê, no artigo 18.°, que será aberto anualmente um contingente pautal de dois milhões de toneladas/peso líquido para as importações de bananas de países terceiros e de bananas não tradicionais ACP. No âmbito deste contingente, as importa-

ções de bananas não tradicionais ACP estão sujeitas a um direito nulo e as importações de bananas de países terceiros estão sujeitas à percepção de 100 ecus por tonelada. Além deste contingente, as importações de bananas não tradicionais ACP estão sujeitas à percepção de 750 ecus por tonelada e as de bananas de países terceiros à percepção de 850 ecus por tonelada.

4 O artigo 19.°, n.° 1, faz uma repartição do contingente pautal que será aberto até 66,5% para a categoria de operadores que comercializaram bananas de países terceiros e/ou tradicionais ACP, 30% para a categoria de operadores que comercializaram bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP e 3,5% para a categoria de operadores estabelecidos na Comunidade que começaram, a partir de 1992, a comercializar bananas que não as bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP.

5 O artigo 21.°, n.° 2, do regulamento suprime o contingente anual de importação de bananas com isenção de direitos aduaneiros de que beneficiava a República Federal da Alemanha por força do protocolo anexo à convenção de aplicação relativa à associação de países e territórios ultramarinos à Comunidade previsto no artigo 136.° do Tratado.

6 Nos termos da regulamentação comunitária, a Atlanta e o., importadoras tradicionais de bananas de países terceiros, obtiveram, do Bundesamt, contingentes provisórios de importação de bananas de países terceiros para o período compreendido entre 1 de Julho e 30 de Setembro de 1993.

7 Considerando que o regulamento tinha limitado as suas possibilidades de importação, a Atlanta e o. apresentaram reclamações no Bundesamt.

8 O Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, onde foi interposto um recurso das decisões de indeferimento dessas reclamações, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) As disposições do título IV, particularmente os artigos 17.°, 18.°, 19.°, 20.°, segundo parágrafo, e 21.°, n.° 2, 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 (JO L 47, p. 1), são inválidas, desde logo, por o regulamento ter surgido com violação de formalidades essenciais, dado que

a) o Conselho, em violação do n.° 2, terceiro parágrafo, do artigo 43.° e do n.° 1 do artigo 149.° do Tratado CEE, aprovou o Regulamento n.° 404/93 com uma redacção substancialmente diferente da proposta pela Comissão (JO C 232 de 10 de Setembro de 1992), ou reportando-se a uma alteração da proposta da Comissão aprovada de forma não conforme com o respectivo regulamento interno,

b) o Conselho, em violação do n.° 2, terceiro parágrafo, do artigo 43.° do Tratado CEE, aprovou o Regulamento n.° 404/93 com uma redacção substancialmente diferente da proposta original da Comissão, sem ter consultado de novo o Parlamento Europeu,

c) o Conselho, em violação do artigo 190.° do Tratado CEE, não apresentou fundamento jurídico idóneo para o aumento de direitos sobre a importação de bananas frescas e para a repartição do contingente pautal, não se tendo, além disso, baseado na proposta devida da Comissão?

2) No caso de ser respondido à primeira questão que não houve vícios processuais na aprovação do Regulamento n.° 404/93, sendo este, assim, válido, o tribunal pede resposta para as questões complementares seguintes:

a) o contingente pautal referido no protocolo relativo ao contingente pautal para as importações de bananas, anexo à convenção de aplicação relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade, prevista no artigo 136.° do Tratado CEE, só poderá ser suprimido nas condições previstas no artigo 236.°, sendo assim o n.° 2 do artigo 21.° do Regulamento (CEE) n.° 404/93 inválido?

b) os artigos 42.°, 43.° e 39.° do Tratado CEE constituem base jurídica suficiente para os preceitos do título IV do Regulamento (CEE) n.° 404/93 do Conselho?

c) os preceitos do título IV, particularmente os artigos 17.° a 19.° e 20.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 404/93 do Conselho são inválidos por violarem

aa) o princípio da liberdade de concorrência [artigos 3.°, alínea f), 38.°, n.° 2, e 85.° e 86.° do Tratado CEE],

bb) a proibição de discriminação (n.° 3, segundo parágrafo, do artigo 40.° do Tratado CEE),

cc) o direito de propriedade das recorrentes,

dd) o princípio da protecção da confiança legítima consagrado pelo direito comunitário,

ee) o princípio da proporcionalidade consagrado pelo direito comunitário?»

9 Para responder a estas questões, há que recordar que a República Federal da Alemanha interpôs um recurso de anulação do regulamento em que invocou um determinado número de fundamentos de anulação que abrangem a maior parte das questões relativas à validade do regulamento submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

10 Por acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973), o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso.

11 Nem o despacho de reenvio nem as observações apresentadas no Tribunal de Justiça suscitaram novos elementos susceptíveis de modificarem a apreciação feita pelo Tribunal de Justiça no referido acórdão. Em especial, embora as recorrentes no processo principal tivessem referido determinadas dificuldades de aplicação do regulamento e as consequências daí decorrentes para a sua actividade, essas circunstâncias não podem ter influência sobre a validade do regulamento, que constitui o único objecto das questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional.

12 Quanto à primeira questão, alínea c), na parte que se refere à pretensa violação do artigo 190.° do Tratado, porque o Conselho não teria fundamentado de modo adequado o aumento do direito de importação e a repartição do contingente pautal, há que observar que essa questão não foi abordada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Alemanha/Conselho, já referido, e deve, assim, ser examinada no âmbito do presente processo.

13 Em primeiro lugar, há que salientar que o regulamento instituiu um regime comum de importação que substituiu os diferentes regimes nacionais, nomeadamente o regime especial que permitia à República Federal da Alemanha importar um contingente anual de bananas de países terceiros isento de direitos aduaneiros.

14 Este regime comum é baseado num contingente pautal que inclui um direito aduaneiro de 100 ecus por tonelada calculado com base num direito aduaneiro de 20% que a Comunidade tinha consolidado a nível do GATT e que era aplicável nos Estados do Benelux, na Dinamarca e na Irlanda.

15 Assim, não se pode colocar a questão de um aumento do direito de importação ao nível do mercado da Comunidade no seu conjunto, mas quando muito ao nível do mercado alemão que já não beneficia do regime derrogatório.

16 Na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio crítica a falta de fundamentação da taxa do direito de importação fixada, há que, seguidamente, recordar que, segundo uma jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado deve ser adaptada à natureza do acto em causa. Deve revelar, de forma clara e inequívoca, o percurso lógico seguido pela instituição de que emana o acto, de forma a permitir aos interessados conhecer as razões que justificaram a medida adoptada e possibilitar ao Tribunal de Justiça o exercício da sua fiscalização. Além disso, resulta dessa jurisprudência que não se pode exigir que a fundamentação de um acto especifique os diferentes elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto preenche os requisitos do artigo 190.° do Tratado deve ser apreciada não somente em relação ao seu teor literal, mas também ao seu contexto, bem como ao conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Consequentemente, se o acto impugnado evidencia, no essencial, o objectivo prosseguido pela instituição, é excessivo pretender a fundamentação específica de cada uma das opções de natureza técnica efectuadas (v., nomeadamente, o acórdão de 22 de Janeiro de 1986, Eridania zuccheri-

fici nazionali e o., 250/84, Recueil, p. 117, n.os 37 e 38, e, em último lugar, o acórdão de 17 de Outubro de 1995, Países Baixos/Comissão, C-478/93, Colect., p. I-3081, n.os 48 e 49).

17 No caso do regulamento que é referido nas questões do juiz *a quo*, o Tribunal de Justiça observa, por um lado, que o décimo primeiro considerando do regulamento refere claramente que as importações fora do contingente pautal devem ser sujeitas à cobrança de um direito suficientemente elevado para permitir um escoamento em condições aceitáveis da produção comunitária, bem como das quantidades tradicionais de bananas ACP. Por outro lado, o décimo terceiro e décimo quarto considerandos do regulamento revelam sem equívoco as razões que guiaram o Conselho na definição dos critérios de repartição do contingente pautal.

18 Consequentemente, o fundamento de invalidade relativo à insuficiência de fundamentação, em violação do artigo 190.° do Tratado, deve também ser afastado.

19 O órgão jurisdicional nacional não revelou fundamentos de invalidade susceptíveis de modificar a apreciação da validade do regulamento em causa. Nestas condições, há que responder ao órgão jurisdicional de reenvio que o exame do título IV e do artigo 21.°, n.° 2, do regulamento, à luz dos fundamentos do seu despacho, não revelou a existência de elementos susceptíveis de afectar a sua validade.

Quanto às despesas

20 As despesas efectuadas pelos Governos alemão, espanhol, francês e do Reino Unido, e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, por despacho de 1 de Dezembro de 1993, declara:

O exame do título IV e do artigo 21.°, n.° 2, 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, à luz dos fundamentos do despacho de reenvio, não revelou a existência de elementos susceptíveis de afectar a sua validade.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward Puissochet

Hirsch Mancini Schokweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Novembro de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias