2. O Tribunal não tem competência para, no âmbito dos artigos 178.° e 215.°, n.° 2, do Tratado CEE, conhecer de um pedido de responsabilidade com vista a obter reparação de pretensos danos resultantes das adaptações de actos das instituições operadas pelo Acto de Adesão de Espanha e de Portugal pois, tal como resulta do artigo 237.° do Tratado, esse acto é um acordo celebrado entre os Estados-membros e os estados que solicitaram a sua adesão.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado nos processos 31 e 35/86 *

I — Exposição dos factos

1. O Regulamento n.° 1785/81 do Conselho, de 3 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 177, p. 4; EE 03 F22, p. 80), estabelece as normas aplicáveis aos açúcares extraídos da beterraba e da cana-de-açúcar, a alguns outros tipos de açúcar, bem como à isoglucose. Dado que a situação da Comunidade em matéria de edulcorantes se caracteriza por excedentes estruturais, o regulamento citado prevê um sistema de quotas de produção completado, no caso do açúcar de beterraba e de cana, por um mecanismo de estabilização dos preços.

2. O acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações do Tratado (a seguir, designado por acto de adesão, JO L 302, de 15 de Novembro de 1985; EE da mesma data) inclui uma terceira parte intitulada «Adaptações dos actos adoptados pelas instituições». O artigo 26.° desta parte dispõe que «os actos enumerados na lista constante do anexo I do presente acto são objecto de adaptações especificadas no referido anexo». O anexo I prevê, na rubrica «XIV Agricultura c) Açúcar», as alterações ao Regulamento n.° 1785/81 que respeitam à aplicação à Espanha do sistema de quotas relativo ao açúcar e à isoglucose.

3. As recorrentes são dois dos três produtores espanhóis de isoglucose. Contestam a validade da alínea a) do n.° 3 e da alínea a) do n.° 5 do artigo 24.°, interpretados em relação com a alínea b) I do n.° 2 e alínea b) do n.° 2 do mesmo artigo relativo à atribuição de quotas de produção de isoglucose às empresas estabelecidas em Espanha.

4. Quanto à admissibilidade do recurso, as recorrentes alegam que as alterações introduzidas ao Regulamento n.° 1785/81 já mencionadas têm a mesma natureza jurídica que o direito derivado que alteram, e que as disposições lhes dizem directa e individualmente respeito.

Quanto ao mérito, invocam a violação do princípio de igualdade pelo facto de elas serem objecto de uma discriminação em rela-

* Línguas do processo: Francês e inglês.

ção aos produtores de açúcar espanhóis. A recorrente CPC invoca além disso a violação do princípio da proporcionalidade e avança ainda como fundamento subsidiário de anulação que a repartição das quotas entre os três produtores espanhóis de isoglucose é inadequada.

No que respeita ao pedido de reparação nos termos do segundo parágrafo do artigo 215.° do Tratado CEE, as recorrentes consideram que, no caso em apreço, estão preenchidas as condições necessárias para o efeito.

II — Fase escrita do processo e pedidos das partes

1. Os recursos das sociedades LAISA e CPC España foram registados na Secretaria do Tribunal em 6 e 10 de Fevereiro de 1986, respectivamente.

A recorrente LAISA conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que o Regulamento n.° 1785/81 do Conselho (JO L 177 de 1.7.1981) na redacção que lhe foi dada pelo Acto de Adesão de Espanha e de Portugal à Comunidade Económica Europeia (JO L 302, de 15.11.1985) constitui, em relação à sociedade LAISA, uma decisão individual, na medida em que esse regulamento determina a sua quota de produção de isoglucose;

— declarar que o estabelecimento dessa quota implica uma discriminação em prejuízo da sociedade LAISA e anular, por conseguinte, as disposições impugnadas, porquanto elas fixam essa quota;

— determinar a quota aplicável à sociedade LAISA, em função das disposições admitidas para os outros produtores de isoglucose da Comunidade, ou declarar que o Conselho deverá fixar essa quota com base nesses mesmos princípios;

— a título subsidiário declarar que a Comunidade incorreu em responsabilidade extracontratual e declarar, por conseguinte, que um pedido baseado nas disposições do artigo 215.° do Tratado é ao mesmo tempo admissível e procedente;

— condenar o Conselho das Comunidades Europeias nas despesas do presente processo.

A recorrente CPC España conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a alínea b) do n.° 3 e a alínea a) do n.° 5, interpretados em relação com o ponto I e ponto II do n.° 2 do artigo 24.° do Regulamento n.° 1785/81 do Conselho, alterado pelo anexo I do acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos tratados (JO L 230, de 15. 11. 1985, p. 232-233), na medida em que se baseia nos níveis de produção atingidos durante o ano civil de 1983 para determinar a quota máxima de produção de isoglucose da recorrente;

— ordenar ao Conselho que fixe a quota da recorrente com base em critérios não discriminatórios e conformes ao princípio da proporcionalidade, tais como forem definidos pelo Tribunal;

— a título subsidiário, declarar o Conselho das Comunidades Europeias responsável pelo prejuízo que resultará para a recorrente da adopção da alínea a) do n.° 3 e da alínea a) do n.° 5, interpretados em

relação com o ponto I e o ponto II da alínea b) do n.° 2 do artigo 24.° do Regulamento n.° 1785/81 do Conselho, alterado pelo anexo I do acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos tratados (JO L 302, de 15 de Novembro de 1985, p. 232-233);

— condenar o Conselho nas despesas do processo.

2. Por acto apresentado em 18 de Abril de 1986, o Conselho, de acordo com o artigo 91.° do Regulamento Processual, solicitou ao Tribunal que decidisse quanto à admissibilidade do recurso sem iniciar o debate quanto ao mérito da causa, rejeitasse os recursos como inadmissíveis e condenasse as recorrentes nas despesas.

3. Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal em 29 de Abril de 1986, o Conselho pediu a apensação dos processos 31/86 e 35/86. Por despacho de 18 de Junho de 1986 o Tribunal ordenou a apensação desses dois processos.

4. Por despachos de 15 de Outubro e 18 de Junho de 1986, o Tribunal admitiu a intervenção da Sociedade Campo Ebro Industrial SA (a seguir designada por «Campo Ebro») em apoio dos pedidos das recorrentes e da Asociacion General de Fabricantes de Azucar de España (a seguir, designada por «AGFA») e da Comissão em apoio do Conselho.

5. A recorrente no processo principal LAISA, recorrida quanto à excepção, nas suas observações apresentadas em 27 de Maio de 1986 alega que o seu recurso não é dirigido contra o tratado de adesão mas exclusivamente contra o artigo 24.° do Regulamento n.° 1785/81 do Conselho, na medida em que esse artigo determina a sua quota de produção de isoglucose e lhe diz individualmente respeito, e manteve os pedidos formulados no requerimento.

A recorrente no processo principal, CPC España, recorrida quanto à excepção, nas suas observações apresentadas em 23 de Maio de 1986, conclui pedindo que o Tribunal se digne, caso conheça desde já da excepção de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho:

— rejeitar a excepção de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho e declarar admissíveis tanto o recurso de anulação como o pedido de indemnização por perdas e danos;

— a título subsidiário, declarar admissível o recurso de anulação;

— a título subsidiário, declarar admissível o pedido de indemnização por perdas e danos;

— de qualquer forma, condenar o Conselho nas despesas do processo.

6. A Comissão, interveniente, nas suas observações apresentadas em 5 de Agosto de 1986, conclui pedindo que o Tribunal se digne,

— declarar o recurso inadmissível sem iniciar o debate quanto ao mérito;

— condenar as recorrentes nas despesas de intervenção da Comissão.

7. A interveniente AGFA, nas suas observações apresentadas em 12 de Janeiro de 1987, solicitou ao Tribunal que declarasse os recursos inadmissíveis.

8. A interveniente Campo Ebro, nas suas observações apresentadas em 12 de Janeiro de 1987, solicitou ao Tribunal que declarasse os recursos admissíveis.

9. Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo quanto à excepção sem instrução prévia.

III — Fundamentos e argumentos apresentados pelas partes ao longo da fase escrita do processo quanto à admissibilidade do recurso

A — *Admissibilidade do recurso de anulação*

1. *Quanto à inexistência de um acto que possa ser anulado nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE*

O Conselho

O Conselho alega em primeiro lugar que as disposições do tratado de adesão que introduziram alterações nos actos de direito derivado conservam a sua natureza jurídica de direito primário e que por esse facto o acto em questão não é susceptível de constituir objecto de recurso nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE.

A este propósito, o Conselho desenvolve essencialmente dois argumentos.

1) Em primeiro lugar, referindo-se aos artigos 4.°, 43.°, 189.° e 190.° do Tratado, o Conselho sublinha que as quantidades de base aplicáveis à produção de isoglucose em Espanha não foram fixadas pelo Conselho enquanto instituição competente em matéria agrícola, através da adopção de um regulamento que tenha introduzido alterações ao Regulamento n.° 1785/81 e, designadamente, ao artigo 24.°

Com efeito, o Conselho sustenta que essas quantidades de base foram fixadas por disposições do tratado de adesão concluído em aplicação do disposto no artigo 237.° do Tratado CEE, que prevê que as condições de admissão do Estado que peça a adesão constituam objecto de um acordo entre os Estados-membros e o Estado peticionário, e que esse acordo está sujeito à ratificação por todos os estados contratantes, em conformidade com as respectivas normas constitucionais.

Estabelecendo o n.° 2 do artigo 1.° do tratado de adesão que as condições de admissão constam do acto anexo ao Tratado, e prevendo o artigo 26.° deste que os actos de direito derivado constantes do anexo I são objecto das adaptações especificadas nesse anexo, o Conselho conclui que essas adaptações fazem parte integrante do conjunto das condições de admissão dos novos Estados-membros, entre as quais figuram as adaptações do regulamento de base relativo ao sector do açúcar que constitui objecto do presente recurso.

Tal alteração do regulamento de base relativo ao sector do açúcar não resulta, por isso, de forma nenhuma, de um acto adoptado *motu proprio* pelo Conselho. Bem pelo contrário, as disposições que constituem objecto do recurso de anulação fazem parte integrante de um tratado que tem o mesmo valor jurídico que os tratados originários. As disposições impugnadas não constituem portanto um «acto do Conselho» na acepção do artigo 173.° do Tratado CEE e não são, por isso, susceptíveis de ser submetidos ao controlo de legalidade previsto por esse artigo.

Mesmo se o Tribunal tem manifestado sempre na jurisprudência a sua preocupação em privilegiar o conteúdo mais do que a designação formal dos actos (acordãos de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, processo 22/70, n. os 38 a 42, Recueil, p. 277), o Conselho salienta que essa jurisprudência se refere às disposições adoptadas pelas instituições.

2) O Conselho sublinha em seguida que o artigo 8.° do acto de adesão não pode ser invocado para justificar a aplicabilidade ao caso em apreço do artigo 173.° do Tratado CEE. Em sua opinião esse artigo, que deve

ser lido no seu contexto (constituído pelo conjunto dos artigos 6.°, 7.° e 8.° do acto de adesão) tem um carácter meramente processual. Com efeito, o Conselho entende que os artigos 7.° e 8.° contêm duas derrogações expressas ao princípio puramente processual enunciado no artigo 6.°, isto é, que para alterações futuras do acto de adesão há que aplicar o processo de revisão dos tratados originários. Segundo o Conselho, esses dois artigos são complementares e têm em vista, por conseguinte, se bem que em duas hipóteses distintas, o mesmo objectivo de carácter processual. O artigo 7.° garante às instituições a competência para, no futuro, em conformidade com o processo de alteração normal, alterarem os actos de direito derivado a que se referem as disposições transitórias do acto de adesão. Ora, o artigo 8.° salvaguarda essa mesma competência quando disposições do acto de adesão tenham alterado actos de direito derivado.

A equiparação das disposições do acto de adesão que alteraram a título não transitório os actos adoptados pelas instituições ao direito derivado, prevista pelo artigo 8.°, limitar-se-ia, por isso, ao aspecto do futuro processo de alteração desses actos.

Tal conclusão seria reforçada pelo facto de, no caso de uma alteração de um acto de direito derivado por um tratado de adesão, tanto a fonte de direito como as normas processuais serem de natureza fundamentalmente diferente das aplicáveis ao caso de uma alteração normal desse acto de direito derivado.

No primeiro caso, a fonte de direito é um tratado que tem, em princípio, o mesmo valor jurídico que os tratados originários. As normas processuais prevêem, nesse caso, um acordo unânime entre os Estados-membros da Comunidade e os estados aderentes, sujeito à ratificação por todos os estados contratantes de acordo com as respectivas normas constitucionais. Tal processo de ratificação implica normalmente nos estados contratantes um processo parlamentar de aprovação.

No segundo caso, isto é, o de uma alteração segundo o processo normal aplicável ao direito derivado, a fonte de direito é outro acto de direito derivado, adoptado por uma instituição competente da Comunidade. Tal processo normal requer no caso em apreço, para uma alteração do regulamento de base para o sector do açúcar, um regulamento adoptado pelo Conselho com base no artigo 43.° do Tratado CEE, que fundamenta a competência do Conselho em matéria de política agrícola comum. O processo previsto no artigo 43.° implica uma proposta da Comissão, um parecer do Parlamento Europeu e uma deliberação do Conselho por maioria qualificada. Por outro lado, um regulamento adoptado pelo Conselho para alterar o regulamento de base para o sector do açúcar deverá ser fundamentado e deverá ter em consideração as propostas e pareceres requeridos em conformidade com o artigo 190.° do Tratado CEE.

Nessas condições o Conselho entende que o artigo 8.° do acto de adesão não pode ter por efeito, como pretendem os recorrentes, equiparar completamente e com efeito imediato as disposições deste acto que alteram actos adoptados pelas instituições a esses mesmos actos adoptados pelas instituições.

Por outro lado, as quantidades de base contestadas fazem parte integrante do conjunto das condições de admissão dos novos Estados-membros que são o fruto de uma longa e laboriosa negociação entre os Estados-membros e os estados aderentes e que implicaram concessões recíprocas. A impugnação por via judicial de uma parte dessas condições arriscar-se-ia a comprometer o equilíbrio global do resultado da negociação da adesão.

Observações da Comissão

A Comissão adere integralmente às conclusões do Conselho quanto à admissibilidade contidas no seu acto separado apresentado em 18 de Abril de 1986 e considera que não tem nada a acrescentar nesta fase do processo.

Observações da interveniente AGFA

A interveniente AGFA alega que o recurso deve ser declarado inadmissível pois o acto contestado não é um dos referidos no artigo 189.° do Tratado CEE, sujeitos ao controlo de legalidade do Tribunal de Justiça, de acordo com o artigo 173.° do referido Tratado. Trata-se, pelo contrário, de um acordo concluído entre estados soberanos em conformidade com o processo previsto pelo artigo 237.° do Tratado CEE e que não está, por conseguinte, sujeito a esse controlo.

A AGFA considera que, segundo as disposições do artigo 237.° do Tratado CEE, quando se trata da admissão de novos estados, as condições de adesão são estabelecidos pelos Estados-membros no âmbito do exercício da sua própria soberania nacional e são por conseguinte os únicos, juntamente com os destinatários de tais acordos (Espanha e Portugal), que têm legitimidade para interpor recurso perante o Tribunal de Justiça com base no primeiro parágrafo do artigo 173.°, se considerarem que houve desvio de poder na execução dos acordos celebrados.

No que respeita ao artigo 8.° do acto de adesão, a AGFA sustenta que ele se limita a estabelecer uma igualdade de carácter normativo entre os textos legais precedentemente em vigor e as alterações aprovadas.

O artigo 1.° do acto de adesão estabelece claramente que o que está contido nos anexos faz parte das condições de adesão. Não pode, por isso, atribuir-se-lhes o carácter de actos regulamentares das instituições comunitárias, o que, aliás, é confirmado pelo facto de não se inspirarem nas disposições do artigo 190.° do Tratado CEE.

Observações das recorrentes

1) A recorrente CPC sustenta que as adaptações do direito derivado não constituem objecto de uma equiparação de facto às «adaptações do Tratado» referidas no segundo parágrafo do artigo 237.° do Tratado CEE. Em lugar de confiar essas adaptações às instituições comunitárias na sua composição alargada — caso em que conservariam indubitavelmente a sua categoria de direito derivado — integrou-as nos processos que conduzem a um tratado de adesão.

Referindo-se aos artigos 26.° e 27.° do acto de adesão, a recorrente CPC entende que o método escolhido para adaptar o direito derivado resulta de considerações de ordem pragmática.

Em conformidade com o artigo 27.°, as orientações definidas no anexo II necessitam de medidas de aplicação por parte das instituições comunitárias que têm certamente a categoria de direito derivado e constituem actos na acepção do artigo 173.°

O método escolhido no artigo 26.° consiste em citar o texto da alteração em causa. De acordo com esse artigo, as adaptações previstas no anexo I não necessitam de qualquer acto de aplicação da parte das instituições comunitárias e são consideradas como directamente aplicáveis em todos os Estados-membros, inclusivamente nos novos.

Se é verdade que a categoria de uma norma jurídica na hierarquia do direito comunitário deriva normalmente do processo utilizado para a sua adopção, a autoridade competente para adoptar normas dispõe incontestavelmente do poder de lhes conferir uma categoria menos elevada do que a que resulta das suas modalidades de adopção: com efeito, os autores do acto de adesão indicaram expressamente no artigo 8.° do referido acto que as adaptações do direito derivado conservam a categoria e a natureza dos actos que alteram.

2) As recorrentes CPC e LAISA consideram que os artigos 7.° e 8.° do Tratado de Adesão não têm em vista exclusivamente uma questão de processo mas também uma questão de fundo e que as adaptações em causa adquirem em todos os aspectos a natureza de direito derivado, quaisquer que sejam as suas modalidades de adopção.

A letra do artigo 8.° confirmaria claramente que ele tem em vista ao mesmo tempo o processo e o fundo. Com efeito, a expressão «a mesma natureza jurídica» significa que as adaptações estão sujeitas não só às disposições aplicáveis às adaptações posteriores, mas ainda às que regem o controlo dos actos, nomeadamente às contidas no artigo 173.° Da mesma forma, a utilização da expessão «em especial» no artigo 7.° mostra que o processo de adaptação é citado apenas a título de exemplo, sendo princípio geral que os actos das instituições comunitárias «conservam a sua natureza jurídica».

As recorrentes sublinham ainda que a tese do Conselho redundaria em ter-se de admitir que um regulamento possa ser simultaneamente de direito derivado quanto a algumas das suas disposições e de direito primário quanto às restantes.

Por um lado, a recorrente LAISA sublinha que essas disposições de direito primário poderiam ser alteradas pelo Conselho, nos termos do artigo 8.° do acto de adesão, o que teria por efeito conferir-lhes de novo o carácter de direito derivado.

Por outro, a recorrente CPC afirma que não poderia pretender-se que os autores do acto de adesão tenham tido a intenção de manter a autoridade normal exercida pelo Conselho sobre o direito derivado sem permitir, ao mesmo tempo, ao Tribunal desempenhar a sua função de fiscalização da legalidade dos actos das instituições e de protecção dos direitos de todos os que são afectados por esses actos.

3) Referindo-se ao carácter global do sistema comunitário em matéria de controlo jurisdicional da legalidade, a recorrente CPC sustenta que a tese do Conselho vai em sentido contrário à letra e ao espírito do Tratado tal como transparecem do artigo 164.°

Com efeito, a tese do Conselho teria como consequência a inadmissibilidade não só dos recursos interpostos pela recorrente, mas ainda dos pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça pelos tribunais nacionais nos termos do artigo 177.° O mesmo aconteceria no que toca aos processos instaurados perante os órgãos jurisdicionais nacionais com vista a impugnar a legalidade de alterações introduzidas no direito derivado.

A natureza jurídica dos actos em questão não justifica que escapem ao controlo do Tribunal, o que privaria o artigo 164.° de qualquer efeito útil e comprometeria tanto a eficácia do sistema de protecção jurídica comunitária como a validade dos princípios de base da Comunidade e da uniformidade do direito comunitário.

A recorrente CPC cita a este propósito a jurisprudência do Tribunal resultante dos acórdãos de 23 de Abril de 1986 (Les Verts/ /Parlamento Europeu, processo 294/83, Colect., p. 1339), de 31 de Março de 1971 (Comissão/Conselho, processo 22/70, Recueil 1971, p. 227, n.° 42) e de 29 de Janeiro de 1985 (Münchener Import-Weinkellerei/Comissão, processo 143/83, n.° 14) que seria aplicável ao caso em apreço, na medida em que as modalidades de adopção das medidas referidas pelo artio 8.° do acto de adesão não constituem um factor determinante para caracterizar a natureza de um acto na acepção do segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE.

4) Além disso, a recorrente CPC entende que o facto de se excluir o acto impugnado do sistema de protecção jurídica instituído pelo Tratado conduz a uma situação não equitativa, na medida em que a distinção feita entre os actos enumerados no anexo I e os do anexo II do acto de adesão é totalmente arbitrária e na medida em que a escolha da sua inclusão num ou noutro anexo foi ditada por razões de comodidade e de oportunidade, e se baseou, por exemplo, no volume dos textos (anexo II) ou no grau de acabamento (anexo I).

A recorrente CPC acrescenta que para o «equilíbrio global» das negociações de adesão invocado pelo Conselho, é necessário considerar não só as adaptações enumeradas no anexo I do acto de adesão, mas também as do anexo II. Com efeito, seria incorrecto pretender que só um processo dirigido contra os actos do anexo I seria susceptível de produzir efeitos negativos. Os actos do anexo II podem ser impugnados em Tribunal e o recurso neste caso não é considerado destruidor do equilíbrio. Por outro lado, a distinção feita entre os anexos não tem absolutamente nada a ver com o equilíbrio do resultado das negociações de adesão.

As recorrentes concluem que a adaptação impugnada do Regulamento n.° 1785/81 constitui um acto cuja legalidade pode constituir objecto de controlo com base no artigo 173.° do Tratado.

Observações da interveniente Campo Ebro

A interveniente afirma que o acto impugnado é susceptível de constituir objecto de recurso de anulação.

1) Antes de mais, a Campo Ebro alega que o acto impugnado é uma simples medida de adaptação do direito derivado e não uma condição de admissão na acepção do artigo 237.° do Tratado CEE.

Com efeito, o texto do artigo 237.° do Tratado apenas menciona as condições de admissão e as adaptações do Tratado e não se refere às adaptações do direito derivado exigidas pela adesão.

As adaptações do direito derivado já referidas não podem constituir «condições de admissão» na medida em que nada impede que possam ser alteradas unilateralmente logo após a adesão de acordo com os processos previstos para a alteração do direito derivado. Com efeito, não pode considerar-se que a admissão de um Estado possa ser «condicionada» pelas disposições que podem ser alteradas mais tarde contra a sua vontade. É, por isso, errado considerar que o acto impugnado constitui um elemento essencial do equilíbrio global do resultado da negociação da adesão de forma que seja inadmissível impugná-lo pela via jurisdicional.

2) Em segundo lugar, a Campo Ebro considera que o argumento do Conselho de

acordo com o qual o acto impugnado tem o mesmo valor jurídico que os tratados originários choca com a letra do artigo 8.° do acto de adesão. Resulta claramente do texto desse artigo que os autores do referido acto não pretenderam conferir o mesmo valor jurídico ao conjunto das suas disposições. Com efeito, não os obrigando qualquer norma de direito internacional ou de direito comunitário a reconhecer ao conjunto das disposições acordadas natureza jurídica equivalente à dos tratados originários, a disposição impugnada, como as que alteram a título não transitório um acto de uma instituição, tem o valor jurídico do acto que altera.

No que toca à tese do Conselho, segundo a qual o artigo 8.° tem um carácter puramente processual, a Campo Ebro entende que se se considerar como processual o facto de um acto poder ser alterado de acordo com o processo normal de alteração do direito derivado, não há qualquer razão para não considerar como igualmente «processual» o facto de tal acto poder estar sujeito ao controlo do Tribunal de Justiça.

A Campo Ebro sublinha ainda que a tese do Conselho redundaria em ter-se de admitir que um regulamento possa ser simultaneamente direito derivado quanto a algumas disposições e direito primário quanto às restantes. Tais disposições de direito primário poderiam ser alteradas pelo Conselho, de acordo com o artigo 8.° do acto de adesão, o que teria por efeito conferir-lhes de novo o carácter de direito derivado.

3) Em terceiro lugar, a Campo Ebro afirma que, tendo o acto impugnado, por força do artigo 8.° do acto de adesão, a mesma natureza jurídica que o Regulamento n.° 1785/81, e estando sujeito às mesmas disposições que ele, segue-se necessariamente que pode constituir objecto de recurso de anulação tal como se tivesse sido adoptado pelo próprio Conselho.

A Campo Ebro sublinha que se se admitisse que o acto impugnado pudesse ser alterado pelo Conselho decidindo nas condições requeridas para a alteração do Regulamento n.° 1785/81, mas se se admitisse que ele pode estar sujeito ao controlo do Tribunal, se chegaria a uma situação paradoxal.

De facto, os artigos 24.° a 32.° do Regulamento n.° 1785/81, com as alterações introduzidas pelo acto de adesão, por força do artio 23.° desse Regulamento, caducavam no final da campanha 1985/1986. Em 24 de Março de 1986, o Conselho, através do Regulamento n.° 934/86 (JO L 87, p. 1), prorrogou o prazo de validade dessas disposições até ao termo da campanha de comercialização de 1990/1991. Por isso, o fundamento da aplicabilidade do regime de quotas de isoglucose espanhol e português, já não está contido no acto de adesão, mas no Regulamento n.° 934/86.

Daí deriva que, se a tese do Conselho fosse exacta, seria necessário considerar que o artigo 24.° do Regulamento n.° 1785/81 foi submetido sucessivamente aos seguintes regimes:

— possibilidade de recurso a partir da entrada em vigor do Regulamento n.° 1785/81 até 31 de Dezembro de 1985;

— inatacabilidade a partir de 1 de Janeiro de 1986 até 30 de Junho de 1986;

— nova possibilidade de recurso a partir de 1 de Julho de 1986 (data da entrada em vigor do Regulamento n.° 934/86).

A interveniente salienta ainda que no processo Hauptzollamt Bielefield/König (185/73, Recueil 1974, p. 607), o Conselho tinha extraído argumento do Tratado de

Adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido para contestar a competência do Tribunal para se pronunciar sobre a validade do Regulamento n.° 7 A. Segundo o Conselho, esse regulamento, enquanto complemento do Tratado CEE, teria sido «validado» por força do artigo 1.° do Tratado de Adesão, que dispunha que os estados aderentes se tornavam partes nos tratados que instituem as Comunidades «tal como alterados ou completados».

No seu acórdão de 29 de Maio de 1974 (Processo 185/73, Recueil 1974, p. 607, 615 e 616) o Tribunal rejeitou tal argumento, considerando que se certas cláusulas do acto de adesão podiam ser consideradas como um reconhecimento, por todas as partes, do carácter vinculante de decisões tomadas ou de acordos ocorridos no âmbito do sistema geral do direito comunitário, nenhuma disposição desse tratado nem dos actos que o acompanham poderia ser interpretada como dando validade a medidas, qualquer que seja a sua forma, contrárias aos tratados que instituem as Comunidades.

2. *Quanto ao carácter normativo das disposições impugnadas*

O Conselho

O Conselho sustenta que, mesmo supondo que o artigo 173.° do Tratado CEE possa ser aplicado face a disposições contidas num tratado de adesão, não estão reunidas, neste caso, as condições de admissibilidade previstas pelo artigo 173.° Com efeito, o artigo 24.° do Regulamento n.° 1785/81 do Conselho, alterado pelo Tratado de Adesão, tem, no seu conjunto, carácter normativo.

1) Através dessa disposição (o n.° 2 do artigo 24.°) o acto de adesão fixou as quantidades globais de base aplicáveis à produção de isoglucose em Espanha. Essas quantidades (A + B) determinam o nível da produção total de isoglucose em Espanha bem como os limiares globais para a percepção das cotizações à produção.

Ora as quantidades globais mencionadas aplicam-se a todos os produtores actuais e futuros de isoglucose em Espanha. Por conseguinte, a fixação desse limite global não poderia dizer directa nem individualmente respeito às recorrentes, podendo a sua qualidade de produtores actuais ser adquirida por qualquer outra pessoa que queira exercer essa actividade económica.

Se é verdade que o acto de adesão prevê, além disso (n.° 3 do artigo 24.°), uma chave para a repartição dessas quantidades globais pelas empresas individuais — sendo as quotas individuais estabelecidas pela repartição das quantidades de base pelas empresas interessadas com base na respectiva produção obtida durante o ano civil de 1983 — o Conselho contesta, todavia, que tal disposição diga individualmente respeito às recorrentes, pelo facto de apenas haver três empresas, entre as quais as recorrentes, que satisfazem a condição de ter produzido em 1983. Da mesma forma ela não lhes diz directamente respeito, porque a atribuição de quotas, segundo esta chave de repartição, não deixa qualquer margem de discricionaridade na matéria aos Estados-membros.

Com efeito, de acordo com a jurisprudência do Tribunal e, designadamente, com os acórdãos de 5 de Maio de 1977 (Scholten Honig, processo 101/76, Recueil 1977, p. 797, n.os 21 e 23), de 26 de Fevereiro de 1981 (Giuffrida, processo 64/80, Recueil 1981, p. 693, n.° 6) e de 30 de Setembro de 1982 (Roquette, processo 242/81, Recueil 1982, p. 3213, n.° 7) uma disposição de direito comunitário tem carácter normativo se se aplicar a situações de facto objectiva-

mente delimitadas e se produzir efeitos jurídicos para categorias de pessoas circunscritas de forma geral e abstracta. Tal disposição não perde o seu carácter normativo se, no momento da sua adopção, o número — ou mesmo a identidade — das pessoas afectadas puder ser determinado com maior ou menor precisão, se essa circunstância derivar da situação objectiva, de facto ou de direito, visada pelo objectivo da disposição.

2) O Conselho salienta em seguida que o objectivo do regime de quotas aplicado no sector do açúcar e da isoglucose é limitar a expansão da produção, dado o seu carácter estruturalmente excedentário, e que a sua realização implica a fixação de limites globais (que, no sector em causa, são aplicados ao nível dos Estados-membros) e a fixação de critérios para a atribuição das quotas individuais às empresas interessadas dentro desses limites globais.

Ora, antes mesmo da sua alteração pelo acto de adesão, o artigo 24.° do Regulamento n.° 1785/81 tinha fixado os dois elementos já referidos. Segundo o raciocínio sustentado pelas recorrentes, a primeira frase do n.° 3 do artigo 24.°, segundo o qual a quota A de cada empresa produtora de açúcar ou de isoglucose será igual à quota de base que lhe foi atribuída para o período de 1 de Julho de 1980 a 30 de Junho de 1981, tem o carácter de uma decisão individual face a empresas que tinham sido contempladas com uma quota de produção durante esse período. Por outro lado, o artigo 24.° não deixaria margem de discricionaridade aos Estados-membros para a atribuição das quotas individuais.

O Conselho observa que, nessas condições, toda a regulamentação comunitária das quotas aplicadas no sector do açúcar e da isoglucose perderia o seu carácter normativo. O facto de se alargar assim a noção de decisão individual atentaria contra o próprio sistema do Tratado que permite aos particulares, em princípio, pedir unicamente a anulação das decisões individuais que lhes digam respeito.

Por outro lado, o Conselho sublinha que o próprio artigo 24.° não atribui de forma nenhuma quotas individuais às empresas em causa. Essa tarefa incumbe, em conformidade com o seu n.° 1, aos Estados-membros, que determinarão essas quotas individuais nas condições do título III do Regulamento n.° 1785/81, relativo ao regime de quotas.

Em Espanha a atribuição das quotas individuais às empresas produtoras de açúcar deve ser efectuada tendo em conta os seus direitos de produção aplicáveis antes de 1 de Janeiro de 1986. Resulta claro que tal critério de repartição, reportado, em termos muito genéricos, ao regime nacional anterior aplicado em Espanha, deixa uma margem de discricionaridade na matéria às autoridades espanholas competentes. No mesmo sentido, o critério de repartição para a isoglucose prevê a atribuição de quotas individuais com base na respectiva produção obtida em 1983. Esta terminologia global, isto é, «com base na», em lugar de «em função de», deixa uma certa margem de discricionaridade às autoridades nacionais na fixação concreta das quotas individuais.

3) Por fim, o Conselho considera que as disposições do acto de adesão que alteraram o artigo 24.° em questão se inserem num conjunto de disposições do Regulamento n.° 1785/81, designadamente no artigo 25.°, que prevê a faculdade de os Estados-membros reduzirem num limite global de 10 % as quotas individuais que atribuíram com base no artigo 24.° às empresas interessadas. Tal faculdade, que é prevista para fa-

zer face às necessidades de reestruturação das empresas produtoras de açúcar e de isoglucose, deixa uma margem de discricionaridade considerável aos Estados-membros.

Com efeito, o artigo 25.° atribui competência aos Estados-membros para diminuírem dentro do limite referido a quota A e B de cada empresa individual para voltarem a atribuir essa parte da quantidade da quota, retirada com o objectivo de reestruturação, a outra empresa do sector. O Conselho sustenta que essa disposição permite transferências de quotas do sector do açúcar para o sector da isoglucose e vice-versa.

Daqui resulta que a atribuição das quotas individuais com base na chave de repartição constante no n.° 3 do artigo 24.° é condicionada pelo exercício da faculdade deixada aos Estados-membros no sentido de alterarem posteriormente as quotas atribuídas (neste sentido, as conclusões do advogado-geral Reischl no processo 242/81, Roquette, já referido) e não pode, portanto, dizer directamente respeito à recorrente.

4) Por último, o Conselho salienta que os acórdãos de 29 de Outubro de 1980 (Roquette, processo 138/79, Recueil 1980, p. 3333, e Maizena, processo 139/79, Recueil 1980, p. 3393) não podem ser invocados como precedentes no caso em apreço. Nesses processos o Tribunal declarou que o próprio Regulamento n.° 1293/79 aplicava de forma concreta e individual as disposições gerais e abstractas para a atribuição das quotas por ele formuladas. Ora, num anexo desse regulamento figuravam os números exactos das quotas individuais atribuídas a cada empresa com os nomes dos respectivos titulares. Pelo contrário, o artigo 24.°, alterado pelo acto de adesão, limita-se a formular normas gerais e abstractas para a atribuição, pelos Estados-membros, das quotas individuais às empresas interessadas.

Observações da Comissão

A Comissão associa-se inteiramente às conclusões do Conselho quanto à admissibilidade contidas no seu acto separado apresentado em 18 de Abril de 1986 e considera que nada tem a acrescentar nesta fase do processo.

Salienta todavia, referindo-se à réplica apresentada pela recorrente LAISA, que o atigo 25.° do Regulamento n.° 1785/81, que permite aos Estados-membros reduzir a quota A e a quota B de cada empresa produtora de açúcar ou de cada empresa produtora de isoglucose estabelecidas no seu território, não limita essa possibilidade unicamente ao caso de reestruturação.

De acordo com a Comissão tal interpretação é confirmada pela letra do segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 25.°, que permite ultrapassar o limite de 10 % fixado pelo primeiro parágrafo em dois dos Estados-membros no quadro de planos de reestruturação. Donde resulta que uma diminuição de 10 %, pelo menos, pode ser efectuada num quadro diferente do da reestruturação.

Observações da interveniente AGFA

A interveniente AGFA considera que o artigo 24.° do Regulamento n.° 1785/81, com as alterações introduzidas pelo acto de adesão, é aplicável de uma maneira geral, sendo essa aplicação baseada em dados objectivos que não permitem individualizar situações particulares e não o tornam equivalente a uma decisão. A esse propósito, a AGFA cita

a jurisprudência do Tribunal e designadamente os acórdãos de 11 de Julho de 1968 (Zuckerfabrik, processo 6/68, Recueil 1968, p. 596) e de 26 de Fevereiro de 1981 (Giuffrida, processo 64/80, Recueil 1981, p. 693), segundo os quais a natureza regulamentar de um acto não pode ser posta em questão por se poder determinar com mais ou menos precisão a identidade dos sujeitos a que se aplica num dado momento, se essa aplicação for efectuada com base numa situação objectiva.

Na opinião da AGFA, tal é a situação prevista pelo artigo 24.°, que estabelece unicamente os elementos de base a fim de que o cálculo da quota seja efectuado pelo Estado espanhol, mas sem levar em conta os casos particulares dos diferentes produtores de isoglucose. A interveniente sublinha que no acórdão de 29 de Outubro de 1980 (Roquette, processo 138/79, Recueil 1980, p. 3333) o Tribunal declarou o recurso admissível, dado que no regulamento impugnado existia um anexo que integrava a lista dos diversos fabricantes em causa, com a atribuição das suas quotas respectivas. No caso em apreço, os destinatários também não são individualizados pelo facto de a produção do ano civil de 1983 ter sido tomada como base de referência, pois o n.° 3 do artigo 25.° do mesmo regulamento prevê a possibilidade de atribuir quotas a empresas que até então não tenham recebido nenhuma.

Por outro lado, o regulamento impugnado não diz directamente respeito às recorrentes. O artigo 25.° do Regulamento n.° 1785/81 permite aos Estados-membros alterar a quota atribuída a cada empresa em 10 %. O Estado espanhol fez, aliás, uso desse poder discricionário mediante decreto de 23 de Junho de 1986, que fixa as quotas de isoglucose para a campanha de 1986/87.

Observações das recorrentes

As recorrentes consideram que o artigo 24.° do Regulamento n.° 1785/81, com as alterações introduzidas pelo acto de adesão, tem a natureza de uma decisão que lhes diz directa e individualmente respeito.

1) A recorrente CPC sustenta que as disposições do artigo 24.° contêm na realidade uma decisão. Com efeito, as disposições contidas no n.° 2 do artigo 24.°, que estabelecem para a Espanha uma quantidade de base A de 75 000 toneladas e uma quantidade de base B de 8 000 toneladas, têm o carácter de uma decisão dirigida a esse Estado-membro, mas que afecta indirectamente a recorrente, e as disposições do artigo 24.°, n.° 1, segundo travessão, e dos n.os 3, alínea a) e 5, alínea a) têm o carácter de uma decisão que afecta directamente a recorrente, porquanto prevêem que as quantidades de base A e B Fixadas para a Espanha sejam atribuídas exclusivamente às empresas que produziram isoglucose durante o ano civil de 1985 e sejam repartidas com base nas produções respectivas durante o ano civil de 1983.

A recorrente CPC alega que na jurisprudência referida pelo recorrido as disposições em causa diziam respeito a uma categoria de pessoas focada de maneira geral e abstracta, ao passo que as medidas impugnadas no caso em apreço são limitadas a um conjunto exclusivo de três empresas conhecidas com precisão e que estavam em actividade antes da entrada em vigor de tais medidas. Assim, a quantidade de 83 000 toneladas para as quotas A e B Foi escolhida precisamente porque correspondia à soma arredondada dos seus níveis de produção obtidos em 1983 — de forma a reduzir consideravelmente os respectivos níveis de produção atingidos por essas empresas.

As disposições impugnadas, se bem que figurando num regulamento, não são medidas de alcance económico geral e abstracto mas constituem na realidade uma decisão colectiva que diz respeito simultaneamente à Espanha e aos três produtores espanhóis de isoglucose.

Por outro lado, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de *dumping* (acórdão de 21 de Fevereiro de 1984, Allied Corporation e outros/Comissão, processos apensos 239 e 275/82, Recueil, p. 1005, n.° 12) o recurso deveria igualmente ser considerado admissível, dado que a recorrente Foi identificada na medida em que é uma das três empresas em causa e em que os inquéritos e processos que precederam a adesão lhe diziam respeito. De facto, para efeitos das negociações de adesão os três produtores espanhóis tinham a obrigação de informar as autoridades competentes da sua produção e da sua capacidade.

A recorrente LAISA observa, aliás, que o próprio Conselho reconhece que o Regulamento n.° 1785/81 contém não só o número de quotas por país mas ainda a chave de repartição dessas quotas entre os diferentes produtores. Foi o que permitiu à recorrente calcular a sua quota. Se é verdade que a realização do objectivo de limitar a expansão da produção implica a fixação de limites globais, não é, pelo contrário, de forma alguma, necessário para o atingir fixar no texto a fórmula de atribuição das quotas individuais.

Aliás, essa situação parece ter sido objecto de uma apreciação por parte dos Estados-membros diferente da do Conselho. Com efeito, se o Governo italiano notificou, pela primeira vez, em Maio de 1986, os produtores de isoglucose italianos das quotas individuais para a campanha de 1986/1987, a França e a Alemanha nunca o fizeram, julgando, sem dúvida, tal formalidade inútil.

2) As recorrentes consideram que o Conselho não contesta seriamente que a medida em litígio lhes diga individualmente respeito. Entendem que o facto de se referir a elementos tal como o nível de produção individual atingido ao longo de um dado ano individualiza as recorrentes como se elas fossem as destinatárias de uma decisão e distingue-as de todas as outras empresas.

Além disso, as recorrentes são directamente afectadas.

A recorrente CPC salienta que, segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça considera que medidas dizem directamente respeito aos sujeitos de direito quando, para produzir os seus efeitos, não necessitam de qualquer acto de aplicação por parte das autoridades nacionais ou quando não deixam qualquer margem de apreciação ao Estado-membro em causa. Foi assim que o Tribunal reconheceu o carácter directo nos casos em que a forma como o Estado-membro exerceria o seu poder discricionário não oferecia qualquer dúvida (acórdãos de 1 de Julho de 1965, Toepfer, processos apensos 106 e 107/63, Recueil 1965, p. 526; de 23 de Novembro de 1971, Bock, processo 62/70, Recueil 1971, p. 897; International fruit Company/ /Comissão, processos apensos 41 a 44/70, Recueil 1971, p. 421) e no caso em que a execução tiver carácter puramente automático e se realizar, aliás, não em virtude de normas intermediárias de carácter nacional, mas em virtude apenas da regulamentação comunitária (acórdão de 26 de Março de 1979, NTN Toyo Bearing Company Ltd/ /Conselho, processo 113/77, Recueil p. 1185, n.° 11).

No que toca ao argumento do Conselho, segundo o qual a utilização da expressão «com base em» em vez de «em função de»

para a produção de 1983 deixa uma certa margem de discricionaridade às autoridades nacionais, a recorrente CPC, pelo contrário, considera que a expressão «com base em» veda manifestamente ao Governo espanhol a utilização de critérios diversos dos que foram previstos para efeitos de cálculo de quotas e não deixa subsistir qualquer margem de apreciação.

3) Quanto ao argumento do Conselho respeitante ao artigo 25.° do Regulamento n.° 1785/81, a recorrente CPC salienta que a fixação de quotas pelas instituições comunitárias hoje e o facto de se atribuir ao Estado-membro uma faculdade de alteração posterior e limitada são duas questões distintas quer de facto, quer de direito, quer quanto ao processo. As possibilidades oferecidas pelo artigo 25.° não consistem em conceder alterações de quotas, mas em transferir as quotas existentes para outros produtores, nas condições enunciadas a este propósito pelo mesmo artigo.

Por outro lado, referindo-se ao raciocínio feito pelo Tribunal no acórdão de 17 de Janeiro de 1985 (Piraiki-Patraiki e outros/Comissão, processo 11/82, Recueil, p. 207 n.os 7 a 9), a recorrente CPC salienta que, a menos que as instituições comunitárias tomem outras iniciativas a este propósito, a aplicação da referida disposição pelo Governo espanhol continua uma eventualidade puramente teórica.

Dado que o n.° 5 do artigo 25.° não fornece indicações detalhadas quanto às suas modalidades de aplicação, não foi feita qualquer distinção nítida entre o poder de que dispõem os Estados-membros a título do referido artigo e o poder das instituições comunitárias. Em particular, não está esclarecido se e em que medida uma transferência de quotas do sector do açúcar para o da isoglucose é deixada à apreciação discricionária dos Estados-membros.

A recorrente CPC observa que, de facto, as únicas transferências que tiveram lugar até ao presente foram efectuadas no sector do açúcar. De qualquer modo, considera que a faculdade de efectuar uma transferência do sector do açúcar para o da isoglucose é desprovida de significado prático, dado que o Regulamento n.° 1785/81 não parece autorizar os Estados-membros a ultrapassar, na sequência de uma transferência de quotas, as quantidades de base respectivamente fixadas para os sectores do açúcar e da isoglucose. Da mesma forma, a faculdade de efectuar uma transferência de um produtor de isoglucose para outro é puramente teórica, pois as quotas de isoglucose da Espanha, como as do conjunto da Comunidade, são inteiramente utilizadas. A recorrente LAISA observa ainda que, tratando-se de empresas recentes com importantes capacidades de produção tendo realizado numerosos investimentos, não seriam viáveis novas empresas com quota reduzida. Por outro lado, em virtude do décimo quinto considerando e do artigo 15.° do Regulamento n.° 1785/81, as transferências de quotas devem respeitar o interesse das partes e principalmente o interesse dos produtores de beterraba e de cana-de-açúcar.

Observações da interveniente Campo Ebro

A interveniente é de opinião que o artigo 24.° do Regulamento n.° 1785/81, com as alterações introduzidas pelo acto de adesão, tem a natureza de uma decisão que diz directa e individualmente respeito às recorrentes tal como a ela própria.

a) O *interresse individual*

A Campo Ebro contesta especialmente os seguintes argumentos do Conselho:

1) *A disposição impugnada aplicar-se-ia a todos os produtores de isoglucose espanhóis actuais e futuros.* De facto, das alíneas finais introduzidas pelo acto de adesão no n.° 3 e no n.° 5 do artigo 24.°, que prevêem a repartição das quantidades de base A e B fixadas para a Espanha «entre as empresas em causa com base na sua respectiva produção obtida durante o ano civil de 1983», resulta que só as empresas que tenham produzido isoglucose em 1983 podem participar na repartição das quantidades de base globais aplicáveis à produção de isoglucose em Espanha e ver-se contempladas com quotas A e B.

Com efeito, os autores do acto de adesão não fixaram somente a quantidade de base global que pode ser produzida em Espanha mas também os critérios que regem, dentro desses limites globais, a repartição das quotas entre as três empresas que tinham produzido isoglucose em 1983.

Não se trata, por isso, de uma medida com o exclusivo objectivo de limitar, no interesse geral, a expansão da produção. O acto impugnado visa um número determinado e conhecido de operadores económicos identificados em razão de um comportamento individual que tiveram ao longo de um período limitado.

2) *A tese das recorrentes acabaria por privar o conjunto da regulamentação comunitária em causa do seu carácter normativo.* Se, de acordo com a primeira frase do n.° 3 do artigo 24.° do Regulamento n.° 1785/81, a quota A de cada empresa produtora de açúcar ou de isoglucose é igual à quota de base que lhe foi atribuída pelo Estado-membro em que está estabelecida, para o período de 1 de Julho de 1980 a 30 de Junho de 1981, essa circunstância, por si, não basta para conferir a essa disposição um carácter individual em relação às empresas que foram dotadas de uma quota durante esse período.

O que justifica que se atribua esse carácter à disposição impugnada é o facto de a fixação de quotas de cada empresa individualmente ser aqui feita pela regulamentação comunitária em virtude de critérios que têm em conta a situação particular de cada empresa durante o período de referência.

3) *A disposição impugnada insere-se num conjunto de disposições do Regulamento n.° 1785/81.* A este propósito, a interveniente salienta que o Tribunal afirmou no seu acórdão de 14 de Dezembro de 1962 (processos apensos 16 e 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Conselho, Recueil, VIII, p. 901, p. 918):

«que, nessas condições, se um acto qualificado de regulamento pelo seu autor contém disposições que são susceptíveis de afectar determinadas pessoas singulares ou colectivas de uma forma não só directa mas também individual, tem de se admitir que, de qualquer forma e sem prejuízo da questão de saber se tal acto considerado no seu conjunto pode ser qualificado a justo título, como regulamento, essas disposições não têm carácter regulamentar e podem, por isso, ser impugnadas por essas pessoas nos termos do segundo parágrafo do artigo 173.°».

Nada se opõe por isso a que se reconheça em conformidade com a jurisprudência do Tribunal, que a disposição impugnada tem a natureza de uma decisão que diz individualmente respeito à recorrente e à interveniente.

b) *O interesse directo*

1) A Campo Ebro sustenta que os Estados-membros não dispõem de qualquer margem de apreciação para a repartição das quanti-

dades de base A e B atribuídas à Espanha referentes à isoglucose, sendo obrigados a reparti-las entre as empresas produtoras «com base nas suas produções respectivas durante o ano civil de 1983».

Isto significa obviamente que as quotas de cada produtor devem ser proporcionais à parte da sua respectiva produção na produção total de isoglucose durante o ano civil de 1983.

A interveniente não compreende em que é que a utilização das palavras «com base em» em vez de «em função de» indicaria a vontade de deixar às autoridades nacionais uma margem de discricionaridade para a fixação dos montantes concretos das quotas individuais.

2) No que toca ao artigo 25.° do Regulamento n.° 1785/81, a Campo Ebro alega que de acordo com o n.° 1 do referido artigo, a possibilidade de efectuar transferências de quotas entre empresas apenas poderá ocorrer «nas condições do presente artigo» e desde que sejam respeitadas as condições previstas pelas regras adoptadas pelo Conselho de acordo com o n.° 4 do mesmo.

Nesse contexto, a Campo Ebro observa que em 26 de Janeiro de 1982 o Conselho adoptou o Regulamento n.° 193/82 que contém as regras gerais aplicáveis às transferências de quotas no sector do açúcar (JO L 21, p. 3). Esse regulamento baseia-se no n.° 4 do artigo 25.° do Regulamento n.° 1785/81. De acordo com o artigo 3.° do Regulamento n.° 193/82, aplicável às empresas produtoras de isoglucose, nada autoriza os Estados-membros a derrogar o princípio da repartição proporcional das quantidades de base em função da produção de 1983, salvo no caso de fusão ou de alienação de uma unidade de produção ou de cessação de actividade de uma empresa ou de uma ou várias unidades de produção.

O facto de os Estados-membros não serem inteiramente livres de alterarem a repartição de quotas, mesmo no limite de 10 % previsto no n.° 2 do artigo 25.° do Regulamento n.° 1785/81, resulta também do décimo quarto considerando do preâmbulo do mesmo regulamento em que é afirmado que é para satisfazer «as necessidades de reestruturação dos sectores da... produção de isoglucose» que «parece justificado dar aos Estados-membros, no âmbito das regras e critérios comunitários particulares, para além da competência para atribuir as quotas por empresa produtora... de isoglucose, competência para alterar posteriormente as quotas das empresas existentes».

A interveniente observa que, visto à luz deste considerando, o sistema do regulamento é claro: os estados são obrigados a começar por atribuir a cada empresa quotas calculadas com base na respectiva produção durante 1983; feito isto, eles podem alterar, nos limites previstos no artigo 25.°, essas quotas se as condições para tal alteração estiverem reunidas. O artigo 25.° não dá por isso aos Estados-membros um cheque em branco para fixar as quotas a um nível diverso daquele que resultaria de uma repartição proporcional à produção de cada empresa em 1983.

A Campo Ebro admite que a faculdade que os estados têm de reduzir, num limite global de 10 %, as quotas individuais que atribuíram com base no artigo 24.° às empresas interessadas é prevista para a hipótese de reestruturação. Ora, não tendo ocorrido qualquer reestruturação no caso em apreço, nada autorizaria uma derrogação da regra da repartição proporcional à produção obtida em 1983.

Por conseguinte, as disposições impugnadas devem ser consideradas como dizendo directamente respeito às recorrentes e à interveniente.

B — *Admissibilidade do pedido de indemnização por perdas e danos*

O Conselho

1) O Conselho entende que o dano alegado resulta das disposições do acto de adesão, e não de um qualquer acto adoptado pelo Conselho no exercício da sua função de instituição da Comunidade competente em matéria agrícola. Donde decorre que o artigo 215.° do Tratado CEE relativo à responsabilidade extracontratual da Comunidade por danos causados pelas instituições não é aplicável ao caso.

O artigo 8.° do acto de adesão não tem certamente por objecto nem por efeito equiparar, para efeitos da aplicação do artigo 215.°, um dano eventual resultante desse acto a um dano causado por uma instituição no exercício das suas funções.

De resto, como não há nenhum comportamento imputável ao Conselho quanto à fixação das normas impugnadas, o Conselho considera que a jurisprudência do Tribunal em matéria de responsabilidade extracontratual não pode aplicar-se ao caso em apreço.

2) De qualquer forma, haveria que afastar a via processual já referida, dado que o processo de carácter prejudicial previsto no artigo 177.° poderia no caso presente assegurar uma protecção jurídica adequada aos recorrentes.

Sendo a percepção de cotizações à produção confiada às autoridades nacionais, as recorrentes poderiam esperar a sua cobrança efectiva para em seguida contestar a legalidade da sua base jurídica perante o órgão jurisdicional nacional competente, o qual poderá ou deverá submeter questões prejudiciais ao Tribunal.

Observações das recorrentes

1) Referindo-se ao papel proeminente do Conselho no processo de adesão (artigo 237.° do Tratado CEE) e nas decisões adoptadas em 11 de Junho de 1985 (JO L 302, p. 5 e 8) a recorrente CPC sustenta que foi o Conselho (e não as partes contratantes) quem, na realidade, determinou o conteúdo das adaptações do direito derivado e do método aplicável a essas últimas, com base nas negociações com os estados candidatos à adesão.

Com efeito, foi o Conselho que, depois de ter consultado a Comissão, abriu oficialmente as negociações (artigo 237.° do Tratado CEE); o Conselho presidiu ao conjunto das negociações a realizar com os estados candidatos e foi ele que definiu e determinou a posição comum dos Estados-membros; o Conselho fiscalizou os trabalhos da Comissão quando esta determinou a posição comum quanto à adaptação das políticas comuns existentes; o Conselho aprovou o resultado das negociações; finalmente, foi o Conselho que, tendo em conta o parecer da Comissão e do Parlamento Europeu, se pronunciou oficialmente sobre a admissão dos novos Estados-membros.

A argumentação do Conselho no sentido de demonstrar que o Tratado de adesão é, em todos os aspectos, semelhante a qualquer outro tratado internacional celebrado pelos estados e que se situa, por conseguinte, fora da ordem jurídica comunitária, está em manifesta contradição com os processos realmente aplicados. O Conselho fornece uma imagem deformada do papel essencial desempenhado pelas instituições comunitárias, especialmente no que toca à adaptação do direito derivado. Não se coaduna com os princípios do Tratado confiar tais responsabilidades ao Conselho e exonerá-lo ao mesmo tempo de toda a responsabilidade.

2) A recorrente CPC rejeita igualmente o argumento segundo o qual o artigo 177.° do Tratado lhe garante uma protecção jurídica adequada. Ela não dispõe, por um lado, de qualquer via processual adequada perante os tribunais espanhóis (dado não terem ainda as autoridades espanholas adoptado actos de execução) e, por outro, não está em condições de esperar a cobrança de cotizações à produção pelas autoridades nacionais para contestar a respectiva legalidade, dado tais normas não terem sido ainda alargadas à Espanha (ver o Regulamento n.° 580/86 da Comissão de 28 de Fevereiro de 1986, relativo a determinadas medidas transitórias no sector do açúcar na sequência da adesão de Espanha e de Portugal).

A recorrente LAISA considera que, sendo o acto impugnado um acto do Conselho, a falta de um comportamento que lhe seja imputável não pode senão ser rejeitada.

J. C. Moitinho de Almeida
Juiz relator