CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ apresentadas em 5 de Dezembro de 1986 *

Sumário

A — Capítulo I 1085
Elementos de facto e pedidos das partes 1085
A — Capítulo II 1087
Fundamentos e argumentos das partes 1087
I. Quanto à admissibilidade 1087
II. Quanto ao mérito 1088
Princípio da estabilização dos mercados e do equilíbrio do mercado 1088
Violação do princípio da não discriminação 1089
Violação do princípio da proporcionalidade 1091
Ilegalidade 1092
Violação do princípio da livre circulação de mercadorias 1093
Violação do princípio da confiança legítima 1093
Violação do princípio geral do livre exercício de uma actividade profissional 1093
Responsabilidade da Comunidade 1094
B — Parecer 1094
I. Quanto à admissibilidade 1094
II. Quanto ao mérito 1096
Competência da Comissão 1096
— Medidas especiais destinadas à eliminação dos excedentes de matérias gordas butíricas 1097
— Sistema geral de intervenção 1098
Violação do princípio da estabilização dos mercados 1102
Violação da proibição de discriminação 1104
Violação do equilíbrio do mercado 1107
Violação do princípio da proporcionalidade 1107
Ilegalidade e desvio de poder 1108
Violação do princípio da livre circulação de mercadorias 1109
Violação do princípio da confiança legítima 1110
Responsabilidade da Comunidade 1111
A responsabilidade por acto lícito 1114
C — Conclusões 1115

* Tradução do alemão.

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Capítulo I

Elementos de facto e pedidos das partes

a) 1. Nos processos que ora examinamos, as demandantes pretendem obter da Comissão das Comunidades Europeias a indemnização dos danos que alegam ter sofrido em virtude da aplicação do Regulamento n.° 2956/84 da Comissão, de 18 de Outubro de 1984 [1]. As demandantes — sociedades produtoras de margarina, uma belga, duas neerlandesas e quatro alemãs — entendem que a aplicação do regulamento na acção chamada «manteiga de Natal» 1984-1985 é ilegal; as demandantes neerlandesas pretendem, porém, subsidiariamente, uma indemnização igualmente para o caso de a Comissão ter actuado dentro da legalidade.

2. A acção «manteiga de Natal» 1984-1985, que decorreu de 5 de Novembro de 1984 a Janeiro/Fevereiro de 1985, devia possibilitar a venda a preço reduzido, em todos os Estados-membros da Comunidade com excepção da Grécia, de 169 800 toneladas de manteiga que estivesse há pelo menos 120 dias em armazenagem pública ou privada. Nos termos do artigo 2.° do Regulamento n.° 2956/84, a manteiga proveniente de armazenagem pública devia ser vendida a um preço igual ao preço de compra aplicado pelo organismo de intervenção em causa no dia da celebração do contrato de venda, diminuído de 160 ecus/100 kg. Todavia, no que respeita aos Estados-membros que aplicam certas modalidades no caso de consumo directo de determinadas manteigas a preço reduzido, em conformidade com o Regulamento n.° 1269/79 do Conselho, de 25 de Junho de 1979 [2], esta redução de preço estava limitada a 147,25 ecus/100 kg.

3. Além dessa redução do preço de consumo directo de manteiga na Comunidade, previa-se no *título II do Regulamento n.° 2956/84* a afectação de manteiga de armazenagem pública à *exportação* para certos destinos, também a preço reduzido, sendo a diminuição de 141,50 ecus/100 kg.

4. *Ao todo*, previa-se o escoamento de cerca de *200 000 toneladas de manteiga* a preço reduzido; o *custo global* da acção «manteiga de Natal» de 1984-1985 devia importar em aproximadamente *320 milhões de ecus*. As despesas da acção seriam custeadas pelo orçamento das Comunidades [3].

5. A demandada viu-se obrigada a adoptar o Regulamento n.° 2956/84 devido à evolução do mercado da manteiga na Comunidade. Nos *considerandos* do preâmbulo do mencionado regulamento, expunha o seguinte: a situação do mercado da manteiga caracteriza-se pela existência de disponibilidades importantes. Convém, pois, aumentar o consumo da manteiga por todos os meios adequados; a baixa dos preços no consumo final constitui um meio eficaz de atingir esse objectivo.

6. Além disso, existem na Comunidade reservas constituídas em consequência de intervenções e não é possível escoar no decurso da presente campanha leiteira, em condições normais, a totalidade da manteiga correspondente a essas reservas. Convém evitar o prolongamento da armazenagem devido aos elevados encargos que daí resultam. Devem, pois, tomar-se as medidas susceptíveis de facilitar o escoamento da manteiga.

7. O montante da redução do preço de venda da manteiga ou do montante da

1 — Regulamento (CEE) n.° 2956/84 da Comissão, de 18 de Outubro de 1984, relativo ao escoamento de manteiga a preço reduzido e que altera o Regulamento (CEE) n.° 1687/76 (JO 1984, L 279, p. 4; EE 03 F32 p. 150).

2 — Regulamento (CEE) n.° 1269/79 do Conselho, de 25 de Junho de 1979, relativo ao escoamento de manteiga a preço reduzido destinada ao consumo directo (JO L 161, p. 8).

3 — N.° 2 do artigo 1.° do Regulamento n.° 729/70 (JO 1970, L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220).

ajuda deve ser de forma a permitir um escoamento suplementar de manteiga sem conduzir a perturbações no comércio normal da manteiga. A fim de assegurar uma repartição equilibrada em toda a Comunidade da manteiga posta à disposição dos consumidores no âmbito da acção empreendida e a fim de evitar perturbações do mercado em certos Estados-membros, convém fixar quantidades máximas que podem beneficiar da medida em cada Estado-membro.

b) 8. Conclui-se das estatísticas relativas à evolução da produção agrícola que a aplicação do Regulamento n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a *organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos*[4] conduziu, no decurso dos últimos anos, a um importante excesso de produção de leite. O excedente da oferta, que se pode de facto qualificar de estrutural, elevou-se em 1983, por exemplo, a 22 milhões de toneladas para uma produção de 104 milhões de toneladas e uma procura de 82 milhões de toneladas[5].

9. As duas características principais da organização de mercado do leite consistem num preço indicativo para o leite bem como numa garantia de compra dos produtos lácteos — praticamente ilimitada até 1984 —, assegurada por um sistema de intervenção. Sendo as possibilidades de armazenamento limitadas no que respeita ao leite, a intervenção incide, de acordo com os artigos 6.° e seguintes do título II do Regulamento n.° 804/68, sobre produtos transformados: manteiga, leite em pó e certos tipos de queijos.

10. O preço do leite, de que dependem os preços de intervenção para a manteiga, para o leite desnatado em pó e para certos tipos de queijos, é fixado anualmente pelo Conselho de Ministros, de acordo com o artigo 43.°, n.° 2, do Tratado. Como expôs a demandada no decurso da audiência relativamente à acção chamada «manteiga de Berlim»[6], o Conselho, por várias razões — algumas das quais são políticas — fixa regularmente um preço do leite mais elevado do que o proposto pela Comissão. Se se quisesse obter um equilíbrio entre a oferta e a procura através do preço do leite, este deveria actualmente, segundo as estimativas da demandada, ser reduzido de cerca de 15 %.

11. O Regulamento n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984[7], acrescentou ao Regulamento n.° 804/68 um artigo 5.° C, que prevê uma imposição suplementar. Esta imposição deve ser paga relativamente às quantidades de leite que ultrapassem uma determinada quantidade de referência; simultaneamente, foi fixada uma quantidade global garantida. A fixação desta última quantidade em cerca de 98 milhões de toneladas por ano só permite, contudo, um abrandamento da progressão do crescimento da produção leiteira e não a supressão do excedente estrutural dessa produção, uma vez que as necessidades da Comunidade são de cerca de 82 milhões de toneladas. Para o provar, bastará mencionar as reservas de manteiga que ultrapassavam um milhão de toneladas no final de 1984 e que atingiram de novo aproximadamente este nível *após* a execução da acção «manteiga de Natal» em causa[8].

12. No que respeita à economia externa, à importação de manteiga proveniente de países terceiros é aplicado um direito nivelador destinado a garantir o nível dos preços da organização comum de mercado do leite; no início do ano de 1985, este direito nivelador elevava-se a 218 ecus/100 kg[9].

4 — JO 1968, L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146.

5 — *A situação da agricultura na Comunidade, relatório 1984, n.° 67.*

6 — Processo 97/85, processos apensos 133 a 136/85 e processo 249/85.

7 — JO 1984, L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61.

8 — Eurostat, *Produtos animais*, relatório trimestral 3/85, p. 81.

9 — Ver o Regulamento n.° 243/85, de 30 de Janeiro de 1985 (JO 1985, L 26, p. 36).

13. *A organização comum de mercado das matérias gordas* é, em compensação, totalmente diferente [10]. Os seus mecanismos de regulação do mercado são essencialmente baseados num regime de ajudas aos produtores da Comunidade. Segundo este sistema, é em princípio o nível de preços do mercado mundial que se aplica aos consumidores. Por consequência, os produtos agrícolas que dependem da organização de mercado das matérias gordas podem ser importados de países terceiros sem pagamento de um direito nivelador, solução a que aliás a Comunidade se obrigou no quadro do GATT [11].

14. *Os produtores de margarina*, demandantes nos presentes processos, consideram que a súbita colocação no mercado, a preços fortemente reduzidos graças à subvenção comunitária, de um produto sucedâneo lhes faz sofrer um prejuízo grave.

15. É por isso que *pedem* nas suas petições iniciais que o Tribunal declare que a demandada deve indemnizar as demandantes pelo prejuízo que sofreram em virtude da aplicação do Regulamento n.° 2956/84, de 18 de Outubro de 1984, relativo ao escoamento de manteiga a preço reduzido.

16. As demandantes deixaram para mais tarde o cálculo do prejuízo concretamente sofrido, tendo no entanto as demandantes no processo 265/85 avaliado provisoriamente esse prejuízo.

17. Nas réplicas, as demandantes fixaram o montante do prejuízo que afirmam ter sofrido. Tendo as demandantes pedido que esses números sejam mantidos confidenciais e tendo o Tribunal pedido às partes para, na audiência, apenas se pronunciarem sobre o fundamento da responsabilidade, renunciamos a reproduzir aqui concretamente esses números.

10 — Regulamento n.° 136/66 do Conselho, de 22 de Setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO 1966, L 172, p. 3025; EE 03 F1 p. 214).

11 — *A situação da agricultura na Comunidade*, relatório 1984, n.° 314, p. 169.

18. A *demandada* pediu:

— que as acções nos processos apensos 279, 280, 285 e 286/84 sejam declaradas inadmissíveis ou, a título subsidiário, julgadas improcedentes;

— que as acções nos processos 27/85 e 265/85 sejam julgadas improcedentes.

19. Na carta que notificou às partes a audiência, o Tribunal pediu-lhes que limitassem as suas alegações orais à questão da admissibilidade da acção e à do fundamento da responsabilidade da Comissão.

A — Capítulo 2

Fundamentos e argumentos das partes

I. *Quanto à admissibilidade*

20. A *demandada* considera que as acções do produtor de margarina belga e dos produtores alemães são inadmissíveis por duas razões, não tendo, no entanto, deduzido expressamente, nos termos do artigo 91.° do Regulamento Processual do Tribunal, a excepção que conduz à suspensão da instância.

21. Segundo a demandada, estas acções apenas têm a aparência de uma acção de indemnização, o que se demonstra pela data em que as demandantes alemãs intentaram a acção [12], num momento em que as medidas impugnadas não tinham sido ainda aplicadas e em que o prejuízo não tinha ainda sido sofrido. Na realidade, as demandantes pretendiam impedir a renovação destas acções no futuro e obter a anulação das medidas tomadas sob a forma de regulamento gené-

12 — Processos apensos 279, 280, 285 e 286/84.

rico, questão que os particulares não têm legitimidade para colocar perante o Tribunal.

22. A demandada afirma ainda que o facto de as demandantes só terem fixado concretamente o seu prejuízo nas réplicas constitui uma violação dos direitos da defesa, infringe o artigo 42.° do Regulamento Processual do Tribunal e priva-a da possibilidade de se pronunciar completamente sobre a avaliação do prejuízo.

23. As *demandantes* contestam afirmando que não interpuseram um recurso de anulação, e sim uma acção de declaração de responsabilidade por prejuízo iminente, certo e previsível. Em sua opinião, tal processo em nada reduz as possibilidades de defesa da demandada. Tendo o Tribunal considerado admissível semelhante procedimento, nomeadamente no acórdão de 6 de Dezembro de 1974 no processo 59/83 [13], as objecções da demandada contra a admissibilidade das acções não são fundadas.

II. *Quanto ao mérito*

24. As sete demandantes alegam um conjunto de fundamentos dos quais resultaria a ilegalidade do Regulamento n.° 2956/84 da Comissão. Daí concluem que a demandada está obrigada, devido ao seu comportamento ilícito, a reparar o prejuízo sofrido.

Um conjunto de fundamentos é comum ao *conjunto* das demandantes.

25. Todas elas invocam a violação do imperativo de estabilização do mercado, do princípio da não discriminação bem como do princípio da proporcionalidade.

26. Além disso, a demandante belga [14] e as demandantes neerlandesas [15] imputam à demandada um desvio de poder, invocando ainda as demandantes neerlandesas, com uma insistência particular, uma violação do princípio da protecção da confiança legítima bem como a violação do princípio da livre circulação de mercadorias.

27. As demandantes alemãs alegam além disso, nas suas réplicas, a violação do princípio geral do livre exercício de uma actividade profissional.

Princípio da estabilização dos mercados e do equilíbrio do mercado

28. As *demandantes* consideram que, ao aprovar o Regulamento n.° 2956/84, a demandada violou o princípio da estabilização dos mercados enunciado no artigo 39.°, primeiro parágrafo, alínea c), do Tratado, bem como o princípio do equilíbrio do mercado formulado no artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 804/68 do Conselho.

29. As demandantes reconhecem que os objectivos da política agrícola comum enunciados no artigo 39.° do Tratado CEE, sendo parcialmente contraditórios, não podem sempre ser simultaneamente realizados; contudo, não seria permitido prosseguir um desses objectivos isolando-o dos outros a ponto de tornar impossível a realização destes últimos. A demandada teria negligenciado o objectivo de estabilização dos mercados em proveito do relativo ao aumento dos rendimentos agrícolas. As acções «manteiga de Natal» provocariam distorções do mercado que, tendo em conta a relação de substituição e de concorrência entre os dois produtos, perturbariam quer o equilíbrio do mercado da manteiga quer o equilíbrio do mercado da margarina. Segundo as demandantes, uma venda maciça e de curta dura-

13 — Acórdão de 6 de Dezembro de 1984 no processo 59/83, Biovilac NV/Comunidade Económica Europeia, Recueil, p. 4057.

14 — Processo 27/85, Colect. 1987, p. 1129.

15 — Processo 265/85, Colect. 1987, p. 1155.

ção de manteiga a preço muito reduzido provoca um desequilíbrio do conjunto do mercado, pois, sendo o consumo de matérias gordas alimentares constante na Comunidade, a manteiga fresca e a margarina são afastadas do mercado. As demandantes remetem, a este respeito, para um relatório do Tribunal de Contas [16] que demonstra que as acções «manteiga de Natal» não são conformes com os objectivos da organização comum dos mercados agrícolas. Enquanto, originalmente, estas medidas deveriam revestir um carácter excepcional, a Comissão pretenderia, por seu intermédio, corrigir as consequências normais dos mecanismos de preços das organizações comuns de mercado no sector do leite e no sector das matérias gordas. As medidas de intervenção, tendo em conta o objectivo de estabilização dos mercados, não devem conduzir a um aumento contínuo das reservas de intervenção; ora, estas quase quadruplicaram de Outubro de 1980 a Outubro de 1984.

30. Além disso, as acções «manteiga de Natal» não estão abrangidas na competência da Comissão no quadro da organização de mercado do leite e dos produtos lácteos.

31. A *demandada* responde que o objectivo de estabilização dos mercados enunciado no artigo 39.° do Tratado CEE apenas constitui um dos objectivos contraditórios que, segundo a jurisprudência deste Tribunal, compete às instituições comunitárias conciliar. Ora, a demandada terá dedicado uma atenção particular ao objectivo de garantia de um rendimento justo para os produtores de leite, e as acções «manteiga de Natal» têm sem dúvida uma ligação directa com este objectivo, pois permitem apoiar os preços à produção. A venda de manteiga a preço reduzido permite, além disso, escoar as reservas provocadas pelas medidas de intervenção e que não podem ficar armazenadas indefinidamente. Ela é, portanto, conforme com o artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 804/68, que permite, em caso de desequilíbrio do mercado, tomar medidas especiais e, portanto, derrogar o princípio da estabilização do mercado; ela é igualmente conforme ao artigo 7.° A do Regulamento n.° 985/68 [17]. Segundo a Comissão, convém considerar, portanto, as medidas do tipo da acção «manteiga de Natal» complementares do sistema de intervenção. As medidas de intervenção têm, com efeito, como única finalidade sanear o mercado e não eliminar definitivamente os produtos dele retirados. Não podendo esses produtos ser indefinidamente armazenados, é inevitavelmente necessário escoá-los no mercado. Quem quer que fabrique ou comercialize leite e produtos lácteos deve contar com o eventual recurso a medidas especiais de escoamento das reservas de intervenção. Visto que o artigo 6.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 804/68 permite expressamente a adopção de medidas especiais para o caso de a manteiga proveniente das compras dos organismos de intervenção não poder ser inteiramente escoada em condições normais no decurso da campanha leiteira, a acção «manteiga de Natal» dispunha de base jurídica.

Violação da proibição de discriminação

32. As *demandantes* consideram que a acção «manteiga de Natal» cria uma discriminação, quer entre os produtores de leite e os de sementes e frutos oleaginosos que entram

16 — Relatório especial do Tribunal de Contas sobre as vendas de manteiga a preço reduzido no interior da Comunidade, de 13 de Abril de 1982 (JO 1982, C 143, p. 1).

17 — Regulamento n.° 985/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968, que estabelece as regras gerais que regem as medidas de intervenção no mercado da manteiga e da nata (JO 1968, L 169, p. 1; EE 03 F2 p. 190); o artigo 7.° A foi introduzido pelo Regulamento n.° 750/69 do Conselho, de 22 de Abril de 1969 (JO L 98, p. 2; EE 03 F3 p. 93).

no fabrico da margarina, quer entre a indústria de transformação de leite e os fabricantes de margarina. Enquanto a margarina não beneficia de qualquer subvenção, não apenas a manteiga que não pode ser escoada no mercado é comprada pelos organismos de intervenção, como ainda as reservas de intervenção são vendidas a preços consideravelmente reduzidos graças a subvenções provenientes de fundos públicos, contrariamente ao princípio da estabilização do mercado. Assim, permite-se indirectamente aos produtores de manteiga vender o seu produto a um preço inferior ao preço do custo, enquanto, por outro lado, é a própria demandada que subvenciona essa venda abaixo do preço de custo, de forma que o produtor de manteiga não tem de suportar as consequências financeiras. É certo que a obrigação de intervenção, que incumbe aos organismos previstos para esse efeito no que se refere à manteiga e não relativamente à margarina, justifica uma diferença de tratamento resultante da garantia de escoamento e de preço pela intervenção. Mas isso não justifica, em compensação, que a mercadoria em regime de intervenção seja vendida, de maneira duradoura e em grande quantidade, a preços fortemente reduzidos.

33. O facto de os produtores de manteiga e os produtores de margarina se encontrarem em situações diferentes é uma consequência da política agrícola comum e das decisões tomadas nesse quadro. Estas tiveram como consequência, desde o início, que os produtos lácteos fossem vendidos a um preço nitidamente menos elevado que o do mercado mundial. Este contexto permitiu atingir uma situação concorrencial equilibrada entre a margarina e a manteiga, que permitia aos dois sectores industriais concorrentes manter a sua posição no mercado.

34. Este equilíbrio foi destruído pela acção «manteiga de Natal». Enquanto os mecanismos da organização comum de mercado do leite permitiram evitar qualquer prejuízo aos produtores e vendedores de manteiga fresca, nenhuma medida similar foi tomada a favor dos produtores de margarina. Segundo as demandantes, nada justifica objectivamente tal discriminação; em particular, não se poderia encontrar essa justificação na existência de duas organizações de mercado distintas e dos seus diferentes mecanismos de regulação.

35. Além disso, não seria exacto que as vendas de margarina tivessem aumentado em detrimento das vendas de manteiga no decurso dos anos precedentes, nem que o sistema das organizações comuns de mercado em causa traga para a margarina, relativamente à manteiga, vantagens que seja necessário compensar.

36. A *demandada* admite existir uma certa relação de substituição entre a manteiga e a margarina e que a venda de manteiga a preço reduzido pode afectar a venda de margarina. Contudo, os produtores de manteiga e os de margarina estão necessariamente numa situação diferente. O sistema das organizações comuns de mercado em causa traz aos produtores de margarina vantagens muito importantes. Devido à organização comum de mercado das matérias gordas, os produtores de margarina dispõem das matérias-primas ao preço do mercado mundial. Pelo contrário, o nível de preços da manteiga excede em muito o do mercado mundial, de forma que se verifica desde há anos um crescimento das vendas de margarina em detrimento das de manteiga, devido sobretudo ao facto de a margarina ser oferecida ao consumidor a um preço inferior a metade do preço da manteiga. Finalmente, a subvenção concedida à manteiga no quadro das acções do tipo «manteiga de Natal» não seria mais do que uma compensação, limitada e provisória, de uma desvantagem inerente aos mecanismos das organizações de

mercado em causa; esta compensação tem como único efeito permitir a venda da manteiga assim subvencionada ao consumidor comunitário a um preço próximo do do mercado mundial.

37. A situação privilegiada de mercado da margarina relativamente à da manteiga constitui igualmente uma das razões que impuseram a adopção de medidas restritivas da produção de produtos lácteos, sem equivalente no sector das matérias gordas, visto que a proposta da Comissão de tributar estas não foi ainda aprovada pelo Conselho. Assim, os produtores de margarina não só não seriam alvo de qualquer discriminação ilegal, como não poderiam invocar qualquer direito adquirido à manutenção da vantagem concorrencial de que beneficiam.

Violação do princípio da proporcionalidade

38. Na opinião das *demandantes*, as vendas de manteiga a preço reduzido não são necessárias nem adequadas para atingir o fim prosseguido, ou seja, a diminuição das reservas, e a discriminação entre operadores económicos é, portanto, ainda menos justificada. Se o objectivo prosseguido é a estabilização dos mercados a longo prazo, as vendas a curto prazo não podem influenciar as causas estruturais do desequilíbrio entre a oferta e a procura devido à política de preços praticada pela Comunidade. Elas apenas representam um mecanismo de gestão das existências, ou seja, a rotação das reservas de manteiga, e acentuam ainda mais o desequilíbrio. Se o objectivo prosseguido é o da redução das reservas, tais acções estão votadas ao fracasso, pois a venda de manteiga a preço reduzido efectua-se essencialmente em detrimento das vendas de manteiga fresca que, por sua vez, é preciso armazenar. Aliás, no final do mês de Maio de 1985 as reservas de manteiga eram tão grandes como em Novembro de 1984. Se é verdade que o consumo global de manteiga aumentou em detrimento da margarina, a progressão é contudo muito fraca e não justifica, de nenhum modo, os elevados e desproporcionados custos (320 milhões de ecus) para uma redução provisória das reservas de cerca de 60 000 toneladas, ao passo que simultaneamente provoca um prejuízo grave aos fabricantes de margarina.

39. Na opinião das demandantes, existem outras formas de escoar as reservas, nomeadamente a transformação do produto e a exportação para países terceiros, por exemplo a título de ajuda alimentar. Teria sido mais económico distribuir gratuitamente a manteiga ou mesmo atribuir uma compensação financeira aos produtores de leite que sofressem perda de rendimentos devido ao regime de quotas. Além disso, as medidas tomadas pela Comissão para diminuir a produção de leite são insuficientes para absorver as reservas de manteiga cada vez maiores.

40. Pelo contrário, a *recorrida* contesta ter violado o princípio da proporcionalidade. É certo que a eficácia das acções «manteiga de Natal» é limitada, mas a recorrida não disporia de outra possibilidade para escoar a manteiga. Exportações suplementares seriam impossíveis. O mercado mundial está saturado; além disso, a Comunidade está submetida às regras do GATT, que apenas autorizam exportações limitadas de manteiga subvencionada. A recorrida considera ter feito tudo o que era possível para reduzir a produção de manteiga e, a montante, a produção de leite: instituiu uma taxa de co-responsabilidade, subsídios de não comercialização e de reconversão, um regime de quantidades garantidas. Não lhe restava, portanto, outra possibilidade senão a de procurar aumentar o consumo da manteiga no mercado comum e, portanto, levar a cabo acções do tipo «manteiga de Natal».

41. É incontestável que estas medidas são em princípio adequadas aos objectivos prosseguidos, ou seja, o aumento das vendas de manteiga bem como a redução e uma melhor rotação dos *stocks*. O escoamento de 200 000 toneladas de manteiga a preço reduzido permitiu finalmente colocar no mercado 60 000 toneladas suplementares de manteiga e evitar o prolongamento da armazenagem relativamente a 140 000 toneladas.

42. A argumentação das demandantes é, aliás, contraditória: ou o aumento do consumo de manteiga se produziu em detrimento do consumo de margarina e, nesse caso, a eficácia da acção «manteiga de Natal» é incontestável, ou então o aumento das vendas de manteiga de intervenção só prejudica a manteiga fresca e, nesse caso, as acções deste tipo não poderiam prejudicar os produtores de margarina.

43. Além disso, as demandantes não têm competência para criticar o custo da acção «manteiga de Natal»: as demandantes não têm qualquer direito a ser consultadas sobre a utilização dos recursos financeiros da Comunidade. As empresas privadas não podem colocar ao Tribunal o problema da oportunidade das decisões comunitárias.

Ilegalidade e desvio de poder

44. Segundo as *demandantes* belga e neerlandesas, a demandada usou da competência que lhe foi conferida pelos regulamentos n.os 804/68 e 985/68 do Conselho para adoptar medidas com vista ao escoamento das reservas de manteiga, a fim de conseguir um aumento do consumo de manteiga. Ora, as atribuições de competência constantes desses regulamentos não abrangiam este caso, pois o regime de intervenção deve ser aplicado de forma a manter a posição concorrencial da manteiga no mercado e não a melhorá-la. As medidas susceptíveis de serem adoptadas com vista a assegurar o escoamento das reservas de manteiga devem ser neutras ao nível da concorrência. Não é esse o caso de uma ajuda maciça atribuída à manteiga e que lhe concede uma vantagem concorrencial artificial relativamente à margarina. A demandada teria rompido um equilíbrio concorrencial estabelecido desde há muito entre a manteiga e a margarina, e isso não para manter a posição concorrencial da manteiga, o que seria legítimo, mas para a melhorar.

45. A *demandada* responde que agiu dentro da competência que lhe foi conferida pelos artigos 6.° e 12.° do Regulamento n.° 804/68 e pelo artigo 7.° A do Regulamento n.° 985/68. A noção de manutenção da «posição concorrencial da manteiga no mercado» significa que devem ser utilizados todos os meios adequados para assegurar a competitividade deste produto relativamente aos bens que são seus sucedâneos, e não que as medidas em causa devam ser estritamente neutras do ponto de vista da concorrência com estes produtos.

46. Melhorar a posição degradada da manteiga no mercado traduz-se à evidência em manter a situação deste produto. Além disso, a protecção e melhoria da posição de um produto agrícola deverá apreciar-se em primeiro lugar em si mesma, e não principalmente face à situação de produtos concorrentes. O objectivo visado no artigo 6.°, n.° 4, alínea b), do Regulamento n.° 804/68, que consiste em «salvaguardar na medida do possível a qualidade inicial da manteiga», implica à evidência que se evite conservar em reserva a manteiga velha até uma data em que ela não possa já ser utilizada. A acção «manteiga de Natal» vai simultaneamente no sentido de um aumento do consumo e no sentido da diminuição e

da rotação dos stocks existentes. A acção prosseguiu e atingiu pelo menos um dos objectivos da regulamentação de base do sector em causa, a saber, o da boa gestão das reservas de manteiga pela redução e rejuvenescimento dessas reservas.

Violação do princípio da livre circulação de mercadorias

47. As *demandantes* neerlandesas afirmam que o artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2956/84 exclui totalmente as trocas intracomunitárias de «manteiga de Natal». Isto constitui uma restrição quantitativa ou uma medida de efeito equivalente, na acepção dos artigos 30.° e 34.° do Tratado e do artigo 22.°, n.° 1, do Regulamento n.° 804/68. Ora, estando as instituições comunitárias também obrigadas a respeitar a liberdade das trocas intracomunitárias, nada autoriza a demandada a adoptar esse comportamento.

48. A *demandada* contesta que o princípio da livre circulação tenha sido violado, pois poderia proceder-se a trocas de manteiga em pequenas quantidades desprovidas de carácter comercial e, por outro lado, afirma que era necessária uma certa separação dos mercados dos diferentes Estados-membros para assegurar uma repartição equilibrada na Comunidade. Aliás, a jurisprudência do Tribunal admite restrições ao princípio da livre circulação de mercadorias por motivos diferentes dos enunciados no artigo 36.° do Tratado CEE.

Violação do princípio da confiança legítima

49. As *demandantes* neerlandesas afirmam além disso que a própria demandada declarou publicamente e por diversas vezes que as acções do tipo «manteiga de Natal» não eram de molde a realizar os objectivos prosseguidos, a saber, uma redução duradoura do nível das reservas. Assim, elas não podiam esperar que a Comissão procedesse de novo, em contradição com as suas próprias declarações, à organização de tal acção.

50. A *demandada* nega ter declarado não voltar a realizar uma acção «manteiga de Natal». Afirma ter, quando muito, concluído que conviria no futuro recorrer a esses programas com moderação. Assim, tendo em conta a evolução das reservas de manteiga (duplicação em Junho de 1984 relativamente a Junho de 1983), as demandantes, como todos os operadores económicos no sector dos produtos lácteos, podiam esperar que fossem tomadas medidas do tipo «manteiga de Natal» para reduzir as reservas.

Violação do princípio geral do livre exercício de uma actividade profissional

51. Na réplica, as *demandantes* alemãs afirmaram, além disso, que a acção «manteiga de Natal» devia igualmente ser considerada uma infracção ao princípio geral de direito de livre exercício de uma actividade profissional. Consideram ter sido afastadas de um mercado por medidas de subvenção, sem essa eliminação ter sido justificada nem exigida por objectivos da ordem jurídica comunitária.

52. Na opinião da *demandada*, trata-se de um fundamento novo apresentado tardiamente e, por conseguinte, inadmissível. A demandada remete contudo, a título subsidiário, para as observações que apresentou no processo 97/86 R e nas quais alegou não ter violado a liberdade de exercício de uma actividade profissional. As demandantes têm toda a liberdade para continuar a exercer a sua actividade de produtores de margarina. A admitir-se que seja concebível uma incidência que consista no alargamento da parte de mercado da manteiga concomitante com o recuo das vendas de margarina, trata-se

de uma incidência acessória e meramente factual da acção decidida pela Comissão. Praticamente qualquer medida tomada por uma autoridade pública pode ter semelhantes efeitos, mas estes não poderiam por isso ser considerados como uma violação de direitos fundamentais.

Responsabilidade da Comunidade

53. As *demandantes* afirmam que as infracções que descreveram devem ser consideradas violação suficientemente grave de diversas regras superiores destinadas a proteger os particulares, na acepção da jurisprudência do Tribunal em matéria de responsabilidade da Comunidade por actos ilícitos. Reconhecem que o prejuízo que sofreram não põe ainda em causa a sua existência, mas consideram que ultrapassa, pela sua amplitude, os limites dos riscos económicos inerentes às actividades no sector em causa.

54. As demandantes neerlandesas sublinham nomeadamente que, ao adoptar meios totalmente inadequados à realização do objectivo indicado, a demandada lhes fez sofrer um prejuízo. Essa circunstância é suficiente para constituir a violação caracterizada do direito exigida pela jurisprudência.

55. As demandantes neerlandesas afirmam ainda que, mesmo que a aplicação da acção «manteiga de Natal» não estivesse viciada por qualquer ilegalidade, o facto de o princípio da confiança legítima ter sido violado exigiria que lhes fosse paga uma indemnização. As declarações anteriores da demandada relativamente ao carácter inadequado das acções «manteiga de Natal» permitir-lhes-iam esperar que essas acções não fossem de novo postas em prática no futuro.

56. A *demandada* contesta ter havido violação de uma regra superior destinada a proteger os particulares.

B — Parecer

A nossa posição, no que respeita a estas sete acções de indemnização, é a seguinte:

I. *Quanto à admissibilidade*

57. A tese da demandada segundo a qual as acções dos produtores de margarina alemães e do produtor belga são inadmissíveis exige da nossa parte as seguintes observações.

58. O ponto de vista da demandada segundo o qual não se trataria de verdadeiras acções de indemnização mas, na verdade, de recursos de anulação — ou, respectivamente, de acções por omissão preventivas — são contrariadas pelas declarações expressas das demandantes, que pedem a reparação do prejuízo que afirmam ter sofrido e cujo montante concretamente calcularam na réplica. Formalmente, estamos portanto em presença de uma acção de indemnização.

59. Não nos é possível subscrever os argumentos de fundo da demandada para negar a existência de uma acção de indemnização. Na presença de um pedido de reparação de um prejuízo causado por actos normativos pretensamente ilegais de uma instituição comunitária, é necessariamente mister examinar a legalidade desses actos normativos. Não há que considerar essas acções como acções de anulação disfarçadas que poderiam ser inadmissíveis, na ausência de interesse directo e individual. O facto de daí se concluir igualmente pela inadmissibilidade das acções de indemnização correspondentes traduzir-se-ia na exclusão de princípio de todas as acções de indemnização que pusessem em causa a acção normativa das instituições comunitárias. Assim não poderia ser, como demonstra a jurisprudência constante deste Tribunal em matéria de acções de indemnização que põem em causa a responsabilidade comunitária em virtude de actos normativos ilegais, o que nos dispensa de uma longa exposição sobre este ponto.

60. A circunstância de as demandantes alemãs terem intentado a sua acção entre 26 e 29 de Novembro de 1984, ou seja, numa data em que a acção «manteiga de Natal» impugnada ainda estava a decorrer, também em nada afecta a admissibilidade dessas acções. O regulamento impugnado, de 18 de Outubro de 1984, já entrara em vigor em 5 de Novembro de 1984, constituindo assim o fundamento susceptível de acarretar a responsabilidade da Comunidade.

61. Se é certo que o prejuízo que as demandantes temiam sofrer não se tinha ainda plenamente verificado, ele começara já a concretizar-se e o restante prejuízo era iminente e previsível com certeza pelas demandantes. Segundo a jurisprudência do Tribunal, uma acção de indemnização apresentada numa situação semelhante é admissível [18].

62. Assim, poderá revelar-se oportuno, nos termos do acórdão do Tribunal de 2 de Julho de 1976, nos processos apensos 56 a 60/74 [19], intentar uma acção a partir do momento em que a causa do prejuízo é certa, para evitar prejuízos ainda mais consideráveis.

63. Assim, não apenas estas acções de indemnização precocemente instauradas são admissíveis, como, mais do que isso, são uma prova de bom senso, pois as demandantes cumpriram com essa atitude a sua obrigação de limitar o montante do prejuízo. A prematura propositura das acções permitiu à demandada saber que lhe seriam apresentados pedidos de indemnização. Ela estava, assim, em condições de verificar de novo a correcção da sua acção e, eventualmente, de a interromper para evitar que as demandantes sofressem um prejuízo ainda mais importante.

64. O facto de no momento da propositura das acções o prejuízo sofrido não poder ter sido ainda calculado não constitui também motivo de inadmissibilidade das acções de indemnização. Segundo a jurisprudência do Tribunal, o artigo 215.° do Tratado CEE não proíbe o recurso ao Tribunal para declaração da responsabilidade da Comunidade por um prejuízo iminente previsível com suficiente certeza, mesmo quando o prejuízo não possa ainda ser calculado de maneira precisa [20].

65. Não é, portanto, possível subscrever a opinião da demandada de que as acções instauradas pelas demandantes constituiriam uma «violação flagrante do artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento Processual, bem como dos direitos da defesa» da demandada. A ulterior avaliação do prejuízo, inicialmente descrito em função da causa, não poderá ser considerada uma nova acusação ou um novo meio de defesa. Ela constitui apenas a concretização de um argumento já apresentado em função da causa na petição inicial.

66. Também não se trata de uma modificação inadmissível da acção. Se bem que as demandantes alemãs falem de uma modificação da acção nas suas réplicas, não é esse o caso. A noção de modificação da acção pressupõe uma modificação do objecto do litígio. Ora, não foi esse o caso, pois, quer na petição inicial quer na réplica, é a reparação do prejuízo sofrido pelas demandantes em virtude da acção «manteiga de Natal» que é pedida.

67. Deve, aliás, supor-se que o Tribunal retirará as consequências do facto de admitir as acções de declaração de responsabilidade enquanto a avaliação concreta do prejuízo

18 — Ver o acórdão do Tribunal de 2 de Março de 1977 no processo 44/76, Milch-, Fett- und Eierkontor/Conselho e Comissão, Recueil, p. 393, e ainda o acórdão do Tribunal de 6 de Setembro de 1984 no processo 59/83, op. cit.

19 — Acórdão de 2 de Junho de 1976 nos processos apensos 56 a 60/74, Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG e outros/Comissão e Conselho das Comunidades Europeias, Recueil, p. 711.

20 — Ver a este respeito especialmente os dois acórdãos citados nos processos 44/76 e 59/83.

pode ser apresentada posteriormente. Se o Tribunal admitir a responsabilidade da demandada em função da sua causa, dará adequadamente às partes a possibilidade de se exprimirem detalhadamente relativamente ao montante do prejuízo.

68. É por isso que as acções de indemnização são admissíveis.

69. Isto não significa, no entanto, que todas as acusações e todos os fundamentos sejam igualmente admissíveis. Quanto a este ponto, convém concluir que é correctamente que a demandada considera extemporâneo o fundamento baseado na violação do princípio da liberdade de exercício de actividades profissionais. Este ponto de vista foi abordado pela primeira vez na réplica das demandantes alemãs, admitindo elas próprias que se trata de um ponto de vista suplementar ainda não exposto até então. Não existindo na petição inicial, nem sequer sob a forma de alusão, argumentos neste sentido, e não podendo este argumento inferir-se de outros argumentos contidos na petição, a passagem relativa a este fundamento deve, com efeito, ser considerada inadmissível em função do seu carácter extemporâneo, de acordo com o artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento Processual do Tribunal, e não é, por isso, necessário examiná-lo.

II. *Quanto ao mérito*

Competência da Comissão

70. Antes de me debruçar ponto por ponto sobre os fundamentos das demandantes, examinarei liminarmente uma questão abordada de forma diversa pelas demandantes no quadro dos vários fundamentos que invocam, mas que só foi tratada de maneira coerente no decurso da audiência: a questão da *competência da demandada para aprovar o Regulamento n.° 2956/84*. Convém, a este propósito, limitar a nossa análise ao problema central da acção denominada «manteiga de Natal», a saber, a concessão de um subsídio para a venda de manteiga a preço reduzido.

71. Ao adoptar o Regulamento n.° 2956/84, a demandada baseou-se em três regulamentos do Conselho:

— Regulamento n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, nomeadamente no artigo 6.°, n.° 7 (regras gerais de intervenção para a manteiga), no artigo 12.°, n.° 3 (medidas destinadas a eliminar os excedentes de matérias gordas butíricas), e no artigo 28.° (regras relativas à troca de informações);

— Regulamento n.° 985/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968, que estabelece as regras gerais que regem as medidas de intervenção no mercado da manteiga e da nata, e especialmente no seu artigo 7.° A (medidas para escoamento da manteiga armazenada quando seja impossível escoá-la em condições normais no decurso da campanha leiteira);

— Regulamento n.° 1223/83 do Conselho, de 20 de Maio de 1983, relativo à taxa de câmbio a aplicar no sector agrícola [21].

72. Não tendo este sistema agromonetário qualquer relevância para os problemas a examinar aqui, apenas nos resta abordar dois conjuntos de questões:

— as medidas especiais para eliminar os excedentes de matérias gordas butíricas: artigo 12.° do Regulamento n.° 804/68;

— o sistema geral de intervenção, incluindo as regras relativas à venda de manteiga de armazenagem que não possa ser vendida em condições normais no decurso da campanha leiteira em causa, artigo 6.° do Regulamento n.° 804/68 e artigo 7.° A do Regulamento n.° 985/68.

21 — JO 1983, L 132, p. 33.

— Medidas especiais destinadas à eliminação dos excedentes de matérias gordas butíricas

73. Nos termos do artigo 12.°, n.° 1, do Regulamento n.° 804/68, podem ser tomadas medidas para além das previstas no artigo 6.°, ou seja, medidas diferentes das do sistema geral de intervenção, para facilitar o escoamento dos excedentes de matérias gordas butíricas quando tais excedentes se constituam ou ameacem constituir-se. Nos termos do n.° 2, o Conselho, deliberando sob a proposta da Comissão segundo o processo de voto previsto no artigo 43.°, n.° 2, do Tratado — ou seja, agora por maioria qualificada — decide essas medidas e aprova as regras gerais de aplicação. Nos termos do n.° 3, as modalidades de aplicação do artigo 12.° são decididas segundo o processo previsto no artigo 30.° e, portanto, segundo o procedimento chamado dos «comités de gestão».

74. O artigo 12.° do Regulamento n.° 804/68 permite assim adoptar medidas especiais que se afastam das previstas na regulamentação geral das intervenções para combater os excedentes de matérias butíricas. Pressupõe, contudo, uma acção comum das diferentes instituições da Comunidade.

75. Mediante proposta da Comissão e após parecer da Assembleia, o Conselho deve decidir medidas e aprovar as regras gerais de aplicação. Cabe seguidamente à Comissão, a demandada, aprovar as modalidades de aplicação segundo o processo dos comités de gestão.

76. Ora, a indispensável decisão do Conselho, tomada após parecer da Assembleia, de levar a cabo a acção «manteiga de Natal» 1984-1985, não existe no presente caso. Também não se demonstrou que o Conselho tivesse adoptado um regulamento correspondente e, mesmo no decurso da audiência, a demandada não pôde demonstrar a existência dessa regulamentação, apesar das perguntas que lhe foram dirigidas pelo Tribunal. Assim, na ausência de uma decisão aprovada pelo Conselho nos termos do artigo 12.°, n.° 2, bem como das regras gerais correspondentes, a demandada não podia utilizar o instrumento constituído pelo artigo 12.°, n.° 3, do Regulamento n.° 804/68.

77. Assim, nos termos do artigo 12.°, n.° 3, do Regulamento n.° 804/68, a demandada não podia adoptar as medidas em causa no quadro da sua competência própria, pois, para a adopção deste tipo de medidas concretas, o Tratado CEE não prevê competência correspondente à resultante do artigo 155.°, terceiro travessão, do Tratado CEE. Assim, a demandada podia apenas exercer as competências que o Conselho lhe atribui para execução das regras por ele estabelecidas, com base no artigo 155.°, quarto travessão. Ora, a adopção de disposições de execução de medidas especiais destinadas a combater os excedentes de matérias gordas butíricas está ligada a uma decisão geral correspondente do Conselho, não existente no presente caso.

78. Para descrever mais uma vez o processo previsto no artigo 12.° do Regulamento n.° 804/68, remeto para a regulamentação relativa à atribuição de um auxílio ao consumo de manteiga na Grécia e na Itália, acção que foi conduzida paralelamente à acção «manteiga de Natal» 1984-1985. Já se indicava nos considerandos do Regulamento n.° 2956/84, aqui em discussão, parecer ser oportuno conceder uma ajuda ao consumo de certas manteigas na Grécia e na Itália, a fim de permitir aos consumidores desses Estados-membros beneficiar de uma redução do preço da manteiga em condições comparáveis às da acção «manteiga de Natal», se bem que não existam na Grécia reservas públicas ou privadas de manteiga e que na Itália essas reservas sejam muito reduzidas. Era, no entanto, necessário que o Conselho aprovasse um regulamento para esse efeito.

79. Foi o que o Conselho fez, ao adoptar o Regulamento n.° 2957/84, de 22 de Outubro de 1984, relativo à concessão de um auxílio ao consumo de manteiga na Grécia e na Itália [22]. Baseando-se neste regulamento do Conselho, a demandada aprovou, por seu lado, o Regulamento n.° 3029/84, de 29 de Outubro de 1984, relativo ao escoamento a preço reduzido de manteiga destinada ao consumo directo na Grécia e na Itália [23].

80. Assim, a decisão de princípio do Conselho exigida pelo artigo 12.°, n.° 2, do Regulamento n.° 804/68 existe quanto ao escoamento a preço reduzido da manteiga destinada ao consumo directo na Grécia e na Itália, ao passo que não é esse o caso para a acção geral «manteiga destinada ao consumo directo na Comunidade» prevista no título I do Regulamento n.° 2956/84, ou seja, a acção «manteiga de Natal».

81. O artigo 12.° do Regulamento n.° 804/68 não podia ser, portanto, a base jurídica de aplicação dessa acção «manteiga de Natal» 1984-1985.

— *Sistema geral de intervenção*

82. Resta, portanto, verificar se as disposições gerais em matéria de medidas de intervenção permitem à demandada atribuir ajudas ao escoamento de manteiga de intervenção de montante igual ao das ajudas da acção «manteiga de Natal» 1984-1985. É preciso saber, a este respeito, que não se trata aqui de uma ajuda limitada mas de uma ajuda de 160 ecus/100 kg, ou seja, de cerca de metade do preço de intervenção aplicável à manteiga em 1984-1985, que era de 319,70 ecus/100 kg [24].

83. De acordo com o artigo 6.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 804/68, podem ser tomadas *medidas especiais* relativamente à manteiga de armazenagem pública que não puder ser escoada no decurso de uma campanha leiteira em condições normais. O artigo 7.° A do Regulamento n.° 985/68 prevê, além disso, que, relativamente aos produtos da posição 04.03 da pauta aduaneira comum, ou seja, particularmente à manteiga, que se encontram em armazenagem pública e não podem ser escoados durante uma campanha leiteira em condições normais, a Comissão deve analisar a situação. As *medidas adequadas* serão adoptadas segundo o processo do artigo 30.° do Regulamento n.° 804/68, ou seja, o dos comités de gestão.

84. Os diplomas existentes [25] partem da hipótese de a redução do preço feita ao consumidor final constituir uma ajuda concedida pelos fundos públicos.

85. É conveniente averiguar se «as medidas especiais» ou ainda as «medidas adequadas» abrangem igualmente ajudas concedidas no interior da Comunidade, do género das que estão em causa nos presentes processos.

86. Importa, desde logo, constatar que os artigos 92.° e seguintes do Tratado CEE, relativos às ajudas de Estado no sector da agricultura, não são directamente aplicáveis. A proibição de certas ajudas contida nestas disposições, bem como o processo de autorização das ajudas, só se aplicam, segundo os seus próprios termos, às ajudas de Estado. O Tribunal, na sua jurisprudência, admitiu também que as instituições comunitárias devem igualmente respeitar em princípio as disposições do Tratado CEE, mesmo quando, pelos seus próprios termos, estas se dirigem em primeiro lugar aos Estados-membros [26]. Por isso, o Tribunal, especial-

22 — JO 1984, L 280, p. 1.

23 — JO 1984, L 287, p. 16.

24 — Ver o Regulamento n.° 858/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que fixou para a campanha leiteira de 1984-1985 o preço indicativo do leite e os preços de intervenção da manteiga, do leite desnatado em pó e dos queijos grana padano e parmigiano reggiano (JO 1984, L 90, p. 17).

25 — Regulamentos n.os 2956 e 2957/84, op. cit., bem como o relatório do Tribunal de Contas de 13 de Abril de 1982.

26 — Ver o acórdão de 13 de Dezembro de 1983 no processo 218/82, Comissão/Conselho, Recueil, p. 4063; e o acórdão de 29 de Fevereiro de 1984 no processo 37/83, Rewe-Zentrale AG/Director da Landwirtschaftskammer Rheinland, Recueil, p. 1229.

mente no seu acórdão de 29 de Fevereiro de 1984, no processo 37/83, pronunciou-se nos seguintes termos no que se refere à livre circulação de mercadorias:

«Se é certo que os artigos 30.° a 36.° do Tratado visam em primeiro lugar as medidas unilaterais dos Estados-membros, não é menos verdade que as instituições comunitárias estão também obrigadas a respeitar a liberdade das trocas intracomunitárias, princípio fundamental do mercado comum» (tradução provisória) [27].

87. O princípio segundo o qual as instituições comunitárias estão vinculadas pelas regras fundamentais do mercado comum aplica-se também largamente no domínio da agricultura, pois, segundo o acórdão do Tribunal de 15 de Outubro de 1969, no processo 16/69 [28], mesmo as excepções a certas disposições gerais do Tratado previstas expressamente no sector da agricultura devem ser interpretadas estritamente enquanto normas excepcionais.

88. Assim, as instituições comunitárias devem respeitar igualmente no domínio da agricultura o princípio segundo o qual os auxílios concedidos a partir de fundos públicos são proibidos desde que o Tratado CEE não disponha de outra forma.

89. Com efeito, o Tratado CEE integra algumas regras especiais para a agricultura. O artigo 42.° do Tratado dispõe que as normas do capítulo relativo às regras da concorrência apenas são aplicáveis à produção e ao comércio de produtos agrícolas na medida determinada pelo Conselho, tendo em conta os objectivos enunciados no artigo 39.° O Conselho pode nomeadamente autorizar a concessão de auxílios para proteger as empresas que estejam em desvantagem devido às condições estruturais ou naturais, ou inseridas no quadro de programas de desenvolvimento económico.

90. Além disso, o n.° 3, primeiro parágrafo, do artigo 40.° do Tratado CEE prevê que a organização comum dos mercados agrícolas pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 39.°, designadamente subvenções à produção e à comercialização dos diversos produtos.

91. Dado que, nos termos da repartição de competências resultante do artigo 43.°, n.° 2, do Tratado CEE, o Conselho deve criar as organizações comuns de mercado, que podem nomeadamente prever ajudas, e que, nos termos do artigo 42.° do Tratado CEE, o Conselho pode autorizar a concessão de ajudas, daqui decorre que é *apenas ao Conselho* que cabe conceder ajudas no sector da agricultura. A Comissão só tem competência para conceder auxílios quando lhe tiverem sido regularmente concedidas pelo Conselho as competências para esse efeito.

92. Põe-se então a questão de saber se o sistema geral de intervenção, que prevê medidas especiais para o escoamento de manteiga de reserva que seja impossível vender no decurso da campanha leiteira em condições normais, comporta essa atribuição de competência a favor da demandada ao estabelecer que podem ser adoptadas «medidas especiais» ou «medidas adequadas».

93. O n.° 7 do artigo 6.° do Regulamento n.° 804/68, no qual se baseou a demandada para aplicar a acção «manteiga de Natal» e lhe atribui competência para estabelecer nomeadamente o *montante* das ajudas para a armazenagem privada no quadro do processo dos comités de gestão, milita contra a hipótese de a demandada poder conceder de forma autónoma ajudas na qualidade de «medidas especiais» na acepção do n.° 3 do artigo 6.° o n.° 7 do artigo 6.° apenas lhe

27 — Obra citada.

28 — Acórdão de 15 de Outubro de 1969 no processo 16/69, Comissão/Governo da República Italiana, Recueil, p. 377.

atribui competência para estabelecer, sob a forma de modalidades de aplicação, o montante das ajudas, ou seja, a sua taxa, cuja concessão está expressamente reservada à competência do Conselho pelo artigo 6.°, n.os 2 e 6, do regulamento.

94. Além disso, quer a economia do Regulamento n.° 804/68 quer a prática das instituições comunitárias na aplicação deste Regulamento, bem como a economia do Tratado CEE relativamente à questão das ajudas, opõem-se a que estas possam ser considerados «medidas especiais» na medida em que o Conselho não as tenha expressamente decidido.

95. A regulamentação comparável constante do artigo 12.° do regulamento, já referida, prevê igualmente que é em primeiro lugar o Conselho que decide as medidas previstas para combater os excedentes de matérias gordas butíricas, apenas deixando à demandada a adopção de modalidades de aplicação.

96. Assim, no que respeita ao escoamento a preço reduzido de manteiga destinada ao consumo directo na Grécia e na Itália que acompanhou a acção «manteiga de Natal», foi o Conselho que decidiu, no quadro do Regulamento n.° 2957/84, atribuir uma ajuda ao consumo directo de manteiga na Grécia e na Itália, fixando simultaneamente o *montante* dessa ajuda, 160 ecus/100 kg. Foi apenas depois que a demandada aprovou as medidas de aplicação correspondentes sob a forma do Regulamento n.° 3029/84.

97. Da mesma forma, o Conselho atribuiu aos Estados-membros, pelo Regulamento n.° 1269/79, competência para conceder uma ajuda à manteiga destinada ao consumo directo; também aí fixou o montante da ajuda e apenas deixou à demandada o cuidado de adoptar as modalidades de execução.

98. Foi igualmente o Conselho quem adoptou a regulamentação relativa à concessão de ajudas destinadas a manter o nível de utilização da manteiga por certas categorias de consumidores e de indústrias [29]. No artigo 1.° da versão em vigor no período em causa [30], o Conselho decidiu quais os destinatários da eventual ajuda — instituições e colectividades sem fim lucrativo, Forças Armadas, fabricantes de produtos de pastelaria e de gelados alimentares e de outros produtos alimentares a determinar. No artigo 3.° deixou contudo à demandada o cuidado de fixar o montante da ajuda no quadro das modalidades de aplicação.

99. Em resumo, deve concluir-se que, nos casos referidos, em que não se tratava de uma única acção mas de reduções de preço da manteiga a longo prazo, o Conselho decidiu sempre da introdução da ajuda e algumas vezes também do seu montante.

100. Esta conclusão de que as «medidas especiais» referidas no artigo 6.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 804/68, como as «medidas adequadas» referidas no artigo 7.° A do Regulamento n.° 985/68, não abrangem, *em nenhum caso, as ajudas* também não é desmentida pela jurisprudência do Tribunal relativa ao artigo 155.° do Tratado, ou seja, às competências de execução da Comissão.

101. É certo que, no acórdão de 30 de Outubro de 1975, no processo 23/75 [31], o Tribunal declarou resultar do contexto geral do artigo 155.° do Tratado, bem como das exigências da prática, que a noção de «execu-

29 — Regulamento n.° 1723/81 do Conselho, de 24 de Junho de 1981, que estabelece as regras gerais relativas a medidas destinadas a manter o nível de utilização de manteiga por certas categorias de consumidores e de indústrias (JO 1981, L 172, p. 14; EE 03 F22 p. 73).

30 — Na versão do Regulamento n.° 863/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que modificou o Regulamento n.° 1723/81 relativamente à possibilidade de conceder ajudas à utilização de manteiga para o fabrico de certos produtos alimentares (JO 1984, L 90, p. 23).

31 — Acórdão de 30 de Outubro de 1975 no processo 23/75, Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero, Recueil, p. 1279.

ção» deveria ser interpretada extensivamente. Sendo a Comissão a única instituição em condições de acompanhar de maneira constante e atenta a evolução dos mercados agrícolas e de agir com a urgência exigida pela situação, o Conselho poderia, segundo ela, ser levado, no domínio da política agrícola comum, a atribuir à Comissão extensos poderes de apreciação e de acção. O Tribunal, contudo, só utilizou estes argumentos para combater as declarações de uma parte cuja tese era a de que as competências atribuídas pelo Conselho à Comissão para adopção de medidas de execução deveriam ser interpretadas de maneira restritiva.

102. Mesmo que, nestes termos, não seja de interpretar restritivamente a competência da demandada para aprovar disposições de execução, nem por isso a Comissão poderá atribuir por sua própria iniciativa ajudas que não estejam previstas nem no Tratado nem em acto do Conselho. É isto que resulta desde logo da economia do Regulamento n.° 804/68, da disposição especial do seu artigo 23.°, nos termos da qual os artigos 92.° a 94.° do Tratado só são aplicáveis se não houver disposições em contrário no regulamento, mas ainda e sobretudo da reticência de princípio que demonstra o Tratado CEE relativamente aos auxílios em geral.

103. Os artigos 92.° e seguintes do Tratado CEE são suficientes para demonstrar essa reticência; se, como já afirmei, eles não vinculam directamente as instituições da Comunidade na apreciação dos auxílios comunitários, os princípios que lhes subjazem devem todavia ser aplicados a estes últimos.

104. Nos termos destes artigos, os auxílios são proibidos salvo disposição em contrário do Tratado CEE. Essas disposições constam do artigo 92.°, n.os 2 e 3, que enumera uma série de auxílios geralmente compatíveis com o mercado comum e, por outro lado, auxílios que podem ser considerados compatíveis com ele. Além disso, o n.° 3, alínea d), do artigo 92.° do Tratado autoriza o Conselho a declarar compatíveis com o mercado comum outras formas de auxílios, da mesma forma que o terceiro parágrafo do n.° 2 do artigo 93.° lhe permite, em casos especiais, autorizar auxílios em si mesmos ilícitos.

105. É certo que, no quadro do controlo dos auxílios, é reconhecida à Comissão uma certa margem ou um certo poder de apreciação, nomeadamente para a análise dos auxílios potencialmente legais nos termos do n.° 3 do artigo 92.° do Tratado CEE. Ela não pode, contudo, sair do quadro delimitado pelo Tratado CEE ou por acto correspondente do Conselho. É, portanto, apenas ao Conselho que cabe decidir da legalidade de auxílios que extravasam deste quadro.

106. O facto de as reticências do Tratado CEE relativamente aos auxílios deverem igualmente aplicar-se no sector da agricultura é igualmente confirmado pela resolução da conferência dos Estados-membros de Stresa, reunida nos termos do n.° 1 do artigo 43.°, para formular as directrizes de uma política agrícola comum e que revelou unanimidade especialmente sobre o seguinte princípio geral:

«A eliminação das subvenções contrárias ao espírito do Tratado deve ser considerada essencial» [32].

107. Deve-se concluir que o princípio segundo o qual é ao Conselho que cabe, em qualquer caso, decidir da concessão de auxílios não expressamente previstos, é igual-

32 — JO 1958, p. 218.

mente válido no domínio agrícola. Como já afirmei acima, os critérios aplicáveis a este ponto constam do artigo 40.°, n.° 3, primeiro parágrafo, e do artigo 42.° do Tratado CEE.

108. Mesmo uma interpretação ampla da noção de «competência de execução» da Comissão não permite fugir ao princípio de que os auxílios só são legais quando previstos pelo Tratado ou por um acto do Conselho.

109. Deve por isso concluir-se, neste momento, que a demandada não tinha competência para criar por sua própria iniciativa o sistema de ajudas constante do título I do Regulamento n.° 2956/84.

110. Também não se pode opor a esta conclusão o argumento de que o Conselho aprovou tacitamente a medida da Comissão. Resulta dos considerandos que o comité de gestão não deu o seu parecer no prazo previsto [33].

111. Não poderia igualmente invocar-se para este efeito o segundo considerando do Regulamento n.° 2957/84 do Conselho, de 22 de Outubro de 1984. Aí se afirma que a Comissão encara a possibilidade «de aprovar, com base no artigo 6.°, n.° 7, do Regulamento (CEE) n.° 804/68, uma medida *ad hoc* de redução suplementar do preço da manteiga comprada para consumo directo tendo em vista as festas de fim de ano» (tradução provisória). Em minha opinião, esta conclusão não representa uma aprovação *a posteriori* das medidas adoptadas pela Comissão. A decisão do Conselho foi tomada alguns dias após a da Comissão. Nessa data, o Conselho devia agir com base na hipótese de a Comissão ter decidido a acção «manteiga de Natal» de acordo com o direito vigente, e retirou daí as consequências relativamente à Itália e à Grécia.

33 — Ver JO L 279 de 18.10.1984, p. 5, último considerando.

Violação do princípio da estabilização dos mercados

112. Nos termos do artigo 39.°, n.° 1, alínea c), do Tratado, o objectivo da estabilização do mercado faz parte dos objectivos da política agrícola comum. Este objectivo impõe-se a todas as instituições da Comunidade que executem ou giram a política agrícola comum, ou seja, ao Conselho, quando cria organizações comuns de mercado, e à Comissão, quando colabora na criação de regras ou quando aplica o direito criado pelo Conselho.

113. A estabilização dos mercados significa a adaptação da produção essencialmente à procura interna da Comunidade. Por vezes, este termo designa o equilíbrio entre a oferta e a procura de um produto agrícola em particular. Nesta medida, pode considerar-se que o princípio da estabilização do mercado corresponde ao do equilíbrio do mercado tal como consagrado no artigo 6.° do Regulamento n.° 804/68.

114. É conveniente, no entanto, dar um significado mais amplo à noção de estabilização do mercado: quando diferentes produtos agrícolas se encontram numa relação de concorrência em função das possibilidades de substituição entre si, o equilíbrio entre os dois mercados destes produtos releva igualmente do princípio da estabilização dos mercados.

115. Contudo, os objectivos da política agrícola comum enunciados no artigo 39.° do Tratado CEE não podem ser considerados isoladamente e devem, pelo contrário, ser considerados no seu conjunto. Dado que se trata de objectivos susceptíveis de divergir em casos particulares e que não podem ser simultaneamente atingidos na mesma medida, as instituições comunitárias competentes devem, como afirmou o Tribunal em diversas ocasiões, estabelecer um equilíbrio entre os diferentes objectivos constantes do artigo 39.° Esta disposição não permite,

contudo, prosseguir de maneira isolada um desses objectivos, de maneira a tornar impossível a realização dos outros [34].

116. No que respeita à manteiga e à margarina, trata-se de produtos agrícolas na acepção do anexo II do Tratado CEE, capítulos 4 e 15, ponto 13, e os seus preços dependem uns dos outros [35].

117. As relações fundamentais entre o mercado da manteiga e o mercado da margarina foram estabelecidas pelo Conselho aquando da adopção do Regulamento n.° 804/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, e do Regulamento n.° 136/66, que estabelece a organização comum de mercado no sector das matérias gordas, ambos já citados por diversas vezes, bem como pelas decisões relativas aos preços e por uma protecção aduaneira perante o exterior assegurada pela pauta aduaneira comum.

118. Através destas medidas, o Conselho estabeleceu o equilíbrio que considerava justo entre o mercado da manteiga e o da margarina. Ao fazê-lo, fixou o quadro da actividade dos produtores de manteiga e de margarina.

119. Este quadro e, portanto, a relação fundamental entre o mercado da manteiga e o mercado da margarina, são criticados pela demandada. Ela vê no elevado preço da manteiga devido às decisões do Conselho e no baixo preço, próximo do preço do mercado mundial, das matérias-primas que entram no fabrico da margarina, uma vantagem injustificável para os fabricantes de margarina ou uma desvantagem para os produtores de manteiga. Para equilibrar esta situação que considera insatisfatória, a demandada submeteu ao Conselho, em diversas ocasiões, propostas com vista a instituir uma taxa sobre as matérias gordas que, contudo, nunca foram aprovadas pelo Conselho.

120. Com vista a criar uma situação de concorrência entre a manteiga e a margarina que qualifica de normal, pelo menos por um breve período e relativamente a quantidades limitadas de manteiga, a demandada aplicou nomeadamente a acção «manteiga de Natal» 1984-1985, com as importantes subvenções às vendas de manteiga que ela implicava. Com isto, modificou as relações criadas pelo Conselho entre o mercado da manteiga e o da margarina e corrigiu-as por sua própria iniciativa.

121. Neste contexto, pouco importa que a relação criada pelo Conselho entre o mercado da manteiga e o da margarina seja ou não adequada ou que as condições de concorrência desejadas pela demandada tenham sido mais adequadas. A questão a analisar é a de saber se a demandada tinha competência para modificar decisões aprovadas pelo Conselho no quadro das suas competências de *execução*.

122. Como já expus, convém evitar uma interpretação restritiva da atribuição de competências pelo Conselho à Comissão prevista no artigo 155.° do Tratado CEE, de tal forma que a habilitação que dela resultasse devesse limitar-se a competências não regulamentares [36]. No acórdão de 30 de Outubro de 1975 no processo 23/75 [37], o Tribunal salientou que o Conselho podia assim atribuir àComissão uma competência muita ampla cujos limites deviam ser apreciados mais em função dos objectivos gerais principais da organização de mercado do que no sen-

34 — Acórdão de 13 de Março de 1968 no processo 5/67, W. Beus GmbH und Co./Hauptzollamt München-Landsbergerstraße, Recueil, p. 127; e acórdão de 6 de Dezembro de 1984 no processo 59/83, op. cit.

35 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1983 no processo 66/82, Fromançais SA/FORMA, Recueil, p. 395.

36 — Ver acórdão de 15 de Julho de 1970 no processo 41/69, ACF Chemiefarma NV/Comissão, Recueil, p. 661.

37 — Op. cit.

tido literal da atribuição de competência. Todavia, a competência da demandada para aprovar regulamentos de execução tem os seus limites no sistema geral da organização de mercado correspondente que ela não tem poder para modificar.

123. No caso vertente, a demandada excedeu estes limites quando, ao aplicar a acção «manteiga de Natal» 1984-1985, substituiu, pelo menos provisoriamente, as condições-quadro estabelecidas pelo Conselho para as relações do mercado da manteiga com o mercado da margarina por relações de concorrência que considerava apropriadas entre a manteiga e a margarina. Ao fazê-lo, a Comissão interveio no processo de estabilização dos mercados da manteiga e da margarina que fora procurado pelo Conselho em aplicação do artigo 39.° do Tratado CEE.

124. A demandada violou assim o princípio da estabilização dos mercados previsto no artigo 39.° do Tratado CEE. Contudo, esta violação não reside na modificação das relações de concorrência entre a manteiga e a margarina mas, pelo contrário, na violação das relações de concorrência existentes que tinham sido fixadas pelo Conselho.

Violação da proibição de discriminação

125. Nos termos do artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado, a organização comum dos mercados agrícolas deve excluir qualquer discriminação entre produtores e consumidores da Comunidade. A proibição de discriminação consagrada nessa disposição constitui uma configuração particular do princípio geral da igualdade, que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário. De acordo com este princípio, situações comparáveis não podem ser tratadas de maneira diferente, a menos que se justifique objectivamente uma diferenciação. Assim, o referido princípio restringe a liberdade de acção das instituições da Comunidade no quadro da aplicação dos objectivos da política agrícola enunciados no artigo 39.° do Tratado CEE [38].

126. Neste contexto, é necessário desde logo assentar em que os princípios-base aplicáveis aos produtos ora em questão, ou seja, a manteiga e a margarina, tal como estão previstos pelo Conselho nas organizações de mercado já referidas, para as matérias gordas e para o leite e os produtos lácteos, não são contestados pelas demandantes. Estas relações fundamentais criadas pelo Conselho entre as duas partes do mercado do sector das matérias gordas devem ser tomadas como ponto de partida do equilíbrio dos mercados estabilizado.

127. Deve seguidamente colocar-se a questão de saber se, através da sua acção «manteiga de Natal» 1984-1985, a demandada atentou de maneira discriminatória contra este equilíbrio realizado pelo Conselho.

128. É por isso que é conveniente procurar saber se existem situações comparáveis para a manteiga e para a margarina e, em particular, se a margarina pode substituir a manteiga nas suas utilizações específicas usuais. As declarações das partes, bem como a experiência comum, demonstram que existe uma relação de substituição entre a manteiga e a margarina, pelo menos na medida em que estes dois produtos podem ser utilizados quer em fatias de pão quer como matéria gorda para cozinhados [39].

129. Assim, se se puder estabelecer uma certa semelhança no que respeita à utilização destes dois produtos, é conveniente procurar saber seguidamente se as estruturas diferentes das organizações de mercado do

38 — Ver o acórdão de 5 de Julho de 1977 no processo 116/76, Granaria BV/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Recueil, p. 1247.

39 — No que respeita às interdependências de preços entre a manteiga e a margarina, ver o acórdão de 23 de Fevereiro de 1983 no processo 66/82, op. cit.

leite e dos produtos lácteos e das matérias gordas justificam a aplicação de uma acção que atribui ajudas à manteiga, como a acção «manteiga de Natal» 1984-1985.

130. Deve constatar-se, neste contexto, que as duas organizações de mercado prevêem sistemas de preços extremamente diferentes. Enquanto as matérias-primas que entram na fabricação da margarina podem, no essencial, ser compradas na Comunidade a um preço correspondente ao do mercado mundial, o produto-base para o fabrico da manteiga, ou seja, o leite, deve ser comprado a um preço largamente superior, que excede o preço do mercado mundial em cerca de 200 ecus/100 kg. Convém, além disso, ter em conta que, para todo o período considerado, a manteiga beneficiou de uma garantia de compra ilimitada, a preços que têm em conta o nível de preços do leite extremamente elevado relativamente ao do mercado mundial.

131. A demandada interveio nesta estrutura de preços subvencionando a venda da manteiga armazenada em cerca de metade do preço de intervenção para a manteiga fresca, ao passo que a regulamentação em matéria de intervenção para a manteiga fresca foi mantida simultaneamente, sem qualquer mudança de preços de intervenção. Se a manteiga de reserva a preço reduzido em cerca de metade podia afastar do mercado, em certa medida, a manteiga fresca vendida a preço normal, é certo que esta manteiga fresca já não poderia ser vendida directamente aos consumidores; ora, continuava a ser possível vender a manteiga aos organismos de intervenção ao preço de intervenção, de forma que os produtores de manteiga não eram em nada privados das suas possibilidades de escoamento.

132. O mesmo não se passava, em compensação, quanto aos fabricantes de margarina. Dado que o seu produto não beneficiava de qualquer possibilidade de escoamento garantida por medidas de intervenção, numa situação em que um produto concorrente, maciçamente subvencionado — em cerca de metade do seu valor — era colocado no mercado, era inevitável que as suas vendas diminuíssem, e isso sem que estivesse prevista qualquer compensação.

133. Tem, pois, de concluir-se que as subvenções atribuídas à manteiga de reserva no quadro da acção «manteiga de Natal» 1984-1985 afectaram de forma diferente os produtores de manteiga e os de margarina: os produtores da manteiga fresca afastada do mercado puderam oferecer a sua mercadoria aos organismos de intervenção sem qualquer restrição e estes tiveram que a comprar, ao passo que nenhuma solução desta natureza foi oferecida aos fabricantes de margarina. Assim, a intervenção da demandada nos dois mercados de produtos à base de matérias gordas teve efeitos diferentes: relativamente aos produtores de manteiga, esses efeitos poderiam quando muito ter-se produzido na medida em que o preço susceptível de ser obtido no mercado era superior ao preço de intervenção, questão que ninguém suscitou, ao passo que os fabricantes de margarina tiveram de suportar uma diminuição das suas vendas sem qualquer compensação.

134. Esta diferença de tratamento entre os produtores dos dois produtos não pode ser justificada por razões objectivas, em particular por uma estrutura diferente das duas organizações de mercado: as duas organizações de mercado foram o instrumento utilizado pela instituição comunitária competente, isto é, o Conselho, ao aplicar as respectivas disposições do Tratado para obter uma situação de concorrência determinada; as diferenças de estrutura das organizações de mercado não podem constituir uma justificação que a demandada possa invocar para deteriorar a situação concorrencial dos fabricantes de margarina por via de disposições de execução.

135. Se se devesse concluir pela existência de uma discriminação apenas nos casos em que uma desvantagem imposta a um grupo

de produtores implica uma vantagem para outro grupo de produtores, deveria igualmente admitir-se o seguinte raciocínio:

136. Se o facto de se subvencionar a manteiga de reserva conduz, é certo, a uma diminuição do consumo de margarina, mas igualmente, pela rotação dos *stocks*, ao recuo da manteiga fresca no mercado, manteiga esta seguidamente comprada pelos organismos de intervenção, não se poderia ver numa acção «manteiga de Natal» uma vantagem directa para os produtores de manteiga. Contudo, essa acção tem como consequência indirecta uma vantagem muito importante para os produtores de manteiga. Tendo em conta a existência de uma organização de mercado do leite e dos produtos lácteos que funciona de tal forma que, com a existência de uma garantia de compra ilimitada e de preços extremamente elevados relativamente ao mercado mundial, engendra inevitavelmente um excedente estrutural permanente de leite, as acções com vista ao escoamento de reservas, do género da acção «manteiga de Natal» 1984-1985, representam uma necessidade para manter, pelo menos durante um período suplementar, o sistema existente, com os preços elevados para o leite e a sua garantia de compra ilimitada. Se bem que, pela sua própria natureza, o sistema de intervenção não possa significar que sejam retiradas do mercado quantidades determinadas de produtos agrícolas de maneira duradoura, mas, pelo contrário, que esses produtos são colocados no mercado no momento apropriado, a prática das intervenções no mercado leiteiro evoluiu no sentido de um sistema cujo objectivo é o de encontrar possibilidades de escoamento excepcionais. Assim, a acção «manteiga de Natal» 1984-1985 serviu, ainda que em medida limitada, para manter, pelo menos por mais algum tempo, o preço elevado do leite e a garantia de compra; por isso, esta acção beneficiou indirectamente os produtores de leite.

137. Como a acção «manteiga de Natal» 1984-1985 impôs aos produtores de margarina grandes prejuízos, ou, pelo menos, prejuízos mais importantes que aos produtores de manteiga, tem de se ver nesta diferença de tratamento, no sentido da jurisprudência do Tribunal [40], uma discriminação em detrimento dos fabricantes de margarina que não podem precisamente beneficiar das vantagens da organização de mercado do leite e dos produtos lácteos. A discriminação não reside numa nova repartição dos encargos em detrimento das demandantes, mas na intervenção injustificada, desfavorável às demandantes, na repartição dos encargos decidida pelo Conselho.

138. Concluo, portanto, que com a acção «manteiga de Natal» a Comissão prejudicou, por sua própria iniciativa, ou seja, sem base jurídica suficiente, as relações de concorrência estabelecidas pelo Conselho entre a manteiga e a margarina e que, desta forma, violou o direito vigente.

139. Não se poderá daqui deduzir que um comportamento semelhante por parte do Conselho seria, também ele, automaticamente contrário ao direito, pois o Tratado confere-lhe no sector da agricultura competências mais extensas do que à Comissão.

140. Resulta do nosso ponto de vista que é ao Conselho, como responsável pela formação dos excedentes de manteiga em virtude da sua política de preços, que cabe tomar as medidas com vista a suprimi-los. A atribuição expressa de competências à Comissão para vender manteiga a preço reduzido poderia ser uma dessas medidas. No caso vertente, não existe essa atribuição de competências.

40 — Ver acórdão de 25 de Outubro de 1978 nos processos apensos 103 e 145/77, Royal Scholten-Honig Ltd e outros/Intervention Board for Agricultural Produce, Recueil, p. 2037; e acórdão de 5 de Julho de 1977 no processo 116/76, op. cit.

Violação do equilíbrio do mercado

141. O n.° 3 do artigo 6.° do Regulamento n.° 704/68 prevê que o escoamento da manteiga comprada pelo organismo de intervenção se efectuará em condições que permitam que o equilíbrio do mercado não seja comprometido.

142. Sendo o objecto do Regulamento n.° 804/68 a organização de mercado do leite e dos produtos lácteos, estou de acordo com a demandada quando afirma que a noção de equilíbrio de mercado constante do artigo 6.°, n.° 3, só pode ser interpretada no sentido de equilíbrio do mercado do leite e dos produtos lácteos. Assim, *esta* disposição — contrariamente ao artigo 39.°, n.° 1, alínea c), do Tratado (ver os pontos 112 e 124) — não prevê a consideração das matérias gordas de origem vegetal concorrentes.

143. Se se pode ainda, perante um preço de intervenção estabelecido pela Comunidade e a garantia de compra simultaneamente existente para a manteiga, falar em mecanismo de mercado, este mecanismo de mercado comporta igualmente a possibilidade de vender a manteiga aos organismos de intervenção em quantidades ilimitadas e ao preço de intervenção. Mesmo na hipótese de a manteiga de reserva subvencionada impedir provisoriamente a venda de manteiga fresca, a qual se torna também manteiga de reserva pelo sistema de compras de intervenção, não existe violação duradoura do «mecanismo de mercado». A única desvantagem que poderia existir para a manteiga fresca afastada do mercado residiria no facto de ela ser privada da possibilidade de ser vendida no mercado a um preço mais elevado que o preço de intervenção. Tendo em conta os excedentes de manteiga, ninguém afirmou, e não se poderá presumir, que pudesse ser obtido no mercado livre um preço consideravelmente superior ao preço de intervenção.

144. Daqui resulta que, apesar do possível recuo da manteiga fresca em proveito da manteiga de reserva devido à acção «manteiga de Natal» 1984-1985, não se pode considerar existir qualquer violação do «mecanismo do mercado» que exceda sensivelmente as intervenções já habituais, de qualquer forma, neste mercado.

145. Assim, é impossível concluir pela existência de uma violação do equilíbrio do mercado nos termos do n.° 3 do artigo 6.° do Regulamento n.° 804/68.

Violação do princípio da proporcionalidade

146. Para estudar a questão da alegada violação do princípio da proporcionalidade, é necessário confrontar dois tipos de problemas. Deve, em primeiro lugar, procurar saber-se se o meio utilizado, ou seja, as subvenções atribuídas à venda de manteiga de reserva, é proporcional ao fim prosseguido, isto é, o de aliviar o mercado da manteiga.

147. Esta questão deve distinguir-se da de saber se a medida em que o mercado foi aliviado é razoavelmente proporcional aos custos que daí resultam para a Comunidade. Este último ponto de vista deve permancer estranho à presente acção de indemnização, pois a apreciação da oportunidade financeira de uma acção comunitária é tarefa das instâncias políticas competentes e do Tribunal de Contas, e não pode ser submetida ao controlo dos diferentes operadores económicos.

148. Resta, portanto, discutir o ponto de saber se os resultados da acção «manteiga de Natal» justificam o recuo transitório da margarina no mercado e se existiam outras possibilidades de obter resultados comparáveis com medidas menos onerosas para os fabricantes de margarina.

149. Tendo em conta a saturação do mercado das matérias gordas no interior da Comunidade, que não permite uma expansão importante do mercado — quanto mais não fosse devido aos hábitos de consumo e por razões de protecção da saúde — apenas seria possível, quando muito, aplicar medidas de redução das reservas de manteiga que produzissem efeitos no exterior do mercado comum. No que se refere a essas medidas, a demandada afirmou de maneira convincente que os mercados das matérias gordas no exterior da Comunidade estavam tão saturados como o mercado comunitário. Segundo ela, toda e qualquer exportação suplementar é impossível, quer, como no caso dos países em vias de desenvolvimento, pela falta de mercados, mesmo no quadro de acções humanitárias a título de ajuda alimentar, quer pela impossibilidade em que se encontra a Comunidade, em razão das obrigações de política comercial que lhe impõe o GATT, de escoar grandes quantidades suplementares de manteiga para os países terceiros.

150. A demandada não dispunha, por isso, senão da possibilidade de escoar quantidades suplementares de manteiga no interior da Comunidade. Não se poderá ver nisso uma violação do princípio da proporcionalidade se essas medidas não estiverem feridas de outros vícios.

151. De qualquer forma, não deve ser encarada como uma irregularidade em si no contexto acima analisado.

Ilegalidade e desvio de poder

152. O argumento das demandantes belga e neerlandesas segundo o qual, ao decidir a acção «manteiga de Natal» 1984-1985, a demandada teria excedido os poderes que lhe são conferidos pelos artigos 6.° e 12.° do Regulamento n.° 804/68, pois as possibilidades concorrenciais da manteiga no mercado não apenas teriam sido preservadas mas, pelo contrário, melhoradas e o equilíbrio do mercado entre a margarina e a manteiga teria, portanto, sido afectado de maneira discriminatória em detrimento da margarina, suscita desde logo as seguintes observações:

153. Na medida em que se trata da violação do princípio da estabilização dos mercados ou ainda da violação da proibição de discriminação, estas acusações já foram analisadas. Resta-nos apenas examinar se a demandada tinha competência, nos termos do artigo 6.° do Regulamento n.° 804/68, para melhorar as possibilidades concorrenciais da manteiga relativamente à margarina, em lugar de se limitar a mantê-las.

154. A disposição constante do n.° 4 do artigo 6.° do Regulamento n.° 804/68 deve ser interpretada à luz do espírito e dos objectivos do sistema de intervenção. Esse sistema serve para assegurar a garantia de preço; os produtos são comprados pelos organismos de intervenção sobretudo quando não podem ser escoados no mercado aos preços previstos pelo Conselho. Aliás, a intervenção não significa que os produtos sejam definitivamente subtraídos aos mecanismos do mercado; pelo contrário, devem ser recolocados no mercado no momento adequado. Se se pretende preservar desta forma as possibilidades concorrenciais da manteiga, deve, a este respeito, ter-se em conta que era já impossível escoar a manteiga fresca — sem o que não seria necessária a compra de manteiga pelos organismos de intervenção — e que, por outro lado, a armazenagem implicou uma diminuição da qualidade. Nesta situação, o facto de se manterem as possibilidades concorrenciais da manteiga no mercado equivale quase necessariamente a melhorar essas possibilidades. Isto pode fazer-se pela abertura de novos mercados, mas também pela melhoria das possibilidades concorrenciais face a produtos sucedâneos. Donde resulta que estas

medidas não devem ser obrigatoriamente desprovidas de efeitos na concorrência com esses produtos sucedâneos.

155. Assim, se se considerar este aspecto isoladamente, a demandada cumpriu a missão que lhe atribui o n.° 4 do artigo 6.° do Regulamento n.° 804/68. As suas competências no quadro dessas acções não são limitadas pelo n.° 4 do artigo 6.°, mas, quando muito, por outros princípios do direito comunitário, como o princípio da estabilização dos mercados ou o da proibição de qualquer discriminação.

156. Por isso, as acusações das demandantes relativas a legalidade ou desvio de poder não são procedentes.

Violação do princípio da livre circulação de mercadorias

157. Nos termos do n.° 1 do artigo 5.° do Regulamento n.° 2956/84, a manteiga é exclusivamente destinada ao consumo directo no Estado-membro em que a ajuda ou a redução de preço são concedidas, sem prejuízo de pequenas quantidades desprovidas de qualquer carácter comercial compradas por consumidores privados *finais*.

158 Esta disposição exclui a livre comercialização da «manteiga de Natal». A observação feita pela demandada no sentido de que seria possível a existência de um «comércio relativo a pequenas quantidades desprovidas de qualquer carácter comercial» não convence, pois é difícil conceber um comércio «desprovido de qualquer carácter comercial». A disposição correspondente constante do n.° 1 do artigo 5.° do regulamento permite apenas ao consumidor final utilizar num Estado-membro a manteiga comprada noutro Estado-membro. Quando muito, pode-se imaginar que a transmissão não lucrativa desta manteiga a amigos ou conhecidos possa ser considerada lícita. Todo isto está muito longe da livre circulação de mercadorias num mercado comum.

159. O artigo 38.° do Tratado CEE estabelece que o mercado comum abrange a agricultura e o comércio dos produtos agrícolas e que, salvo disposições contrárias dos artigos 39.° a 46.° inclusive, as regras previstas para o estabelecimento do mercado comum são aplicáveis aos produtos agrícolas. Assim, não é possível, depois do fim do período transitório, invocar os artigos 39.° a 46.° para justificar uma derrogação unilateral ao artigo 34.° do tratado CEE [41]. Se é verdade que os artigos 30.° a 36.° do Tratado visam em primeiro lugar as medidas unilaterais dos Estados-membros, não é menos verdade que cabe às instituições comunitárias, nos termos do acórdão deste Tribunal de 29 de Fevereiro de 1984 [42], respeitar a livre circulação de mercadorias no interior da Comunidade, elemento fundamental do mercado comum.

160. E isto foi omitido pela demandada ao aprovar o n.° 1 do artigo 5.° do Regulamento n.° 2956/84. Em especial, não lhe era lícito basear esta medida no artigo 36.° do Tratado CEE, pois as condições deste artigo, supondo-as aplicáveis aos actos das instituições comunitárias, não estavam preenchidas.

161. Não se poderá também apoiar a demandada quando ela considera, invocando analogicamente o acórdão do Tribunal de 20 de Fevereiro de 1979 [43], que é possível introduzir restrições suplementares à livre circulação de mercadorias quando elas se tornem necessárias por exigências imperativas da política agrícola. Com isto, a deman-

41 — Ver acórdão de 16 de Março de 1977 no processo 68/76, Comissão/República Francesa, Recueil, p. 515.

42 — Acórdão de 29 de Fevereiro de 1984 no processo 37/83, op. cit.

43 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1979 no processo 120/78, Rewe-Zentrale AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Recueil, p. 649.

dada visa em particular o «carácter social», a «limitação das quantidades» e a «breve duração» das medidas [44].

162. Pode-se, é certo, concordar com a demandada em que, no acórdão citado, o Tribunal admitiu possibilidades suplementares de restringir a livre circulação de mercadorias que vão para além do disposto no artigo 36.°, em particular tendo em conta as exigências de lealdade do comércio e de defesa dos consumidores. Contudo, esta jurisprudência que vai para além dos termos dos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE não pode ser ampliada por analogia, tendo em conta a importância fundamental do princípio da livre circulação das mercadorias para o estabelecimento do mercado comum.

163. Ainda que fosse esse o caso, deveria forçosamente concluir-se que a demandada não apresentou razões suficientes para explicar a razão por que era absolutamente necessário fechar as fronteiras para atingir os objectivos da acção «manteiga de Natal» (aumento das vendas, rotação dos *stocks*). Nenhuma das razões expostas no ponto 148 é bastante para justificar a paragem imposta à livre circulação de mercadorias, cuja criação é um dos aspectos fundamentais do Tratado CEE. Ora, essa justificação é indispensável, tanto para aplicação dos elementos de derrogação inscritos no artigo 36.° como para os admitidos a título suplementar pelo Tribunal.

164. A regra constante do n.° 1 do artigo 5.° do Regulamento n.° 2956/84 viola assim o princípio da livre circulação de mercadorias enunciado nos artigos 30.° e seguintes do Tratado CEE.

44 — Regulamento CEE n.° 2956/84, JO L 279/1984, de 18 de Outubro de 1984, nono considerando.

165. Não se poderá, contudo, reconhecer as consequências que as demandantes neerlandesas extraem da violação do princípio da livre circulação de mercadorias, ou seja, que a ilegalidade afecta não apenas a disposição específica mas igualmente o título I do Regulamento n.° 2956/84 no seu conjunto. A exclusão da livre circulação de mercadorias no que respeita à «manteiga de Natal» constitui uma medida conexa que não torna ilegal o resto da acção «manteiga de Natal», pelo menos desse ponto de vista. Ainda que as disposições que excluem a livre circulação de mercadorias não tivessem sido incluídas no regulamento, a acção «manteiga de Natal» podia ser aplicada. Isto mostra que a exclusão da livre circulação de mercadorias não constitui uma regra tão importante que dela se deva inferir que, sem essa exclusão, a acção «manteiga de Natal» não poderia ter sido posta em prática.

Violação do princípio da confiança legítima

166. As demandantes neerlandesas afirmam finalmente que, tendo em conta as declarações públicas da demandada quanto à ineficácia das acções do tipo «manteiga de Natal», não podiam esperar que uma acção desse tipo fosse levada a cabo em 1984.

167. Se se analisarem mais detalhadamente as citadas declarações da demandada, constata-se que a Comissão considerou que acções do tipo «manteiga de Natal» não tiveram êxito suficiente para justificar os custos que delas resultavam. Não foram abordados outros aspectos, como por exemplo a eficácia da acção «manteiga de Natal» para assegurar a rotação dos *stocks*. Em particular, deve concluir-se que, como correctamente afirma a demandada, ela nunca se comprometeu a não voltar a levar a cabo no futuro uma acção «manteiga de Natal». Só *após* a

aplicação da acção «manteiga de Natal» é que ela declarou no relatório sobre a agricultura de 1985 que não encarava a possibilidade de repetir essa acção para a campanha de 1985-1986, pois esta medida destinada a aumentar as vendas de manteiga revelara-se cara e sem influência sobre os preços [45].

168. Assim, a demandada não deu às demandantes razões para contarem com uma não renovação, no futuro, das acções do tipo «manteiga de Natal» 1984-1985. Pelo contrário, como correctamente afirmou a demandada, o aumento das reservas de manteiga deveria ter conduzido as demandantes — tal como outros operadores económicos do sector dos produtos lácteos — a esperar que fossem adoptadas medidas de redução das existências do tipo da acção «manteiga de Natal». Considero, além disso, que as demandantes deveriam ter indicado quais as medidas que tomaram ou deixaram de tomar como consequência do facto de contarem com a não renovação das acções «manteiga de Natal». Em minha opinião, a simples diminuição do volume de negócios não chega, pois as demandantes tê-la-iam sofrido mesmo que esperassem a realização de acções «manteiga de Natal».

Responsabilidade da Comunidade

169. Resta, finalmente, examinar se as infracções verificadas são de molde a implicar a responsabilidade da Comunidade. Segundo jurisprudência constante deste Tribunal, a simples verificação da irregularidade de um acto não é suficiente para implicar a responsabilidade das instituições comunitárias no quadro da sua função normativa. É necessário ainda que outros elementos determinados se verifiquem. Os actos normativos, que incluem nomeadamente decisões de política económica, só podem acarretar a responsabilidade da Comunidade em presença de uma «violação suficientemente caracterizada de uma regra superior de direito que proteja os particulares» [46]. Se a responsabilidade por actos ilícitos apenas é admitida excepcionalmente e em circunstâncias especiais no caso das decisões de política económica, é porque as instituições da Comunidade dispõem forçosamente de uma ampla margem de apreciação no respeitante a estas decisões de política económica e porque convém garantir que as instituições comunitárias não serão entravadas nas suas decisões pela perspectiva de acções de indemnização de cada vez que tenham, no domínio da economia política, de escolher entre o interesse geral e o interesse dos particulares [47].

170. Qualquer regulamentação económica afecta necessariamente os interesses de todas as pessoas envolvidas a que as medidas não se dirijam directamente. Mesmo que não sejam obrigados a ter em conta o conjunto dos interesses que são afectados de uma maneira ou de outra, os poderes públicos devem, contudo, como declarou o Tribunal no acórdão de 12 de Junho de 1958 no processo 15/57 [48], «agir com prudência e... apenas intervir após terem cuidadosamente considerado os diferentes interesses em jogo, limitando, tanto quanto possível, os prejuízos previsíveis para terceiros» (tradução provisória).

171. Ao aplicar a acção «manteiga de Natal» 1984-1985, a demandada não teve suficientemente em conta estes princípios.

45 — *A situação da agricultura na Comunidade*, relatório 1985, n.° 187, p. 139.

46 — Jurisprudência constante, ver, por exemplo, os acórdãos de 2 de Dezembro de 1971 no processo 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho das Comunidades Europeias, Recueil, p. 975, e de 6 de Dezembro de 1984 no processo 59/83, op. cit.

47 — Acórdão de 25 de Maio de 1978 nos processos apensos 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG e outros/Conselho e Comissão, Recueil, p. 1209.

48 — Acórdão de 12 de Junho de 1958 no processo 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de chasse/Haute Autorité de la CECA, Recueil, p. 159.

172. Deve, desde logo, considerar-se sucintamente a este respeito que a exclusão da livre circulação de mercadorias relativamente à «manteiga de Natal» não pode implicar a responsabilidade da Comunidade. Se é certo que o princípio da livre circulação de mercadorias constitui um dos fundamentos do mercado comum, como a jurisprudência repetidas vezes salientou, é impossível no presente caso ver neste princípio uma regra de direito que protege as demandantes. Elas não alegaram que teriam a intenção, por exemplo, de se dedicarem ao comércio intracomunitário de «manteiga de Natal». Além disso, a demandada alegou muito justamente que a exclusão da livre circulação das mercadorias tinha protegido especialmente as demandantes neerlandesas, na medida em que impediu que as quantidades das existências de manteiga que não era possível escoar no mercado doutros Estados-membros fossem importadas para os Países Baixos e saturassem ainda mais o mercado neerlandês da manteiga e da margarina.

173. Resta, portanto, analisar a violação feita pela demandada, com os auxílios ilegais concedidos, do princípio da estabilização dos mercados e da proibição de discriminação.

174. Concluo da jurisprudência do Tribunal até ao presente, em matéria de responsabilidade extracontratual, que a proibição de discriminação bem como o objectivo de estabilização dos mercados podem fazer parte das regras que protegem os particulares e cuja violação pode implicar a responsabilidade comunitária [49].

175. Descortino uma norma semelhante de protecção dos particulares na proibição de conceder auxílios ilícitos, e a sua violação pode igualmente desencadear a responsabilidade da Comunidade. A garantia de uma concorrência defendida das distorções no interior do mercado comum não representa apenas um critério de organização objectivo para o funcionamento do mercado comum; é igualmente útil para cada operador económico que ela tem de proteger dos actos contrários às suas possibilidades comerciais praticados por um concorrente ilicitamente subvencionado.

176. Igualmente se encontra preenchido neste caso o critério suplementar, exigido pela jurisprudência, da existência de uma violação suficientemente caracterizada da norma que protege os particulares, que leva a que a responsabilidade da Comunidade apenas exista excepcionalmente e em circunstâncias particulares, pois, em domínios abrangidos pela política económica da Comunidade, é normal que os particulares tenham de suportar, dentro de limites razoáveis, certos efeitos desvantajosos de uma norma de direito sobre os seus interesses económicos, sem que tenham por isso direito a serem indemnizados pelos fundos públicos.

177. Ao exceder as competências que lhe foram atribuídas, concedendo ajudas ilícitas, a demandada prejudicou a organização comum de mercado do leite e dos produtos lácteos, bem como a relação criada pelo Conselho entre a organização de mercado das matérias gordas e a organização do mercado do leite, isto é, violou o princípio da estabilização dos mercados bem como a proibição de discriminação. A demandada fê-lo com o objectivo de eliminar os excedentes de manteiga ou de conseguir uma rotação das reservas desses excedentes cuja formação deve ser atribuída em grande parte ao comportamento das instituições comunitárias e, especialmente, às estruturas da organização do mercado do leite bem como às decisões do Conselho em matéria de preços. Os limites razoáveis de certos efeitos prejudiciais que os particulares devem suportar sem direito a indemnização são, em todo o caso, ultrapassados quando, para eli-

49 — Ver acórdãos de 2 de Dezembro de 1971 no processo 5/71, op. cit., de 13 de Novembro de 1973, nos processos apensos 63 a 69/72, Wilhelm Werhahn Hansamühle e outros/Conselho e Comissão, Recueil, p. 1229, e de 25 de Maio de 1978 nos processos apensos 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, op. cit., e numerosos outros acórdãos.

minar excedentes estruturais de um produto agrícola provocados pela própria Comunidade, uma instituição comunitária que não é para esse efeito competente prejudica os interesses comerciais de operadores económicos que não são abrangidos pela organização de mercado para cuja sobrevivência as medidas ilegais foram adoptadas.

178. É verdade que o Tribunal já por diversas vezes declarou que uma empresa não pode invocar um direito adquirido à manutenção de uma vantagem resultante para essa empresa da existência de uma organização comum de mercado de que ela beneficiou em determinado momento [50]. Este princípio aplica-se forçosamente ao equilíbrio criado pelo Conselho entre duas organizações de mercado diferentes, de forma que as demandantes não podem invocar um direito adquirido segundo o qual as relações entre a organização do mercado do leite e dos produtos lácteos e a organização de mercado das matérias gordas não poderiam ser modificadas.

179. Foi isto que a demandada invocou quando afirmou não existir qualquer obrigação de garantir a situação actual dos fabricantes de margarina no mercado da Comunidade; segundo ela, as instituições comunitárias podiam licitamente modificar de maneira importante as regras das próprias organizações de mercado. As demandantes admitiram estes argumentos no decurso da audiência, com uma restrição importante: as organizações de mercado podem efectivamente ser modificadas, mas apenas pela instituição *competente* para esse efeito, ou seja, no caso presente, pelo Conselho das Comunidades Europeias.

180. Poderia talvez dizer-se que o Conselho teria podido perfeitamente decidir uma acção como a «manteiga de Natal» 1984-1985. É certo que o Conselho é, em qualquer caso, competente para diminuir o preço da manteiga, para atribuir ajudas ao consumo de manteiga ou para as autorizar e, portanto, para intervir de maneira substancial nas relações de concorrência entre a manteiga e a margarina. O Conselho poderia mesmo eliminar a vantagem de preço existente até ao presente em benefício da margarina, instituindo, por exemplo, um imposto de um montante correspondente sobre as matérias gordas. É, contudo, o Conselho, mediante proposta da Comissão, que é competente para este efeito, e não apenas a Comissão.

181. Convém, contudo, ter em consideração neste contexto que o poder do Conselho relativamente às modificações, em princípio lícitas, das organizações de mercado, também tem alguns limites. No acórdão de 14 de Maio de 1975 no processo 74/74 [51], o Tribunal considerou que a supressão dos montantes compensatórios monetários, sem aviso e sem que a medida tivesse sido acompanhada de disposições transitórias, representava a violação de uma regra superior de direito e, por consequência, declarou a Comunidade responsável. O Tribunal censurou, nomeadamente, à Comissão não ter previsto medidas transitórias para proteger a confiança legítima das empresas em causa no sistema comunitário.

182. Este aspecto deve igualmente ser tomado em consideração quando o Conselho introduz modificações importantes numa organização de mercado ou nas relações entre várias organizações de mercado. O Conselho deve respeitar a confiança legítima dos operadores económicos no sistema comunitário existente e deve prever medidas transitórias adequadas que permitam a esses operadores adaptar-se às condições económicas-quadro tal como serão ulteriormente

50 — Ver acórdãos de 27 de Setembro de 1979 no processo 230/78, SpA Eridania-Zuccherifici Nazionali e outros/ /Ministério da Agricultura e Florestas e outros, Recueil, p. 2749, e de 6 de Dezembro de 1984 no processo 59/83, op. cit.

51 — Acórdão de 14 de Maio de 1975 no processo 74/74, Comptoir national technique agricole SA/Comissão, Recueil, p. 533.

modificadas. Se o Conselho não o fizer, a Comunidade deverá, em qualquer caso, suportar a responsabilidade do prejuízo sofrido pelos operadores económicos devido à passagem abrupta de um sistema antigo para um novo sistema de mercado.

183. Noutros termos, não é a parte de mercado das matérias gordas que as demandantes puderam adquirir graças à aplicação das organizações comuns de mercado, respectivamente das matérias gordas e do leite e dos produtos lácteos, que lhes é garantida. O que lhes é assegurado é que essa parte de mercado não será diminuída de maneira abrupta, sem medidas de transição. Assim, a parte de mercado adquirida pelas demandantes não lhes é garantida. Pelo contrário, é unicamente contra uma ruptura abrupta do mercado que é necessário protegê-las. Estes princípios são tanto mais válidos quando se trata de uma intervenção no mercado de curta duração, provisória, e em data não indicada previamente, como foi o caso quando a demandada anunciou, em 18 de Outubro de 1984, a sua acção «manteiga de Natal» para o período posterior a 5 de Novembro de 1984.

184. Assim, no caso de uma intervenção nos direitos das demandantes só ter sido decidida por uma instituição sem competência para tal, quando as demandantes, em princípio, não podiam opor-se a essa intervenção se emanada da instituição competente, deve colocar-se a questão de saber se se pode considerar existir uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que protege as demandantes.

185. Também aqui, inclino-me a responder pela afirmativa. É certo que a repartição de competências entre as instituições comunitárias corresponde em primeiro lugar a considerações práticas, com vista a garantir uma repartição criteriosa do trabalho e um bom cumprimento das tarefas. Todavia, ela desempenha ainda uma função de protecção dos operadores económicos, em particular quando as instituições comunitárias têm competência para intervir no domínio dos seus interesses ou para adoptar regulamentações de excepção que se afastam das disposições de princípio do Tratado: quando essa competência é reservada apenas ao Conselho, a sua adopção implica obrigatoriamente a cooperação de diversas instituições comunitárias. A Comissão deve apresentar um projecto, o Parlamento deve eventualmente ser ouvido, e só depois o Conselho pode decidir. Estas regras de processo garantem aos operadores económicos uma protecção acrescida contra as violações dos seus direitos, pois, antes de ser imposto um encargo aos operadores económicos, é necessário o *concurso de vontades de várias instituições comunitárias*, o que não acontece quando a *Comissão age sozinha.*

186. É por isso que consideramos que a infracção cometida pela demandada às regras de repartição das competências no interior da Comunidade constitui igualmente, pelo menos nos casos de existência de um prejuízo da situação jurídica de operadores económicos, violação de uma regra superior de direito destinada à protecção dos particulares, susceptível de implicar a responsabilidade da Comunidade.

A responsabilidade por acto lícito

187. As demandantes neerlandesas pediram, a título subsidiário, que lhes fosse atribuída uma indemnização a título de protecção da confiança legítima, mesmo na hipótese de o comportamento da demandada ser considerado lícito.

188. Inclino-me para a afirmativa neste ponto, na hipótese de, por comportamento lícito em favor dos produtores de manteiga, a Comunidade ter colocado os fabricantes de margarina que até então tivessem exercido as suas actividades de maneira legal no mercado das matérias gordas alimentares numa situação de crise que ameaçasse a sua existência. A Comunidade não é apenas responsável perante os produtores de manteiga, mas igualmente perante os fabricantes de margarina. Se, por razões políticas superio-

res, ela impusesse tal sacrifício aos fabricantes de margarina, deveria indemnizá-los em conformidade. Ora, segundo expuseram as próprias demandantes, esse sacrifício colocando em perigo a sua existência não lhes foi imposto.

189. Não é necessário, nos presentes processos, responder de maneira definitiva à questão de saber se se podia admitir uma responsabilidade mais extensa da Comunidade por comportamento *conforme com o direito*. Quando muito, poder-se-á deduzir essa responsabilidade mais extensa do facto de as demandantes não serem igualmente obrigadas a esperar uma violação legal dos seus interesses. Já disse acima, ao tratar a questão de uma eventual violação do princípio da confiança legítima (n.^{os} 166 e seguintes), que a demandada não deu às demandantes motivos para estas poderem fundar essa confiança.

C — Conclusão

190. Assim, sugiro-vos que decidais no seguinte sentido:

1) A demandada deve indemnizar as demandantes pelo prejuízo que estas sofreram em virtude da aplicação do Regulamento n.° 2956/84, de 18 de Outubro de 1984.

2) As partes devem comunicar ao Tribunal, num prazo de seis meses após a pronúncia deste acórdão, o montante das indemnizações que fixarem de comum acordo num quadro não contencioso.

3) Na falta desse acordo num quadro não contencioso, as partes devem submeter ao Tribunal, no mesmo prazo, uma avaliação concreta das suas pretensões.

4) A decisão sobre as despesas será tomada a final.