CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIR GORDON SLYNN

apresentadas em 2 de Fevereiro de 1988 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Estes quatro processos apensos constituem mais um episódio da epopeia das ajudas comunitárias pagas aos produtores gregos de concentrados de tomate, no âmbito da organização comum de mercado dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas [na altura dos factos, regida pelo Regulamento (CEE) n.° 516/77 do Conselho, JO 1977, L 73, p. 1, com as alterações nele introduzidas]. O objectivo da ajuda era o de assegurar a competitividade da produção de concentrados de tomate da Comunidade em relação às importações de países terceiros, garantindo simultaneamente uma retribuição adequada aos agricultores; a ajuda era calculada com base num «produto de referência» (o qual, na altura dos factos, era uma quantidade de 100 kg, incluindo a embalagem imediata, de concentrado com 28 % a 30 % de extracto seco, acondicionado em embalagens de 1,5 kg) e ajustada mediante coeficientes, de forma a levar em conta as variações de acondicionamento e de concentração.

Por força do artigo 103.° do Acto de Adesão da Grécia (JO 1979, L 291, p. 17), o nível da ajuda à produção destinada aos produtores gregos de concentrado devia ser calculado de forma diferente da utilizada em relação aos produtores dos outros Estados-membros. Assim, foram fixados dois níveis de ajudas para as campanhas de 1981/1982, 1982/1983 e 1983/1984; os coeficientes adoptados para 1981/1982 foram mantidos nos dois anos seguintes e eram os mesmos, tanto para a Grécia como para os outros Estados-membros. [Ajudas: Regulamento (CEE) n.° 1963/81 (JO 1981, L 192, p. 16), Regulamento (CEE) n.° 1585/82 (JO 1982, L 178, p. 20), Regulamento (CEE) n.° 1618/83 (JO 1983, L 159, p. 52); coeficientes: Regulamento (CEE) n.° 1962/81 (JO 1981, L 192, p. 13), Regulamento (CEE) n.° 1602/82 (JO 1982, L 179, p. 16) e Regulamento (CEE) n.° 1615/83 (JO 1983, L 159, p. 48].

A primeira contestação do trabalho da Comissão verificou-se com o processo 250/81, (Greek Canners/Commissão, Recueil 1982, p. 3535), no qual os recorrentes pediam a anulação do Regulamento (CEE) n.° 1962/81, com o fundamento de que os coeficientes fixados não tomavam suficientemente em conta as pequenas embalagens geralmente utilizadas na Grécia e os custos de produção mais elevados neste país. Este recurso foi julgado inadmissível, com o fundamento de que o regulamento em questão não dizia directa e individualmente respeito aos recorrentes, nos termos do artigo 173.° do Tratado, embora pudesse afectá-los.

No processo 192/83 (Grécia/Comissão, Recueil 1985, p. 2791, a que chamarei em seguida «recurso de anulação de 1983»), a Grécia atacou o Regulamento n.° 1618/83 (ajudas) e o Regulamento n.° 1615/83 (coeficientes), que só diziam respeito à campanha de 1983/1984. No acórdão, o Tribunal considerou que a Comissão tinha «cometido um erro técnico ao transpor, para um sistema de ajudas que estabelece uma distinção entre os produtores gregos e

* Tradução do inglês.

os dos outros Estados-membros, o sistema geral de coeficientes para todos os produtores, tal como vigorava antes da adesão da República Helénica» [n.° 33 (tradução provisória)].

Na opinião do Tribunal, isto levou a «uma injustificada redução da ajuda concedida a todos os produtores gregos cujo produto não corresponde» ao produto de referência. Embora involuntário, o resultado foi uma desigualdade de tratamento objectiva, contrária aos segundo e terceiro parágrafos do n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, que exige a igualdade de tratamento de todos os produtores, em prejuízo dos objectivos do Regulamento (CEE) n.° 516/77, que consiste em assegurar que os produtos da Comunidade tenham preços competitivos em relação aos produtos dos países terceiros.

Em consequência, o Tribunal declarou nulo o Regulamento (CEE) n.° 1615/83, na medida em que os coeficientes fixados davam origem a um tratamento desigual entre a Grécia e os outros Estados-membros em resultado da «utilização de embalagens menores que o acondicionamento tipo adoptado» para o produto de referência (n.° 35 e parte dispositiva do acórdão). O Tribunal declarou ainda que: «O artigo 176.° do Tratado CEE impõe à Comissão que fixe novos coeficientes para a Grécia ou estabeleça qualquer outro sistema de compensação, tendo em conta que o sistema de ajudas estabelece uma distinção entre a Grécia e os outros Estados-membros» [n.° 36 (tradução provisória)].

Noutros processos instaurados na mesma altura (processos apensos 194 a 206/83, Asteris e outros/Comissão, Recueil 1985, p. 2815, a que chamarei em seguida «acção de indemnização»), os demandantes, que eram produtores gregos de concentrado de tomate, pediram uma compensação pelos prejuízos que alegam ter sofrido em resultado dos coeficientes fixados para as campanhas de 1981/1982 e 1982/1983 pelos regulamentos (CEE) n.os 1962/81 e 1602/82, respectivamente (ver n.° 18 dos fundamentos do acórdão). O Tribunal remeteu para a sua declaração no recurso de anulação de 1983, cujo acórdão foi proferido no mesmo dia, de que os coeficientes idênticos fixados para a campanha de 1983/1984 pelo Regulamento (CEE) n.° 1615/83 eram ilegais e declarou que «esta constatação deve ser extensiva, por idênticas razões, aos Regulamentos da Comissão n.os 1962/81 e 1602/82, que fixam os coeficientes para as campanhas de 1981/1982 e 1982/1983, respectivamente» [n.° 19 (tradução provisória)]. O Tribunal, no entanto, considerou que o «erro técnico» da Comissão na fixação dos coeficientes não podia ser entendido como uma violação importante de uma norma legal superior ou como uma inobservância manifesta e grave dos limites da competência da Comissão, embora conduzisse objectivamente a um tratamento discriminatório dos produtores gregos (o qual fora considerado, no recurso de anulação de 1983, contrário ao princípio consagrado no n.° 3 do artigo 40.°). Em consequência, foi decidido que a Comunidade não era responsável, nos termos do segundo parágrafo do artigo 215.°

Antes de serem proferidos estes acórdãos, a Comissão aprovara o Regulamento (CEE) n.° 1709/84 (JO 1984, L 162, p. 8), que fixa os coeficientes para as campanhas de 1984/1985, 1985/1986 e 1986/1987, ou seja, até ao final do período de transição estabelecido pelo artigo 103.° do Acto de Adesão da Grécia. O artigo 4.° e o anexo V deste regulamento estabelecem os coeficientes aplicáveis para a ajuda à produção de

concentrados de tomate, sem diferenciar entre a Grécia e os outros Estados-membros.

Processos 97 e 99/86

Na sequência do acórdão proferido no recurso de anulação de 1983, a Comissão, em 20 de Fevereiro de 1986, aprovou o Regulamento (CEE) n.° 381/86 (JO L 44, p. 16), que prevê o «pagamento complementar de uma ajuda à produção para embalagens de certas dimensões contendo concentrados de tomate obtidos a partir de tomates gregos no decurso da campanha de comercialização de 1983/1984». No respectivo preâmbulo, reconhece-se a necessidade de remediar a desigualdade de tratamento apontada no acórdão do Tribunal, mas a Comissão nada fez para aumentar o montante da ajuda paga ou devida, no que respeita às campanhas de comercialização anteriores ou posteriores à de 1983/1984. Em particular, não alterou o Regulamento (CEE) n.° 1709/84, relativo às campanhas de 1984/1985, 1985/1986 e 1986/1987, mantendo-se a desigualdade de tratamento.

As quinze empresas recorrentes nos processos apensos 97 e 193/86 (adiante: «os produtores») representam, conforme foi declarado ao Tribunal, 99 % da produção grega de concentrados de tomate. Tanto elas como a Grécia sustentam que os acórdãos do Tribunal exigem que a Comissão corrija este estado de coisas. A Comissão reconhece que podia — e pode — tomar medidas no sentido de suplementar a ajuda relativa às campanhas anteriores e posteriores. No entanto, sustenta que os acórdãos do Tribunal só a obrigam a adoptar medidas em relação à campanha de comercialização de 1983/1984 — o que já fez, mediante o Regulamento (CEE) n.° 381/86. No que respeita às outras campanhas, tomou uma decisão política de não alterar o sistema.

Os produtores e a Grécia formulam pedidos idênticos nos dois primeiros processos presentemente submetidos ao Tribunal (processos 97 e 99/86, respectivamente), ou seja, a anulação do Regulamento (CEE) n.° 381/86 e uma injunção do Tribunal, para que a Comissão dê cumprimento aos acórdãos proferidos no recurso de anulação de 1983 e na acção de indemnização, concedendo mais ajudas referentes às campanhas de 1981/1982, 1982/1983, 1984/1985 e 1985/1986 (e ainda, só no caso dos produtores, 1986/1987), de forma a pôr fim à desigualdade de tratamento dos produtores gregos. Na réplica, o Governo grego limitou-se a reiterar o pedido de anulação do Regulamento (CEE) n.° 381/86, mas creio que o terá feito apenas por uma questão de condensação, sem que pretendesse reduzir o pedido formulado no requerimento inicial. Também me parece parece claro, face ao conjunto das alegações do Governo grego, que este pede igualmente que o Tribunal ordene medidas em relação à campanha de comercialização de 1986/1987, dado que esta campanha é referida na argumentação, a qual tanto diz respeito a esta campanha como às anteriores. A Comissão não tomou posição quanto a estes dois aspectos.

Embora aceite a admissibilidade do recurso interposto pela Grécia, a Comissão entende que o recurso interposto pelos produtores é inadmissível, dado que o Regulamento (CEE) n.° 381/86 é um acto puramente legislativo que, portanto, não diz directa e individualmente respeito aos recorrentes, como o Tribunal decidiu no processo Greek Canners em relação ao Regulamento (CEE) n.° 1962/81, que o precedera. Segundo a Comissão, é irrelevante o facto de o regulamento impugnado, que incide sobre o sector

em que os produtores exercem a sua actividade, ter sido adoptado depois de proferido o acórdão do Tribunal.

Os produtores sustentam o contrário: a referência, no n.° 36 do acórdão proferido no recurso de anulação de 1983, à obrigação da Comissão nos termos do artigo 176.°, conjugada com as afirmações do Tribunal na acção de indemnização, basta para fazer do Regulamento (CEE) n.° 381/86, apesar da sua forma exterior, uma decisão que diz directa e individualmente respeito aos recorrentes.

Nos processos apensos 16 e 17/62 (Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Conselho, Recueil 1962, p. 901), o Tribunal afirmou que a questão de saber se um diploma impugnado é um regulamento ou uma decisão deve ser examinada em função do seu objecto e conteúdo, e não da sua designação oficial. O critério de distinção «deve procurar-se no 'alcance', geral ou não, da medida». Um regulamento, que é essencialmente um diploma legislativo, é «aplicável, não a um número limitado de pessoas, definidas ou identificáveis, mas a categorias inteiras de pessoas, abstracta e globalmente consideradas...; se um acto, a que o seu autor chamou regulamento, contiver disposições susceptíveis de respeitar a um determinado número de pessoas jurídicas de forma não apenas directa mas também individual, tem de se admitir, sem prejuízo da questão de saber se esse acto, globalmente considerado, pode ser correctamente qualificado de regulamento, que essas disposições em nenhum caso têm a natureza de regulamento, pelo que podem ser impugnadas por aquelas pessoas, nos termos do segundo parágrafo do artigo 173.°» [p. 918 (tradução provisória)].

Não havia dúvida de que o Regulamento (CEE) n.° 1962/81, aplicável em toda a Comunidade, tinha carácter legislativo. Logo, os recorrentes no processo Greek Canners não tinham legitimidade activa. A primeira vista, dir-se-ia que o Regulamento (CEE) n.° 381/86, que trata de matéria similar, se insere na mesma categoria e que, com base em anteriores acórdãos do Tribunal segundo os quais as disposições do artigo 173.°, no que se refere à legitimidade dos recorrentes que não sejam Estados-membros, deve ser interpretada de forma algo restritiva, o recurso dos produtores devia ser rejeitado por inadmissível.

Bem vistas as coisas, embora a questão não seja absolutamente nada fácil, sou de parecer que esta posição é demasiado simplista.

Em primeiro lugar, o Regulamento (CEE) n.° 381/86 tem a ver com uma questão confinada à Grécia e a um número limitado de operadores económicos envolvidos na transformação de tomates gregos em concentrados gregos durante a campanha de comercialização de 1983/1984: os responsáveis por 99 % dessa produção estão agora perante o Tribunal.

O regulamento tinha claramente a ver com esses operadores, e só com eles — e nada indica que algum dos recorrentes não estivesse em actividade em 1983/1984 ou que a Comissão, se o desejasse, não tivesse podido elaborar uma lista completa desses operadores. Deste modo, parece-me que o regulamento tem mais a natureza de uma decisão que diz respeito a esses operadores, e só a eles, que a de um regulamento de alcance geral. Dado que as pessoas «às quais se referiam as disposições eram identificáveis» ao tempo em que o «regulamento» foi elaborado, creio razoável afirmar que foram individualmente afectadas (processo 112/77, Töpfer/Comissão, Recueil 1978, p. 1019,

1030; processos apensos 41 a 44/70, NV International Fruit Company e outros/Comissão, Recueil 1971, p. 411; processo 11/82, Piraiki-Patraiki/Comissão, Recueil 1985, p. 207; este último caso envolvia operadores que celebraram contratos de fornecimento de fio de algodão a compradores franceses antes de serem autorizadas as medidas de protecção).

Não há dúvida de que as autoridades nacionais não dispunham de qualquer margem de apreciação no que respeita à aplicação deste acto. Assim, em minha opinião, os operadores foram directamente afectados pelo acto, que lhes dizia directamente respeito, nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE (processo International Fruit Company, atrás citado). Mesmo que se entendesse que as autoridades nacionais dispunham de uma margem teórica de apreciação, um acto comunitário como este pode dizer directamente respeito a um particular (processo Piraiki-Patraiki, atrás citado).

Admito, portanto, que os produtores tenham a necessária legitimidade para impugnar este regulamento, intencionalmente adoptado com vista a corrigir um erro técnico cometido em seu desfavor pelas disposições normativas de ordem geral, que não tomaram devidamente em conta a sua situação específica.

Segundo o artigo 176.° do Tratado, a instituição cujo acto tenha sido declarado nulo ou cuja abstenção tenha sido declarada contrária ao Tratado «deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão». A parte que tenha obtido vencimento no Tribunal dispõe da faculdade «de requerer ao Tribunal que declare o incumprimento pela instituição das suas obrigações, nos termos das disposições aplicáveis» [processo 30/76, Küster/Parlamento, Recueil 1976, p. 1719, 1725) (tradução provisória].

No recurso de anulação de 1983, a Grécia obteve a declaração de que o regulamento relativo a 1983/1984 era inválido. Não foi pedida qualquer declaração em relação aos anos anteriores e os respectivos regulamentos não foram anulados, embora o Tribunal tenha dado a entender na acção de indemnização que os regulamentos relativos a 1981/1982 e 1982/1983 estavam viciados pela mesma ilegalidade. A situação referente a 1983/1984 foi corrigida (sem que alguém tenha levantado objecções), mas é evidente que os coeficientes adoptados para os anos de 1984 a 1987 pelo Regulamento (CEE) n.° 1709/84, de 19 de Junho de 1984, não estão em conformidade com o acórdão proferido pelo Tribunal em 19 de Setembro de 1985 no recurso de anulação de 1983.

Há que considerar dois princípios. O primeiro é de que o Tratado, no artigo 173.°, estabelece um prazo para impugnar a validade das medidas adoptadas pela Comissão. Se não forem atempadamente impugnadas e posteriormente anuladas, são consideradas válidas. O segundo é de que a Comissão deve tomar medidas para dar cumprimento ao acórdão do Tribunal.

No que respeita ao primeiro princípio, é evidente que a Grécia não impugnou no prazo devido a validade, quer dos regulamentos relativos a 1981/1982 e 1982/1983, quer do Regulamento (CEE) n.° 1709/84, referente aos anos posteriores. Assim, estes regulamentos permanecem em vigor, a menos que sejam alterados pela Comissão. No que respeita às campanhas de comercialização que já tinham decorrido à data em que foi proferido o acórdão, entendo que a Comissão tem o direito de se prevalecer do prazo estabelecido. De outro modo, os prazos poderiam sempre ser ilididos: bastaria que um Estado-membro, que não impugnara os regulamentos anualmente substituídos, viesse mais tarde impugnar o regulamento relativo a um determinado ano, pedindo então que

fossem corrigidos os regulamentos referentes aos anos anteriores. O interesse da segurança jurídica justifica a regra segundo a qual as medidas já aplicadas devem ser mantidas, mesmo que se reconheça que assentam numa base errada.

Considero, assim, que o acórdão do Tribunal não obriga a Comissão a revogar ou alterar os regulamentos referentes às campanhas de comercialização de 1981/1982, 1982/1983 ou 1984/1985, todas elas concluídas à data do acórdão do Tribunal, a última destas campanhas terminou em 30 de Junho de 1985.

As campanhas de 1985/1986 e 1986/1987, pelo contrário, ainda não tinham terminado. Apesar da argumentação segundo a qual a Grécia só se podia queixar de si própria por não ter procurado impugnar a validade dos regulamentos em questão, incluindo o Regulamento n.° 1709/84, estou em crer que, para dar cumprimento ao artigo 176.° do Tratado, a Comissão tinha a obrigação de ajustar a regulamentação referente à campanha desse ano e dos anos seguintes. Embora o Tribunal não pudesse anular esse regulamento, dado que expirara o prazo de que a Grécia dispunha para o impugnar, a omissão de corrigir a situação, por parte da Comissão, a partir do momento em que tomou conhecimento de que o método adoptado era incorrecto, constitui um incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 176.° do Tratado. Estas obrigações não se resumem à campanha de 1983/1984, cujo regulamento foi anulado. A Grécia estava a tempo de impugnar o Regulamento (CEE) n.° 381/86 e, em minha opinião, tem direito a obter a sua anulação, na medida em que não regula as campanhas de 1985/1986 e 1986/1987 em conformidade com as indicações do Tribunal.

A primeira vista, pode parecer estranho que as campanhas de 1983/1984, 1985/1986 e seguintes devam ser rectificadas, enquanto a campanha de 1984/1985 permanece sem alterações. Não creio que seja uma posição ilógica, uma vez que se reconhece que a Grécia deveria ter impugnado o regulamento referente a esta campanha, mas não o fez.

Os produtores não eram partes no processo de anulação do regulamento referente a 1983/1984. No entanto, em minha opinião, tinham tanto direito como a Grécia a esperar que o Regulamento (CEE) n.° 381/86 rectificasse a situação, não só em relação àquela campanha, mas também em relação à campanha em curso e às campanhas futuras. Têm razão para dizer que é pelo menos surpreendente que a Comissão se agarre tão tenazmente ao argumento do prazo de recurso e continue a actuar, em relação às campanhas de comercialização que ainda não terminaram, numa base já declarada ilegal. O facto de a acção de indemnização ter sido julgada improcedente não é determinante. Os artigos 173.° e 215.° são independentes e têm diferentes objectivos. O facto de o Tribunal ter indeferido o pedido na acção de indemnização não obsta, em minha opinião, a que os produtores obtenham vencimento no presente processo. Considero, assim, que têm direito, no processo 97/86, a uma decisão idêntica à da Grécia.

Processos 193 e 215/86

Os recorrentes precisaram que estes dois recursos são subsidiários em relação aos dois primeiros, sendo desnecessários se nestes obtiverem provimento. Dada a conclusão a que cheguei, não há que examinar os processos 193 e 215/86.

Mas já haverá que examiná-los, se os recorrentes não obtiverem provimento nos dois primeiros processos. Ambos foram atempadamente interpostos e, em minha opinião, as partes têm a necessária legitimidade. Assim, considerá-los-ia admissíveis.

Na sequência da adopção do Regulamento (CEE) n.° 381/86, os produtores e a Grécia, por cartas de 10 e 17 de Abril de 1986, respectivamente, pediram à Comissão que desse cumprimento aos acórdãos proferidos nos recursos de 1983, estabelecendo uma ajuda suplementar para as campanhas de comercialização anteriores e posteriores à de 1983/1984. Este pedido foi expressamente formulado com base no artigo 175.° do Tratado. Por cartas de 11 e 19 de Junho de 1986, respectivamente, a Comissão respondeu que considerava ter dado cumprimento ao acórdão do processo 192/83 e que a nada mais estava obrigada. Em ambos os processos, os recorrentes pedem a anulação desta tomada de posição e daquilo a que chamam a recusa da Comissão de dar cumprimento ao acórdão do Tribunal. Estou em crer que os recorrentes pretenderam basear estes recursos, em primeiro lugar, no artigo 175.°, por omissão de uma tomada de posição, e em segundo lugar no artigo 173.°, por a Comissão se ter recusado a agir, o que constitui, em si própria, uma decisão impugnável.

Em minha opinião, o fundamento baseado no artigo 175.° não procede, dado que a Comissão não adoptou uma posição. Declarou que nada tinha que fazer e que não actuaria. Considero, no entanto, que esta recusa é susceptível de apreciação judicial à face do artigo 173.°, como uma omissão de adoptar uma regulamentação relativa às campanhas de comercialização (excepto a de 1983/1984), omissão essa que afecta directa e individualmente os produtores e que tanto estes como a Grécia podem tentar impugnar. Pelas mesmas razões, *mutatis mutandis*, invocadas em relação aos dois primeiros processos, entendo que a Comissão, ao recusar-se a remediar a situação referente às campanhas de 1985/1986 e 1986/1987, viola a obrigação, que lhe incumbe, de dar cumprimento ao acórdão do Tribunal, mas que, relativamente às primeiras campanhas, dado não ter sido atempadamente requerida a anulação dos regulamentos e terem já terminado as campanhas de comercialização, o acórdão do Tribunal não exige que a questão seja novamente apreciada.

No entanto, dado que esta conclusão, em minha opinião, não passa de uma repetição da solução adoptada em relação aos dois primeiros processos, creio preferível que não se tome qualquer decisão quanto ao mérito dos outros dois processos. Se o primeiro recurso dos produtores (processo 97/86) for rejeitado, por inadmissível, consideraria admissível o segundo recurso (processo 193/86), obtendo os produtores ganho de causa neste último recurso e a Grécia no primeiro processo (processo 99/86), que é claramente admissível, sem uma decisão quanto ao fundo no segundo processo instaurado pela Grécia (processo 215/86). Se os dois primeiros recursos, ou pelo menos um deles, forem julgados improcedentes quanto ao fundo, considero então que os outros dois recursos paralelos também deverão ser julgados improcedentes.

No entanto, nas presentes circunstâncias, considero que deverão ser julgados procedentes os recursos nos processos 97 e 99/86; o Regulamento (CEE) n.° 381/86 deverá ser declarado nulo, na medida em que a Comissão não deu cumprimento ao acórdão do Tribunal proferido no recurso de anulação de 1983, em conjugação com a decisão proferida na acção de indemnização, ao não fixar coeficientes que afastassem o elemento de discriminação contra os produtores gregos com referência às campanhas de comercialização de 1985/1986 e 1986/1987.

Dado que os pedidos dos recorrentes foram atendidos em parte e parcialmente indeferidos, proponho que fique a cargo da Comissão metade das despesas dos recorrentes.