ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Quinta Secção)
26 de Junho de 1990 *

No processo C-152/88,

Sofrimport SARL, sociedade francesa com sede social em Paris, patrocinada por H. J. Bronkhorst, advogado do foro de Haia habilitado a pleitear no Hoge Raad, e E. H. Pijnacker Hordijk, advogado do foro de Amesterdão, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Jacques Loesch, 8, rue Zithe,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Peter Oliver, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação dos regulamentos (CEE) n.os 962/88 e 984/88 da Comissão, de 12 e 14 de Abril de 1988, que suspendem a emissão de certificados de importação para as maçãs de mesa originárias do Chile (JO L 95, p. 10 e L 98, p. 37) e do Regulamento (CEE) n.° 1040/88 da Comissão, de 20 de Abril de 1988, que fixa as quantidades para importação de maçãs de mesas originárias de países terceiros e que altera o Regulamento (CEE) n.° 962/88 (JO L 102, p. 23) e bem assim um pedido de reparação dos danos,

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

constituído por Sir Gordon Slynn, presidente de secção, e pelos Srs. M. Zuleeg, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro
secretário: B. Pastor, administradora

* Língua do processo: inglês.

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 28 de Setembro de 1989,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 22 de Novembro de 1989,

profere o presente

Acórdão

1 Em petição apresentada na Secretaria do Tribunal 26 de Maio de 1988, a sociedade francesa Sofrimport SARL (adiante «Sofrimport») apresentou, nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, um pedido de anulação dos Regulamentos (CEE) n.os 962/88 e 984/88 da Comissão, de 12 e 14 de Abril de 1988, que suspendem a emissão de certificados de importação para as maçãs de mesa originárias do Chile (JO L 95, p. 10 e JO L 98, p. 37), bem como do Regulamento (CEE) n.° 1040/88 da Comissão, de 20 de Abril de 1988, que fixa as quantidades para importação de maçãs de mesa originárias de países terceiros e que altera o Regulamento n.° 962/88, atrás citado (JO L 102, p. 23). Na mesma petição, a Sofrimport pede, ao abrigo do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, a condenação da Comunidade Económica Europeia na reparação do prejuízo sofrido por causa destes regulamentos.

2 Os regulamentos n.os 962/88, 984/88 e 1040/88 foram adoptados no âmbito do regime de vigilância à importação de maçãs de mesa de países terceiros que a Comissão instituiu pelo seu Regulamento (CEE) n.° 346/88, de 3 de Fevereiro de 1988 (JO L 34, p. 21). Este regime condicionou a introdução em livre prática destes frutos na Comunidade dos Dez à apresentação de um certificado de importação, cujo período de validade era inicialmente de trinta dias e em seguida foi elevado, nos termos do Regulamento (CEE) n.° 871/88 da Comissão, de 30 de Março de 1988 (JO L 87, p. 73), para quarenta dias. Pelos regulamentos n.os 962/88 e 984/88, a Comissão suspendeu de 15 a 22 de Abril e de 18 a 29 de Abril, respectivamente, a título de medida de protecção, a emissão dos certificados de importação para as maçãs de mesa originárias do Chile. No seu Regulamento n.° 1040/88, a Comissão, por um lado, manteve até 31 de Agosto de 1988 a sus-

pensão da emissão dos certificados de importação para as maçãs de mesa originárias do Chile e, por outro lado, fixou as quantidades para importação das maçãs de mesa originárias, designadamente, dos cinco países produtores do hemisfério Sul.

3 Em 31 de Março de 1988, a Sofrimport, que exerce a actividade de importador e grossista de frutos frescos, embarcou em San Antonio uma carga de 89 514 caixas de maçãs de mesa de origem chilena destinadas à importação para a Comunidade. Antes da chegada, em 20 de Abril de 1988, do navio que transportava essa carga para o porto de Marselha, apresentou, em 12 de Abril de 1988, junto do organismo de intervenção francês, a Oniflhor, um pedido de certificados de importação para essas mercadorias, em conformidade com as exigências impostas pelo Regulamento n.° 346/88 da Comissão.

4 Em 18 de Abril de 1988, a Oniflhor recusou a emissão dos certificados baseando-se nos regulamentos n.os 962/88 e 984/88, atrás citados. Segundo o artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 962/88, os pedidos de certificado de importação pendentes à data de 18 de Abril de 1988 deviam, com efeito, ser indeferidos.

5 Em 26 de Maio de 1988, a Sofrimport apresentou, ao abrigo dos artigos 186.° do Tratado CEE e 83.° do Regulamento Processual, um pedido de medidas provisórias destinado a obter, no que respeita às maçãs de mesa que tinha embarcado em San Antonio em 31 de Março de 1988, a suspensão da execução dos regulamentos n.os 962/88, 984/88 e 1040/88.

6 Por despacho de 10 de Junho de 1988, o presidente do Tribunal deferiu esse pedido.

7 Para mais ampla exposição dos factos do processo, do enquadramento jurídico, da tramitação processual e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto ao recurso de anulação

Quanto à admissibilidade

8 No que respeita à admissibilidade do recurso de anulação, deve examinar-se se os actos impugnados dizem respeito directa e individualmente à recorrente na acepção do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado.

9 A recorrente é directamente atingida pelos actos impugnados visto que o Regulamento n.° 962/88 prescreve que as autoridades nacionais devem indeferir os pedidos de certificado de importação pendentes e não lhes deixa, por isso, qualquer margem de apreciação.

10 No que respeita à questão de saber se a recorrente é individualmente atingida, há que examinar se os actos impugnados a atingem em virtude de certas qualidades que lhe são próprias ou de uma situação de facto que a caracteriza em comparação com qualquer outra pessoa (ver o acórdão de 14 de Julho de 1983, Spijker/Comissão, n.° 8, 231/82, Recueil, p. 2559).

11 A este respeito, deve observar-se, antes de mais, que a recorrente se encontra na situação prevista pelo artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 2707/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972, que define as condições de aplicação das medidas de protecção no sector das frutas e dos produtos hortícolas (JO L 291, p. 3), o qual impõe à Comissão a obrigação de considerar, aquando da adopção de tais medidas, a situação particular dos produtos em encaminhamento já em curso para a Comunidade. Só se encontram nesta situação os importadores de maçãs chilenas cujas mercadorias se encontravam, no momento da adopção do Regulamento n.° 962/88, em encaminhamento já em curso. Estes importadores constituem, pois, um grupo restrito, suficientemente caracterizado em comparação com qualquer outro importador de maçãs chilenas, e que não pode ser alargado após a entrada em vigor das medidas de suspensão em questão.

12 Convém referir, em segundo lugar, que, conferindo o artigo 3.°, atrás citado, uma protecção específica a estes importadores, eles devem, por isso, poder exigir que esta protecção seja respeitada e ter a possibilidade de interpor para esse efeito recurso contencioso.

13 Os importadores cujas mercadorias se encontravam em encaminhamento já em curso no momento da entrada em vigor dos regulamentos impugnados devem, por conseguinte, ser considerados como individualmente atingidos pelos mesmos na medida em que os actos digam respeito às referidas mercadorias. O recurso de anulação só é, por isso, admissível na medida em que ponha em causa a aplicação de medidas de protecção aos produtos em encaminhamento já em curso.

Quanto ao mérito

14 A Sofrimport baseia o seu recurso de anulação nos fundamentos seguintes:

— inexistência de perturbações graves na acepção do artigo 29.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972, que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas (JO L 118, p. 1), cuja existência condiciona o poder de tomar medidas de protecção;

— abuso de poder que consiste no facto de suspender as importações de maçãs de mesa com vista a efectuar uma análise do mercado, quando a Comissão só tem competência para suspender estas importações para evitar que o mercado sofra perturbações graves em virtude das mesmas, e violação do princípio de proporcionalidade na medida em que a suspensão foi limitada às importações de maçãs provenientes do Chile e não foi extensiva às importações de maçãs provenientes de outros países terceiros;

— violação do artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2707/72 na medida em que a Comissão não tomou em conta a situação das mercadorias em encaminhamento já em curso para a Comunidade;

— falta de competência da Comissão para estabelecer um sistema de quotas como o que foi instituído pelo Regulamento n.° 1040/88.

15 Sendo o recurso de anulação admissível apenas na medida em que diga respeito à situação dos produtos em encaminhamento já em curso, só se deve examinar o terceiro destes fundamentos que é o único a pôr em causa a aplicação das medidas de protecção a estes produtos.

16 Nos termos do artigo 3.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2707/72, «nas medidas (de protecção no sector das frutas e produtos hortícolas), é tida em conta a situação especial dos produtos em encaminhamento já em curso para a Comunidade». Esta disposição tem como efeito permitir a um importador, cujas mercadorias se encontram em encaminhamento já em curso, invocar a confiança legítima que exclui, salvo se existir interesse público superior, a aplicação a seu respeito das medidas de suspensão.

17 A Comissão sustenta, antes de mais, que protegeu suficientemente os operadores cujas mercadorias se encontravam em encaminhamento já em curso ao decidir, através do Regulamento n.° 871/88, de 30 de Março de 1988 (JO L 87, p. 73), uma prorrogação do prazo de validade dos certificados de importação de trinta para quarenta dias. Este argumento não pode ser acolhido. A este respeito, basta verificar que a protecção específica prevista pelo artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2707/72 diz respeito principalmente às mercadorias não abrangidas por um certificado.

18 A Comissão, aliás, argumenta que um operador normalmente diligente poderia esperar que, a qualquer momento, a Comissão tomasse medidas de protecção já que tinha previsto expressamente essa possibilidade no artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 346/88. O facto de informar os operadores económicos da possibilidade de medidas de protecção não pode, contudo, ser considerado como suficiente. Para que as exigências de protecção especial prevista no artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2707/72 fossem satisfeitas, o mesmo diploma deveria, além do mais, indicar as situações em que o interesse público podia justificar a aplicação de medidas de protecção em relação a mercadorias em encaminhamento já em curso.

19 Convém verificar que a Comissão, neste caso concreto, não invocou a existência de qualquer interesse público superior que justificasse a aplicação das medidas de suspensão relativamente às mercadorias em encaminhamento já em curso.

20 Em consequência, a Comissão, neste caso concreto, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 3.°, n.° 3, do citado regulamento.

21 Por isso, devem ser anulados os regulamentos n.os 962/88, 984/88 e 1040/88 na medida em que estes respeitam aos produtos em encaminhamento já em curso para a Comunidade e julgar o recurso de anulação improcedente quanto ao restante.

Quanto ao pedido de indemnização

22 A Sofrimport pede, além disso, que a Comunidade seja condenada a indemnizar os danos que lhe causou, impedindo-a de comercializar as maçãs de mesa de origem chilena na Comunidade até ao dia 10 de Junho de 1988, data do despacho pelo qual o presidente do Tribunal suspendeu a aplicação destes regulamentos relativamente a 89 514 caixas de maçãs de mesa armazenadas, nessa altura em regime de trânsito no porto de Marselha. Ao adoptar estes regulamentos sem ter em conta a situação das mercadorias em encaminhamento já em curso, a Comissão, com efeito, infringiu uma regra superior de direito e ignorou de forma manifesta e grave os limites do exercício das suas competências.

23 A Comissão contesta que as condições exigidas para existir a responsabilidade extracontratual da Comunidade estejam preenchidas. Os regulamentos impugnados constituem actos normativos que implicam opções de política económica, de forma que a Comunidade só pode ser responsável pela indemnização por perdas e danos nas condições fixadas pela jurisprudência do Tribunal em matéria de responsabilidade extracontratual. As medidas em litígio não excedem o limite dos poderes da Comissão e, em qualquer caso, não os excedem de forma grave e manifesta. Por outro lado, a recorrente não terá sofrido um dano que exceda os riscos normais inerentes às actividades económicas em questão no caso dos autos.

24 Resulta do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, que em matéria de responsabilidade extracontratual a Comunidade deve indemnizar, em conformidade com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membros, os danos causados pelas suas instituições no exercício das suas funções.

25 Em matéria de actos normativos, o Tribunal esclareceu o alcance desta disposição, nomeadamente no seu acórdão de 25 de Maio de 1978, HNL, n.os 4 a 6 (83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209; ver também acórdãos de 4 de Outubro de 1979, Ireks-Arkady, n.° 9, 238/78, Recueil, p. 2955; DGV, n.° 9, 241/78, 242/78, 245/78 a 250/78, Recueil, p. 3017, e Interquell, n.° 12, 261/78 e

262/78, Recueil, p. 3045). De acordo com esta jurisprudência, a responsabilidade da Comunidade em virtude de acto normativo que implique opções de política económica só pode ser invocada perante uma violação suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito que proteja os particulares.

26 A este respeito, deve recordar-se, em primeiro lugar, que o artigo 3.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2707/72 tem por finalidade proteger os operadores económicos que importam para a Comunidade mercadorias abrangidas pelo referido regulamento, dos efeitos prejudiciais que decorrem das medidas de protecção susceptíveis de ser tomadas pelas instituições comunitárias. Esta disposição cria assim uma confiança legítima cuja ignorância constitui violação duma norma superior de direito.

27 Em segundo lugar, há que declarar que, sem invocar um interesse público superior, a Comissão, não tomando em consideração a situação dos operadores económicos, tais como a Sofrimport, violou de forma suficientemente caracterizada a norma do artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2707/72.

28 Em terceiro lugar, o prejuízo invocado pela Sofrimport ultrapassa os limites dos riscos económicos inerentes às actividades no sector em questão, já que a referida disposição tem justamente por finalidade limitar esses riscos relativamente às mercadorias em encaminhamento já em curso.

29 Nestas circunstâncias, deve concluir-se que a Comunidade deve indemnizar os danos causados à Sofrimport pela adopção dos regulamentos impugnados.

30 No que respeita ao montante da indemnização, devem convidar-se as partes a chegar a acordo, sem prejuízo de uma decisão posterior do Tribunal, sobre a sua liquidação num prazo de doze meses, tendo em conta os preços efectivamente recebidos pela Sofrimport aquando da venda das maçãs, na sequência do despacho do presidente do Tribunal, atrás citado, e os preços que poderia ter obtido imediatamente após a chegada das mercadorias ao porto de desembarque.

31 A Sofrimport pediu, além disso, que a Comunidade seja condenada ao pagamento de juros à taxa de 9,5 % ao ano, a partir da data da apresentação da réplica no presente processo.

32 Tratando-se de um pedido conexo com a responsabilidade extracontratual da Comunidade nos termos do artigo 215.°, segundo parágrafo, deve ser apreciado à luz dos princípios comuns aos direitos dos Estados-membros para os quais esta disposição remete. Resulta daí que um pedido de juros é, regra geral, admissível. Tendo em conta os critérios adoptados pelo Tribunal em processos semelhantes, a obrigação de pagar juros nasce a partir do presente acórdão, na medida em que este estabelece a obrigação de indemnizar os danos (ver os acórdãos de 4 de Outubro de 1979, atrás citados, de 18 de Maio de 1983, Pauls Agriculture, n.° 17, 256/81, Recueil, p. 1707, e de 13 de Novembro de 1984, Birra Wührer, n.° 37, 256/80, 257/80, 265/80 e 267/80, 5/81, 51/81 e 282/82, Recueil, p. 3693). A taxa de juro a aplicar é de 8 %.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

decide:

1) Os regulamentos (CEE) n.os 962/88 e 984/88 da Comissão, de 12 e 14 de Abril de 1988, que suspendem a emissão de certificados de importação para as maçãs de mesa originárias do Chile, bem como o Regulamento (CEE) n.° 1040/88 da Comissão, de 20 de Abril de 1988, que fixa as quantidades para importação de maçãs de mesa originárias de países terceiros e que altera o Regulamento (CEE) n.° 962/88 são anulados na medida em que dizem respeito aos produtos em encaminhamento já em curso para a Comunidade.

2) O recurso de anulação é julgado improcedente quanto ao restante.

3) A Comunidade Económica Europeia é condenada a indemnizar os danos sofridos pela Sofrimport SARL em virtude da aplicação dos regulamentos (CEE) n.os 962/88, 984/88 e 1040/88.

4) Os montantes a pagar serão acrescidos de juros à taxa de 8 % ao ano a partir da data do presente acórdão.

5) As partes comunicarão ao Tribunal, num prazo de doze meses após o presente acórdão, os montantes da indemnização acordados.

6) Na falta de acordo, as partes apresentarão ao Tribunal, num prazo de doze meses após o presente acórdão, as suas conclusões em que especificarão os montantes em discussão.

7) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Slynn Zuleeg

Joliet Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 26 de Junho de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Quinta Secção

G. Slynn