

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

13 de Maio de 1971 \*

Nos processos apensos 41/70, 42/70, 43/70 e 44/70,

**NV International Fruit Company**, Roterdão,

**NV Velleman & Tas**, Roterdão,

e **Jan Van Den Brink's Im- en Export Handel**, Roterdão,

**Kooy Rotterdam**, Roterdão,

representados e assistidos por C. R. C. Wijckerheld Bisdom e B. H. ter Kuile, advogados junto do Hoge Raad dos Países Baixos, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado J. Loesch, 2, rue Goethe,

recorrentes,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada pelos seus consultores jurídicos B. Paulin e J. H. J. Bourgeois, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de E. Reuter, consultor jurídico da Comissão das Comunidades Europeias, 4, boulevard Royal,

recorrida,

que têm por objecto um pedido de anulação de decisões que recusaram a emissão de licenças de importação para maçãs de mesa provenientes de países terceiros,

\* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: R. Lecourt, presidente, A. M. Donner e A. Trabucchi, presidentes de secção, R. Monaco, J. M. Wilmars, P. Pescatore e H. Kutscher, juízes,

advogado-geral: K. Roemer

secretário: A. Van Houtte

profere o presente

**Acórdão**

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

**Fundamentos da decisão**

- 1 As recorrentes pedem a anulação de uma decisão adoptada pela Comissão ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento n.º 459/70, de 11 de Março de 1970 (JO 1970, L 57), através da qual a Comissão lhes recusou a emissão de licenças para importação de maçãs de mesa provenientes de países terceiros, decisão essa que lhes foi notificada por intermédio do «Produktschap voor Groenten en Fruit» da Haia.

**Quanto à admissibilidade**

- 2 A recorrida defende que nenhuma decisão foi dirigida às recorrentes e que a recusa de lhes emitir as licenças de importação provém do Produktschap voor Groenten en Fruit e constitui na realidade um acto administrativo de direito interno.
- 3 De resto, as únicas «decisões» da Comissão relativas à emissão das licenças de importação estão contidas no Regulamento n.º 565/70 e nos regulamentos sucessivos que o alteraram.
- 4 Tais «decisões», com alcance geral e carácter regulamentar, não podem dizer individualmente respeito às recorrentes, na acepção do segundo parágrafo do artigo 173.º do Tratado.

- 5 O Regulamento n.º 459/70, adoptado com base nos Regulamentos n.ºs 2513/69 e 2514/69 do Conselho, adoptou medidas de protecção com a finalidade de limitar, de 1 de Abril de 1970 a 30 de Junho de 1970, as importações para a Comunidade de maçãs de mesa provenientes de países terceiros.
- 6 Este regulamento previu um regime de licenças de importação a emitir na medida em que a situação do mercado comunitário o permitisse.
- 7 Nos termos desse regime, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento n.º 459/70, «no fim de cada semana... os Estados-membros comunicam... à Comissão as quantidades para as quais foram pedidas licenças de importação durante a semana, indicando os meses a que se referem».
- 8 O n.º 2 do mesmo artigo estabelece que, com base nomeadamente nessas comunicações, «a Comissão aprecia a situação e decide a emissão das licenças».
- 9 Baseando-se nesta disposição, a Comissão dispôs em seguida, no artigo 1.º do Regulamento n.º 565/70, de 25 de Março de 1970, que «são deferidos os pedidos de licenças de importação entregues até 20 de Março de 1970, nos termos do disposto no artigo 1.º do Regulamento n.º 459/70, no limite da quantidade indicada no pedido e até 80% de uma quantidade de referência».
- 10 Os critérios que permitiam a definição dessa quantidade de referência foram especificados e alterados pelo artigo 2.º do Regulamento n.º 686/70, de 15 de Abril de 1970.
- 11 Através de vários regulamentos, entre 2 de Abril de 1970 e 20 de Julho de 1970, foi prorrogada sucessivamente a data de 20 de Março de 1970 que constava do artigo 1.º do Regulamento n.º 565/70.
- 12 Por meio de tais prorrogações, as referidas medidas foram sendo periodicamente mantidas em vigor, aplicando-se aos pedidos de licenças de importação apresentados durante cada um dos períodos.
- 13 Nos termos do artigo 1.º do Regulamento n.º 893/70, de 28 de Maio de 1970, este regime foi aplicado para o período durante o qual foram entregues os pedidos formulados pelos recorrentes.

- 14 Consequentemente, é em relação a este regulamento que deve ser apreciada a admissibilidade dos recursos.
- 15 Para isso, deve analisar-se se as disposições do referido regulamento — na medida em que apliquem o regime estabelecido pelo artigo 1.º do Regulamento n.º 565/70 — dizem directa e individualmente respeito às recorrentes, na acepção do segundo parágrafo do artigo 173.º do Tratado.
- 16 É pacífico que o Regulamento n.º 983/70 foi adoptado tendo em conta, por um lado, a situação do mercado e, por outro, as quantidades de maçãs de mesa para as quais tinham sido apresentados pedidos individuais de licenças de importação durante a semana que terminava em 22 de Maio de 1970.
- 17 Quando o regulamento foi adoptado, o número de pedidos que ele podia afectar encontrava-se, assim, determinado.
- 18 Não era possível apresentar nenhum pedido novo.
- 19 Foi tendo em conta a quantidade contemplada na totalidade dos pedidos apresentados que se determinou a percentagem em que eles podiam ser deferidos.
- 20 Deste modo, tendo mantido, para o período em causa, o regime instituído pelo artigo 1.º do Regulamento n.º 565/70, a Comissão — mesmo tendo unicamente tomado conhecimento das quantidades pedidas — tomou uma decisão acerca de cada um dos pedidos formulados.
- 21 Daí resulta que o artigo 1.º do Regulamento n.º 983/70 não constitui uma disposição de carácter geral, na acepção do segundo parágrafo do artigo 189.º do Tratado, devendo interpretar-se como um conjunto de decisões individuais adoptadas pela Comissão nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento n.º 459/70, sob a aparência de um regulamento, afectando cada uma delas a situação jurídica de cada um dos autores dos pedidos.
- 22 Portanto, dizem individualmente respeito às recorrentes.
- 23 Resulta do regime instituído pelo Regulamento n.º 459/70, e nomeadamente do n.º 2 do artigo 2.º, que cabe à Comissão decidir da emissão das licenças de importação.

- 24 Nos termos desta disposição, só a Comissão é competente para apreciar a situação económica face à qual a decisão de emissão das licenças de importação deve justificar-se.
- 25 Ao dispor que os Estados-membros «emitem, nas condições definidas no artigo 2.º, as licenças a qualquer interessado que o solicita», o n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento n.º 459/70 indica claramente que as autoridades nacionais não possuem qualquer poder de apreciação quanto à emissão das licenças e às condições em que são deferidos os pedidos dos interessados.
- 26 Tais autoridades devem unicamente reunir os elementos que permitam à Comissão tomar uma decisão, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do regulamento, devendo em seguida adoptar as medidas nacionais necessárias para a execução de tal decisão.
- 27 Nestes termos, é dessa decisão da Comissão que deve depender, para os interessados, a emissão ou não das licenças de importação.
- 28 Consequentemente, o acto através do qual a Comissão decide da emissão das licenças de importação afecta directamente a situação jurídica dos interessados.
- 29 Os recursos preenchem as condições do segundo parágrafo do artigo 173.º do Tratado, sendo por isso admissíveis.

### **Quanto ao mérito**

- 30 As recorrentes contestam a legalidade das decisões que não deferiram os seus pedidos de licenças de importação, invocando a ilegalidade dos Regulamentos da Comissão n.º 459/70, de 11 de Março de 1970, n.º 565/70, de 25 de Março de 1970, e n.º 686/70, de 15 de Abril de 1970, com base nos quais tais decisões foram adoptadas.
- 31 As recorrentes defendem que o Regulamento n.º 459/70, ao considerar que o mercado da Comunidade se encontrava ameaçado de sofrer, devido às importações, perturbações graves, susceptíveis de colocar em perigo os objectivos do artigo 39.º do Tratado, assenta em bases erradas e está insuficientemente fundamentado.
- 32 Não resulta desse regulamento que a Comissão tenha adoptado as medidas de protecção controvertidas após ter tomado em conta todas as condições estabelecidas pelo artigo 1.º, alíneas c) e d), do Regulamento n.º 2514/69 do Conselho.

- 33 Em especial, a Comissão não teria justificado tais medidas pela «evolução previsível dos preços dos produtos locais no mercado da Comunidade, «e nomeadamente pela sua tendência para uma baixa excessiva», apresentando aliás tais preços uma grande estabilidade.
- 34 O artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 2514/69 prevê que a Comissão deve, para a aplicação de medidas de protecção, ter em conta, em relação aos produtos locais, «os preços verificados no mercado da Comunidade, ou a sua evolução previsível, e nomeadamente a sua tendência para uma baixa... excessiva...».
- 35 Esta disposição deve ser interpretada com base na organização de mercado, tal como resulta dos regulamentos aplicáveis.
- 36 Estes regulamentos prevêem para o mercado em causa mecanismos de apoio dos preços e, nomeadamente, medidas de intervenção quando os preços dos produtos descem abaixo de um determinado nível.
- 37 Nestes termos, num mercado onde o nível de preços é pouco elevado, uma evolução no sentido da baixa não pode levar a uma baixa excessiva, no sentido estrito do termo, mas apenas a uma maior oferta dos produtos locais aos organismos de intervenção.
- 38 Tendo em consideração a estrutura do mercado, uma tendência dos preços para uma baixa excessiva, na acepção do artigo citado, pode conseqüentemente resultar de uma oferta muito maior dos produtos em causa aos organismos de intervenção.
- 39 O segundo considerando do Regulamento n.º 459/70 refere que as cotações dos produtos locais se encontravam a um nível baixo não só na Alemanha, mas também na maior parte dos outros Estados-membros, onde se verificava uma situação de crise na acepção do artigo 6.º do Regulamento n.º 159/66.
- 40 Tais dificuldades devem-se em grande parte ao carácter largamente excedentário da produção de maçãs de mesa em vários Estados-membros e aos obstáculos que o escoamento normal dessa produção encontra no mercado da Comunidade.
- 41 Não se contesta que os preços na produção verificados em três mercados representativos da Comunidade eram, no princípio do período em causa, inferiores aos do mesmo período do ano anterior.

- 42 Nas condições especiais do mercado das frutas em causa, a Comissão podia prever um aumento da oferta aos organismos de intervenção, concluindo no sentido de uma tendência dos preços para uma baixa excessiva, na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 2514/69.
- 43 Além disso, as recorrentes acusam a Comissão de ter violado o artigo 1.º, alínea d), do mesmo regulamento, pelo facto de não ter tomado em conta que os preços dos produtos importados, longe de apresentarem uma tendência para uma baixa excessiva, como essa disposição exige, se situaram muito acima dos preços de referência, a tal ponto que a Comissão não fixou preços de referência para o mês de Junho de 1970.
- 44 Como, devido ao seu preço e qualidade, os produtos importados não eram susceptíveis de substituir os produtos locais durante o período considerado, a Comissão não podia ter constatado nenhuma perturbação ou ameaça de perturbação do mercado devido às importações provenientes de países terceiros, na aceção do primeiro parágrafo do artigo 1.º do Regulamento n.º 2514/69.
- 45 Nos termos do artigo 1.º, alínea d), do Regulamento n.º 2514/69, a Comissão, caso se verifique a situação de crise prevista no primeiro parágrafo desse artigo devido às importações provenientes de países terceiros, deve tomar especialmente em consideração «as cotações verificadas no mercado da Comunidade... e nomeadamente a sua tendência para uma baixa excessiva», bem como as «quantidades em relação às quais há ou poderia haver operações de retirada».
- 46 O alcance desta disposição deve ser apreciado em relação ao conjunto do artigo 1.º, tendo em conta não apenas os elementos referidos na alínea c), acima analisados, como também os que constam das alíneas a) e b).
- 47 Ao ponderar a importância que cada um destes elementos pode ter na apreciação da situação referida no primeiro parágrafo do artigo 1.º do regulamento, a Comissão deve tomar em consideração nomeadamente, no caso das importações provenientes de países terceiros, a natureza dos efeitos que essas importações têm ou podem ter na situação do mercado.
- 48 Caso essa situação se caracterize pela existência de dificuldades no escoamento normal dos produtos, os preços dos produtos locais — que tendem a estabilizar ao nível do preço de intervenção — deixam de ser susceptíveis de ser influenciados pelas cotações mais elevadas dos produtos importados.

- 49 Em contrapartida, os produtos importados — qualquer que seja a sua cotação —, pelo facto de poderem substituir os produtos locais, criam o risco de atrair uma parte da procura interna e de orientar assim para os organismos de intervenção quantidades ainda mais importantes.
- 50 Resulta do primeiro considerando do Regulamento n.º 459/70 que a produção de maçãs na campanha de 1969/1970 ultrapassava em cerca de 550 000 toneladas a campanha de 1967/1968, durante a qual mais de 300 000 toneladas tiveram de ser retiradas do mercado.
- 51 Considerando a situação das reservas, não era previsível que um excedente da mesma ordem de grandeza pudesse ser escoado em condições normais antes do fim da campanha, pelo que, não podendo a armazenagem ser prorrogada para além de um certo prazo, por razões técnicas, existia o risco de tal excedente dever ser objecto de medidas de intervenção.
- 52 De acordo com os dados fornecidos pela recorrida na sua nota de 10 de Março de 1971, existiam ainda reservas de cerca de um milhão de toneladas no início do período em causa.
- 53 Sendo embora certo que os produtos provenientes de países terceiros se situavam, durante esse período, a um nível claramente superior ao dos produtos locais quanto à qualidade e preço, não é menos verdade que a qualidade destes não era de tal modo inferior que obstasse a que as duas categorias de produtos pudessem substituir-se entre si.
- 54 Consequentemente, não podia excluir-se que, ao atraírem uma procura que, na sua ausência, se teria dirigido, pelo menos em grande parte, para os produtos locais, as importações provenientes de países terceiros durante esse período podiam conduzir a um aumento das quantidades a retirar do mercado.
- 55 Embora as dificuldades de escoamento dos produtos locais não afectassem de modo igual todos os Estados-membros, fazendo-se sentir mais especialmente em alguns deles, tais dificuldades diziam respeito ao conjunto do mercado comum, cujos mecanismos de estabilização de preços, como os regimes nacionais de intervenção, se baseiam na participação financeira de todos os Estados-membros e numa responsabilidade comunitária.
- 56 Tendo em conta a situação em que se encontrava o mercado dos produtos em causa, um aumento sensível das importações, na sequência do novo regime de trocas comer-

ciais instituído em 1 de Março de 1970, poderia ter conduzido a uma perturbação do mercado, ao agravar ainda mais as dificuldades de escoamento desses produtos.

- 57 Assim, a Comissão não aplicou incorrectamente o artigo 1.º do Regulamento n.º 2514/69 ao considerar determinantes para a sua decisão, no caso das importações provenientes de países terceiros, as consequências que essas importações poderiam ter nas «quantidades a retirar do mercado».
- 58 As recorrentes sustentam em seguida que a Comissão ultrapassou os limites da sua competência ao recorrer a medidas de protecção, quando o mecanismo de preços de referência não tinha levado à aplicação de direitos compensatórios na importação e quando a Comissão não fixara um preço de referência para o mês de Junho de 1970.
- 59 Resulta dos elementos de facto anteriormente constatados que as dificuldades com que o mercado em causa se defrontava tinham mais a ver com o escoamento de quantidades excedentárias do que com o apoio dos preços dos produtos locais.
- 60 Além disso, como as próprias recorrentes declararam, sendo as cotações dos produtos provenientes de países terceiros muito elevadas em relação aos preços de referência em vigor, o recurso a uma nova fixação desses preços não era susceptível de produzir o efeito pretendido, tendo em conta o seu modo de cálculo.
- 61 As recorrentes defendem ainda que a Comissão não era competente para instituir o regime de licenças de importação previsto pelos Regulamentos n.ºs 459/70, 565/70 e 686/70, uma vez que tal regime não era referido no n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2514/69 entre as medidas que podiam ser tomadas em aplicação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2513/69.
- 62 Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2514/69, essas medidas consistem na «suspensão das importações ou das exportações ou na cobrança de direitos na exportação».
- 63 No caso em apreço, as medidas aprovadas pela Comissão no Regulamento n.º 459/70 traduziram-se na limitação das quantidades a importar, segundo os critérios estabelecidos pelos Regulamentos n.ºs 565/70 e 686/70.
- 64 Em conformidade com os objectivos gerais do Tratado, as medidas de protecção admitidas pelos Regulamentos n.ºs 2513/69 e 2514/69 apenas podem ser adoptadas

quando sejam rigorosamente necessárias para a manutenção dos objectivos do artigo 39.º do Tratado e quando afectem o menos possível o funcionamento do mercado comum.

- 65 Daqui decorre que, se a Comissão podia adoptar medidas de protecção que tinham como efeito a cessação total das importações provenientes de países terceiros, também podia, por maioria de razão, aplicar medidas menos restritivas.
- 66 Finalmente, as recorrentes alegam que os Regulamentos n.ºs 565/70 e 686/70 são nulos ou, pelo menos, não lhes são aplicáveis, pelo facto de terem instituído um regime de licenças de importação contrário aos artigos 3.º, alínea f), 85.º e 86.º do Tratado.
- 67 Além disso, ao não indicar os motivos pelos quais esse regime era necessário, ou pelo menos admissível, tais regulamentos estavam insuficientemente fundamentados, nos termos dos artigos anteriormente citados e do artigo 39.º do Tratado.
- 68 O artigo 3.º do Tratado enumera vários objectivos gerais para cuja realização e harmonização a Comunidade deve orientar a sua acção.
- 69 Entre esses objectivos, o artigo 3.º prevê não apenas «o estabelecimento de um regime que garanta que a concorrência não seja falseada no mercado comum», mas igualmente, na alínea d), «a adopção de uma política comum no domínio da agricultura».
- 70 O Tratado confere à realização deste último objectivo especial importância no domínio da agricultura, ao dedicar-lhe o disposto no artigo 39.º e ao determinar, no primeiro parágrafo do artigo 42.º, que as disposições relativas à concorrência só são aplicáveis aos produtos agrícolas na medida em que tal seja determinado pelo Conselho, tendo em conta os objectivos definidos no artigo 39.º
- 71 Daí resulta que a aplicação de medidas de protecção sob a forma de uma limitação das importações provenientes de países terceiros podia, no presente caso, revelar-se necessária para evitar, no mercado dos produtos em causa, perturbações graves susceptíveis de colocar em perigo os objectivos do artigo 39.º
- 72 Nestes termos, não era indispensável uma fundamentação expressa das medidas controvertidas, em relação ao disposto nos artigos 85.º e 86.º do Tratado.

- 73 Além disso, embora no caso *sub judice* a emissão de licenças de importação até uma quantidade de referência tivesse conduzido a um congelamento das relações comerciais já existentes com os países terceiros, não é menos certo que a fixação de critérios objectivos para o cálculo das quantidades cuja importação era permitida possibilitava que se evitassem discriminações em relação àqueles que, devido a relações comerciais já existentes com os países terceiros, podiam beneficiar das licenças de importação.
- 74 Este regime era o menos susceptível de falsear a concorrência.
- 75 Devem, assim, ser julgados improcedentes os fundamentos dirigidos contra os Regulamentos n.ºs 459/70, 565/70 e 686/70.
- 76 As recorrentes pedem a anulação das decisões controvertidas contidas no artigo 1.º do Regulamento n.º 983/70, pelo facto de os Regulamentos n.ºs 459/70, 565/70 e 686/70, que estão na sua base, serem contrários ao Tratado.
- 77 As recorrentes alegam especialmente que, sendo esses regulamentos ilegais na acepção do segundo parágrafo do artigo 174.º, ou sendo-lhes inaplicáveis por força do artigo 184.º do Tratado, a Comissão não tinha base legal para adoptar as referidas decisões.
- 78 Não tendo a análise dos fundamentos apresentados contra os regulamentos permitido constatar a sua ilegalidade, os referidos fundamentos não devem ser acolhidos.

### **Quanto às despesas**

- 79 Por força do disposto no n.º 2, primeiro parágrafo, do artigo 69.º do Regulamento Processual do Tribunal, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo as recorrentes sido vencidas, há que condená-las nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

vistos os autos,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as alegações das partes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral,

visto o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e, nomeadamente, os artigos 3.º, alínea f), 39.º, 42.º, 85.º, 86.º, 110.º e 155.º,

vistos os Regulamentos n.º 23/62, n.º 159/66, n.º 2513/69 e n.º 2514/69 do Conselho,

vistos os Regulamentos n.º 459/70, n.º 565/70, n.º 686/70 e n.º 983/70 da Comissão,

visto o Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia,

visto o Regulamento Processual do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias,

### O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) Os recursos são admissíveis, e são julgados improcedentes.**
- 2) As recorrentes são condenadas nas despesas.**

Lecourt

Donner

Trabucchi

Monaco

Wilmars

Pescatore

Kutscher

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Maio de 1971.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

R. Lecourt