

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2 de Junho de 1976 *

Nos processos apensos 56/74 a 60/74,

Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG, Hamburgo,

Offene Handelsgesellschaft in Firma Wilhelm Werhahn Hansamühle, Neuss
am Rhein,

Ludwigshafener Walzmühle Erling KG, Ludwigshafen/Rhein,

Heinrich Auer Mühlenwerke KGaA, Colónia,

Pfälzische Mühlenwerke GmbH, Mannheim,

representados por Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Röhl, Festge,
Horst Heemann, Hamburgo, com domicílio escolhido no Luxemburgo junto de
Félicien Jansen, solicitador, 21, rue Aldringen,

autores,

contra

Comunidade Económica Europeia, representada pelas suas instituições

- 1) **O Conselho das Comunidades Europeias**, em Bruxelas, representado pelo professor Daniel Vignes, director do Serviço Jurídico do Conselho, na qualidade de agente, assistido por Bernhard Schloh, consultor jurídico no Serviço Jurídico do Conselho, com domicílio escolhido no Luxemburgo, junto de J. N. van den Houten, director do Serviço Jurídico do Banco Europeu de Investimento, 2, place de Metz,

* Língua do processo: alemão.

e

2) A Comissão das Comunidades Europeias, em Bruxelas, representada pelo seu consultor jurídico Peter Gilsdorf, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo junto de Mario Cervino, consultor jurídico da Comissão das Comunidades Europeias, Bâtiment CFL, place de la Gare,

réus,

que têm por objecto um pedido de indemnização nos termos do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: R. Lecourt, presidente, H. Kutscher e A. O'Keefe, presidentes de secção, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen e A. J. Mackenzie Stuart, juízes,

advogado-geral: G. Reischl
secretário: A. Van Houtte

profere o presente

Acórdão

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

Fundamentos da decisão

- 1 Por requerimentos apresentados em Julho de 1974, os autores pretenderam obter a declaração da obrigação de a Comunidade reparar o prejuízo por eles sofrido durante a campanha cerealífera de 1974/1975 por causa da regulamentação dos preços e auxílios em matéria de trigo rijo contida nos regulamentos n.ºs 1126/74, 1128/74, 1427/74 e 1524/74 do Conselho, de 29 de Abril, 4 e 17 de Junho de 1974 (JO L 128, p. 14 e 17, L 151, p. 1, e L 164, p. 6).

- 2 Por memorandos apresentados a 1 de Outubro de 1974, o Conselho e a Comissão, réus, suscitaram, de acordo com o artigo 91.º do Regulamento Processual, uma questão prévia de inadmissibilidade das referidas acções.

Alegam designadamente que as acções, propostas antes do início da campanha cerealífera de 1974/1975, constituiriam uma acção declarativa ou um pedido de decisão declarativa (Feststellungsklage) destinado a fazer conhecer a responsabilidade da Comunidade por danos eventuais.

O direito comunitário só admitiria uma acção de responsabilidade para a reparação de um prejuízo efectivo e actual, de modo que as acções de responsabilidade seriam prematuras, já que apenas se destinavam a obter a declaração de ilegalidade de uma regulamentação comunitária.

- 3 Nas suas observações sobre a questão prévia de inadmissibilidade, os autores desenvolveram os seus fundamentos iniciais e pediram, para além da pretendida declaração, a condenação da Comunidade no pagamento de determinados montantes que constituiriam o prejuízo sofrido por cada um a partir do início, entretanto ocorrido, da campanha de 1974/1975.

- 4 O Conselho e a Comissão objectaram então que esta modificação dos pedidos constituiria uma alteração da acção, proibida pelo artigo 42.º do Regulamento Processual.

Além disso, os pedidos, na medida em que se destinavam a obter uma condenação no pagamento dos montantes especificados a título de indemnização, estariam insuficientemente fundamentados.

Quanto à admissibilidade

- 5 O Tribunal de Justiça decidiu, por despacho de 20 de Novembro de 1974, conhecer a questão prévia de inadmissibilidade juntamente com o mérito da causa; por isso, torna-se necessário, em primeiro lugar, apreciar a questão de admissibilidade dos recursos.

- 6 O artigo 215.º do Tratado não impede o recurso ao Tribunal de Justiça com o objectivo de declarar a responsabilidade da Comunidade por danos iminentes e previsíveis com uma razoável certeza, embora o prejuízo não possa ainda ser calculado com precisão.

Com efeito, pode afigurar-se necessário, para evitar maiores danos, recorrer ao Tribunal a partir do momento em que é certa a causa do prejuízo.

Esta consideração é confirmada pelas normas em vigor nos sistemas jurídicos dos Estados-membros, cuja maior parte, senão mesmo todos, admitem a acção de responsabilidade fundada num dano futuro, mas suficientemente certo.

7 Quanto à alegação dos réus segundo a qual o efeito prejudicial para os autores da regulamentação adoptado para o ano cerealífero de 1974/1975 não teria sido certo apenas pelo simples facto de o nível dos preços considerado pelo mercado comum ter sido largamente ultrapassado pelo nível mundial de preços, os autores podiam, por um lado, basear-se no acórdão de 13 de Novembro de 1973, proferido entre as mesmas partes nos processos 63/72 a 69/72 (Colect., p. 477), de que ressalta que a regulamentação comunitária para o ano cerealífero de 1971/1972, substancialmente idêntica à do ano 1974/1975, era de molde a provocar-lhes prejuízo sem no entanto fazer incorrer a Comunidade em responsabilidade e, por outro lado, basear-se na sua previsão, que efectivamente se verificou no início do ano de 1975, que os preços mundiais do trigo rijo cairiam, antes do final da campanha, abaixo do nível dos preços comunitários.

8 Nestas condições, os autores estavam habilitados, a partir da publicação da regulamentação comunitária em causa e antes da sua aplicação, a recorrer ao Tribunal de Justiça para saber se e em que medida aquela regulamentação era susceptível de os prejudicar relativamente aos seus concorrentes franceses e, em caso afirmativo, se a referida regulamentação era por esse facto contrária ao princípio de igualdade de tratamento.

Sendo iminente o prejuízo que podia resultar da situação material e regulamentar, podiam os autores deixar de precisar o montante daquele prejuízo que a Comunidade deveria eventualmente reparar e limitar-se neste momento a pedir a declaração de responsabilidade da Comunidade.

Do exposto resulta que os pedidos ulteriores dos autores destinados a obter a condenação da Comunidade no pagamento das importâncias especificadas e sucessivamente modificadas não poderão ser considerados como constituindo uma modificação da acção ou como novos fundamentos.

A questão de saber se as importâncias reclamadas se encontram suficientemente fundamentadas relaciona-se com a avaliação do prejuízo e, como tal, integra-se não no problema de inadmissibilidade mas sim no fundo da questão.

9 A excepção prévia de inadmissibilidade deve portanto ser rejeitada.

Quanto ao fundo

10 O Regulamento n.º 120/67 do Conselho, de 13 de Junho de 1967, relativo à organização comum de mercados no sector dos cereais, prevê a fixação de um preço mínimo garantido para o trigo rijo a fim de encorajar a cultura deste cereal no mercado comum, cuja produção é, relativamente à do trigo mole, francamente deficitária.

Nos termos do artigo 10.º deste regulamento, «sempre que, em relação ao trigo rijo, o preço de intervenção... seja inferior ao preço mínimo garantido, será concedido um auxílio à produção deste cereal», sendo este auxílio igual à diferença entre os dois preços.

11 Em resultado deste auxílio, verificou-se um grande acréscimo de produção de trigo rijo em certas regiões em que a sua cultura é possível, designadamente em Beauce, no Sul da França e na Itália meridional, de modo que as necessidades das fábricas de moagem francesas e italianas passaram a ser largamente satisfeitas.

Pelo contrário, as fábricas de moagem alemãs e do Beneleux viram-se obrigadas a continuar a abastecer-se de trigo rijo pelas vias tradicionais, isto é, através da importação de países terceiros.

Verifica-se que durante as campanhas anteriores à do ano de 1974/1975 esta situação prejudicou as fábricas de moagem alemãs, como é o caso dos autores, porquanto os seus concorrentes franceses tinham a possibilidade de se abastecer de trigo rijo no mercado nacional e a preços que se aproximavam do preço de intervenção aprovado para o ano cerealífero, enquanto que os autores deviam comprar o produto a preços determinados pelo preço de entrada, só podendo abastecer-se de trigo rijo comunitário em pequenas quantidades.

12 Os autores entendem que o Conselho e a Comissão são responsáveis pelo prejuízo que a situação descrita lhes provocou, tendo em conta o modo pelo qual estas instituições aplicaram e executaram as disposições do Regulamento n.º 120/67.

Conscientes de que as disposições adoptadas para execução daquele regulamento poderiam pelo menos agravar as desvantagens daquela situação, as instituições

comunitárias deveriam ter ou reduzido os auxílios previstos, e deste modo eliminar a influência que eles teriam exercido no nível dos preços do trigo rijo colhido em França, ou compensado o efeito dessa influência fazendo baixar o preço de entrada de modo a que este se aproximasse do preço de intervenção.

Em caso de nenhuma destas medidas ter sido considerada possível, aquelas instituições deveriam ter procurado outros meios para reduzir a desvantagem das fábricas de moagem alemãs e do Benelux.

Com a sua total abstenção, as instituições teriam violado não somente o artigo 39.º, primeiro parágrafo, nos termos do qual a política agrícola comum tem, entre outros, o objectivo de estabilizar os mercados, mas também o princípio fundamental de igualdade de tratamento dos parceiros do mercado comum expresso no artigo 40.º, n.º 3, do Tratado.

- 13 Tratando-se de uma actividade normativa que implica opções de política económica, a responsabilidade da Comunidade pelo prejuízo que os particulares possam ter sofrido por efeito dessa actividade só poderá ser originada, tendo em conta o artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, na presença de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra superior de direito de protecção dos particulares.

A instituição de um sistema de auxílios que permite favorecer a produção de trigo rijo dentro da Comunidade prosseguia a realização de vários dos objectivos referidos no artigo 39.º, nomeadamente a garantia da segurança dos abastecimentos no mercado comum e a estabilização do mercado, pelo facto de favorecer a cultura de trigo rijo, deficitária relativamente à excedentária cultura de trigo mole.

O conceito de estabilização dos mercados não poderá abranger a manutenção, a todo o custo, das situações adquiridas em condições de mercado anteriores.

Ao atribuir temporariamente prioridade a alguns objectivos do artigo 39.º, relativamente à manutenção de situações adquiridas, as instituições não violaram as disposições do Tratado invocadas, mas, pelo contrário, exerceram os seus poderes no âmbito de uma política agrícola comum, aliás bem sucedida, política essa que contribuiu para um considerável aumento local de produção de trigo rijo.

- 14 Deve todavia averiguar-se se, na organização desta política de auxílio, o regulamento do Conselho não terá, como afirmam os autores, abusivamente prejudicado as fábricas de moagem alemãs relativamente às suas concorrentes francesas.

- 15 Durante as campanhas anteriores à de 1974/1975 o trigo rijo colhido em França foi comercializado a preços sistematicamente próximos do preço de intervenção sem nunca se aproximar do preço do trigo rijo importado.

Esta situação, verificada e admitida pelas instituições rés no decurso dos processos apensos 63/72 a 69/72, bem como durante o presente processo, tê-las-ia incitado a reconsiderar, se não todo o sistema dos auxílios, pelo menos o seu nível.

O facto de o Conselho não ter remediado esta situação teria podido pôr em causa a sua compatibilidade com os artigos 39.º e 40.º do Tratado, se as condições do mercado tivessem permanecido inalteradas.

- 16 Todavia, depois do Outono de 1973, os preços mundiais do trigo rijo sofreram uma subida que os colocou acima do nível dos preços indicativos e da entrada comunitárias, alta essa que com um certo atraso se comunicou aos preços do trigo rijo comunitário.

Sob influência desta evolução dos preços, o Conselho, sob proposta da Comissão, aumentou os preços de intervenção, indicativos, de entrada e mínimo garantido para o ano de 1974/1975 em cerca de 40 UC relativamente aos do ano precedente.

Se bem que não seja clara a razão pela qual o preço mínimo garantido, cuja fixação corresponde a objectivos muito diferentes, foi aumentado tanto como os preços de intervenção, indicativo e de entrada, é concebível que, perante as condições incertas do mercado mundial, o Conselho tenha considerado mais prudente manter provisoriamente em vigor todo o sistema.

Em todo o caso, de acordo com as circunstâncias indicadas, não poderá qualificar-se a introdução num momento posterior de uma modificação no sistema e a decisão de manter para o ano de 1974/1975 as estruturas anteriores do sistema como uma violação suficientemente caracterizada dos artigos 39.º e 40.º do Tratado.

Esta afirmação é confirmada pelo facto de, a partir do ano de 1976/1977, o sistema de auxílios ter sido modificado em sentido susceptível de remediar as discriminações acima salientadas.

- 17 Além disso, nas condições excepcionais que presidiram à evolução dos preços do trigo rijo produzido em França durante o ano de 1974/1975, não era certo que a

existência do sistema de auxílios e a sua manutenção no nível anterior pudesse exercer sobre aquela evolução um efeito comparável ao verificado no período anterior.

- 18 Os autores, como já tinham feito nos processos 63 a 69/72, censuraram ainda as instituições comunitárias por não terem aproximado o preço de intervenção fixado para o trigo rijo e o preço de entrada fixado para o mesmo produto.

Num mercado deficitário, como é o do caso em preço, uma grande diferença entre estes dois preços não só não se justificaria como também tornaria a concorrência mais difícil para as fábricas de moagem obrigadas a abastecerem-se principalmente no mercado mundial, relativamente às que se encontram implantadas em regiões em que é cultivado o trigo rijo comunitário.

As razões pelas quais a diferença entre estes dois preços possa ter sido considerada necessário, a saber, a prevenção de interferências indesejáveis entre o escoamento do trigo rijo, por um lado, e do trigo mole, por outro, já não se teriam verificado no ano de 1974/1975, durante o qual a diferença dos preços fixados para os dois produtos, que nos anos anteriores era de cerca de 20%, foi grandemente aumentada.

- 19 Para o ano de 1974/1975, a diferença entre o preço de intervenção e o preço de entrada reduziu-se em percentagem, relativamente à do ano de 1973/1974, e, em todo o caso, até 7 de Outubro de 1974, mesmo em números absolutos.

Esta diferença era necessária para manter, nos próprios Estados em que é produzido o trigo rijo, a preferência comunitária, já que uma redução do preço de entrada relativamente ao preço de intervenção poria em perigo o escoamento do produto comunitário de Itália meridional para o Norte de Itália e do Sul de França para a costa atlântica.

Uma fixação de preço de entrada diferente para os Estados-membros não produtores de trigo rijo e para os outros Estados-membros, como foi sugerido pelos autores, teria constituído uma medida extremamente delicada que exigiria uma ponderação de factores de carácter incerto e que teria pressuposto informações mais seguras e mais exaustivas que a estatística não pode fornecer.

- 20 Aliás, perante as perspectivas do ano de 1974/1975, tal como elas se apresentaram ao Conselho no momento de adopção do respectivo regulamento, a redução do preço de entrada relativamente ao preço de intervenção só poderia revestir-se de

um interesse académico, uma vez que o nível mundial dos preços ultrapassava largamente o previsto pela regulamentação comunitária.

Nestas circunstâncias, não poderá censurar-se às instituições o facto de só terem reduzido a diferença entre os dois preços na medida que veio definitivamente a ser adoptada.

Se é certo que a partir do início de 1975 o nível mundial dos preços desceu e chegou mesmo abaixo dos preços fixados pela regulamentação comunitária, o nível dos preços de entrada não pode ter seriamente prejudicado as fábricas de moagem alemãs, que, na medida em que devessem ainda abastecer-se, podiam na altura aproveitar a queda dos preços de compra do trigo rijo produzido em França, que se aproximava de novo do preço de intervenção.

- 21 Por razões análogas às acima salientadas, também não poderá censurar-se às instituições o facto de não terem tomado em consideração as soluções eventuais sugeridas pelos autores, tais como uma restituição do direito nivelador à importação de trigo rijo proveniente de países terceiros, relativamente às fábricas de moagem alemãs.

É compreensível que aquelas instituições tenham considerado que, num ano tão excepcional como o de 1974/1975, teria sido pouco prudente proceder à experiência de tais medidas de execução bastante delicadas.

Assim sendo, também não poderá verificar-se a este respeito uma violação suficientemente caracterizada das regras e princípios do Tratado invocadas.

- 22 Os autores invocaram ainda a existência de um princípio segundo o qual haveria lugar à indemnização com base numa intervenção ilegal da autoridade pública, equiparável a uma expropriação.
- 23 Sem que seja necessário resolver a questão de saber se o artigo 215.º abrange uma tal responsabilidade, basta verificar que, não estando as intervenções em causa feridas de ilegalidade, o fundamento invocado deve ser rejeitado.

Quanto às despesas

- 24 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas.

Todavia, resulta do que precede que os autores puderam razoavelmente sentir-se lesados pela manutenção sem modificação da regulamentação adoptada para execução do Regulamento n.º 120/67.

Há portanto que compensar as despesas e decidir que as despesas das medidas de instrução serão suportadas metade pelos autores e metade pelos réus.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

decide:

- 1) Negar provimento aos recursos.**
- 2) Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.**
- 3) As despesas de audição de testemunhas serão suportadas metade pelos autores e metade pelos réus.**

Lecourt	Kutscher	O'Keeffe	Donner
Mertens de Wilmars	Sørensen	Mackenzie Stuart	

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 2 de Junho de 1976.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

R. Lecourt