

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
5 de Outubro de 1994 *

No processo C-280/93,

República Federal da Alemanha, representada por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, Villemombler Str. 76, Bona, e por J. Sedemund, advogado no foro de Colónia, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiada por

Reino da Bélgica, representado por J. Devadder, director de administração no Serviço Jurídico do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Externo e da Cooperação para o Desenvolvimento, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Bélgica, 4, rue des Girondins,

Reino dos Países Baixos, representado por J. W. de Zwaan e T. Heukels, consultores jurídicos adjuntos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada dos Países Baixos, 5, rue C. M. Spoo,

intervenientes,

* Língua do processo: alemão.

contra

Conselho da União Europeia, representado por J.-P. Jacqué, director do Serviço Jurídico, B. Schloh, A. Brautigam e J. Huber, consultores jurídicos, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de B. Eynard, director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

apoiado por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Gilsdorf, consultor jurídico principal, e U. Wölker, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de G. Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

República Helénica, representada por V. Kontolaimos, assessor no Conselho Jurídico do Estado, e V. Pelekou, representante judicial, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Grécia, 117, Val Sainte-Croix,

Reino de Espanha, representado por A. Navarro González, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, e Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, do Serviço do Contencioso Comunitário, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard E. Servais,

República Francesa, representada por J.-P. Puissochet, director dos Assuntos Jurídicos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e C. de Salins, conselheira dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince Henri,

República Italiana, representada pelo professor L. Ferrari Bravo, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Itália, 5, rue Marie-Adelaïde,

República Portuguesa, representada por L. Fernandes, director do Serviço Jurídico da Direcção-Geral das Comunidades Europeias, M. L. Duarte e J. Santos Cardoso, respectivamente consultora jurídica e assessor principal no mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Portugal, 33, allée Scheffer,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por S. L. Hudson, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por D. Anderson, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

intervenientes,

que tem por objecto um pedido de anulação do título IV e do artigo 21.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas (JO L 47, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco e D. A. O. Edward, presidentes de secção, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (relator), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: C. Gulmann

secretário: H. A. Rühl, administrador principal

visto o relatório para audiência,

ouvidos em alegações, na audiência de 20 de Abril de 1994, o Governo alemão, representado por E. Röder e J. Sedemund, advogado, na qualidade de agentes; o Governo belga, representado por J. Devadder, na qualidade de agente; o Conselho, representado por J.-P. Jacqué, B. Schloh, A. Brautigam e J. Huber, na qualidade de agentes; o Governo helénico, representado por V. Kontolaimos e V. Pelekou, na qualidade de agentes; o Governo espanhol, representado por Rosario Silva de Lapuerta, na qualidade de agente; o Governo francês, representado por C. de Salins e N. Eybalin, secretário dos Negócios Estrangeiros na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes; o Governo português, representado por M. L. Duarte, na qualidade de agente; o Governo do Reino Unido, representado por S. L. Hudson, na qualidade de agente, assistida por D. Anderson, barrister; e a Comissão, representada por P. Gilsdorf, consultor jurídico principal, e E. de March, consultor jurídico, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Junho de 1994,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal em 14 de Maio de 1993, a República Federal da Alemanha interpôs, ao abrigo do artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, um recurso de anulação do título IV e do artigo 21.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas (JO L 47, p. 1; a seguir «regulamento»).
- 2 Antes de examinar os fundamentos de anulação invocados, há que recordar brevemente o regime jurídico anterior à adopção do regulamento e as disposições relevantes para a apreciação da legalidade deste.

Quanto à situação anterior ao regulamento

- 3 Para recordar as condições em que o regulamento foi adoptado, expõe-se no segundo considerando:

«...até à data, existiam nos Estados-membros produtores de bananas organizações de mercado nacionais ¹ destinadas a garantir aos produtores o escoamento da sua produção no mercado nacional e a obtenção de receitas proporcionais aos custos de produção; ... estas organizações de mercado nacionais aplicam restrições quantitativas que dificultam a realização do mercado comum no sector das bananas; ... alguns dos Estados-membros não produtores garantem um escoamento privilegi-

1 — *Ndt*: E não «de organizações de mercado», como consta da versão portuguesa do regulamento.

ado das bananas provenientes dos Estados ACP, enquanto outros aplicam um regime de importação liberal, que inclui, num dos casos, privilégios pautais; ... estes diferentes regimes dificultam a livre circulação das bananas no interior da Comunidade e a instituição de um regime comum de comércio com os países terceiros; ... com vista à realização do mercado interno é necessário criar uma organização de mercado equilibrada e flexível no sector das bananas, que substitua os diferentes regimes nacionais».

- 4 Antes da adopção do regulamento, as importações de bananas nos Estados do Benelux, na Dinamarca e na Irlanda, essencialmente provenientes da América Latina, só estavam sujeitas a um direito aduaneiro de 20% consolidado no quadro do GATT. Em França, no Reino Unido, em Itália, em Espanha, em Portugal e na Grécia, os mercados nacionais eram protegidos e o consumo era coberto quer pela produção comunitária, quer por importações provenientes dos Estados ACP.
- 5 Devido às deficiências estruturais que limitam a capacidade competitiva das produções comunitárias, mas também ACP, os custos de produção e os preços de consumo das bananas comunitárias e ACP excediam sensivelmente os das bananas de países terceiros.

Quanto ao protocolo «das bananas»

- 6 Nos termos do protocolo anexo à convenção de aplicação relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade, prevista no artigo 136.º do Tratado (a seguir «protocolo das bananas»), a República Federal da Alemanha beneficiou de um regime especial que lhe permitia importar um contingente anual de bananas

com isenção de direitos aduaneiros, e isto por referência à quantidade importada em 1956. Esse contingente de base devia, em função da evolução da realização do mercado comum, ser progressivamente reduzido. Os contingentes anuais eram aumentados em conformidade com as regras de cálculo previstas nos n.ºs 3 e 4. No caso de os países e territórios ultramarinos se encontrarem na impossibilidade de fornecer integralmente as quantidades pedidas pela República Federal da Alemanha, os Estados-membros interessados declaravam-se prontos, nos termos do n.º 6, a dar o seu acordo a um aumento correspondente do contingente.

- 7 Nos termos do n.º 4, terceiro parágrafo, do protocolo das bananas,

«O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, decidirá da supressão ou modificação deste contingente.»

- 8 Com base no protocolo das bananas, que continuou a ser aplicado apesar de a convenção de associação ter deixado de estar em vigor a partir de 31 de Dezembro de 1962, a República Federal da Alemanha importou em 1992, de Estados terceiros, 1 371 000 toneladas de bananas com isenção de direitos aduaneiros, entre as quais uma quantidade de 721 000 toneladas calculada em conformidade com os n.ºs 3 e 4 e um suplemento de 650 000 toneladas solicitado e concedido em aplicação do n.º 6 do protocolo.

Quanto à Convenção de Lomé

- 9 A importação de bananas provenientes dos Estados ACP é regida pela quarta Convenção ACP-CEE, assinada em Lomé em 15 de Dezembro de 1989, aprovada por decisão do Conselho e da Comissão de 25 de Fevereiro de 1991 (JO L 229, p. 1, a seguir «Convenção de Lomé»).

10 Nos termos do artigo 168.º da Convenção de Lomé,

«1. Os produtos originários dos Estados ACP podem ser importados na Comunidade com isenção de direitos aduaneiros e de taxas de efeito equivalente.

2. a) Os produtos originários dos Estados ACP:

— enumerados na lista do anexo II do Tratado, quando submetidos a uma organização comum de mercado na aceção do artigo 40.º do Tratado

ou

— submetidos, ao serem importados na Comunidade, a uma regulamentação especial aplicada no âmbito da realização da política agrícola comum

são importados na Comunidade, em derrogação ao regime geral em vigor em relação aos países terceiros, nos termos das disposições seguintes:

i) podem ser importados com isenção de direitos aduaneiros os produtos relativamente aos quais as disposições comunitárias vigentes no momento da importação não prevêm, para além dos direitos aduaneiros, a aplicação de qualquer outra medida respeitante à sua importação;

- ii) para os produtos que não os referidos na subalínea i), a Comunidade tomará todas as medidas necessárias para assegurar um tratamento mais favorável do que o concedido em relação aos mesmos produtos aos países terceiros beneficiários da cláusula da nação mais favorecida...»

- 11 O protocolo n.º 5, relativo às bananas, anexo à Convenção de Lomé (a seguir «protocolo n.º 5»), dispõe no artigo 1.º:

«Relativamente às suas exportações de bananas para os mercados da Comunidade, nenhum Estado ACP será colocado, no que se refere ao acesso aos seus mercados tradicionais e às suas vantagens nesses mercados, numa situação menos favorável do que aquela de que desfrutava anteriormente ou de que desfruta actualmente.»

- 12 A declaração comum sobre o protocolo n.º 5, que é objecto do Anexo LXXIV, prevê:

«... o artigo 1.º do protocolo n.º 5 não poderá impedir a Comunidade de estabelecer regras comuns para as bananas em plena consulta com os Estados ACP, desde que nenhum Estado ACP, que tradicionalmente forneça a Comunidade, seja colocado, no que respeita ao acesso à Comunidade e aos seus privilégios na mesma, numa situação menos favorável do que aquela em que se encontrava anteriormente ou em que se encontre agora...»

- 13 Numa declaração específica sobre o protocolo n.º 5, que é objecto do Anexo LXXV, a Comunidade reconheceu os direitos especiais dos Estados ACP fornecedores tradicionais.

Quanto ao regulamento impugnado

- 14 Nos termos do terceiro considerando do regulamento, a organização comum de mercado

«deve, no respeito da preferência comunitária e das diversas obrigações internacionais da Comunidade, permitir o escoamento no mercado comunitário, a preços equitativos tanto para os produtores como para os consumidores, das bananas produzidas na Comunidade, bem como das originárias dos Estados ACP fornecedores tradicionais, sem prejuízo das importações de bananas originárias dos demais países terceiros fornecedores e assegurando os rendimentos suficientes aos produtores.»

- 15 O regulamento fixa, nos títulos I e II, normas comuns de qualidade e de comercialização na Comunidade e cria organizações de produtores e mecanismos de concertação.
- 16 O título III institui um regime de ajudas compensatório da perda eventual de receitas em benefício dos produtores comunitários, no limite de 854 000 toneladas, quantidade esta repartida entre as várias regiões produtoras da Comunidade.
- 17 O regime comercial com os países terceiros, que consta do título IV, prevê que as importações tradicionais de bananas provenientes dos Estados ACP podem continuar a ser efectuadas na Comunidade, com isenção de direitos aduaneiros. Um

anexo do regulamento fixa essa quantidade em 857 700 toneladas e reparte-a entre os Estados ACP, fornecedores tradicionais.

18 Nos termos do artigo 18.º do regulamento,

«1. Será aberto, anualmente, um contingente pautal de dois milhões de toneladas/peso líquido para as importações de bananas de países terceiros e de bananas não tradicionais ACP.

No âmbito deste contingente pautal, as importações de bananas de países terceiros estão sujeitas à percepção de 100 ecus por tonelada e as importações de bananas não tradicionais ACP estão sujeitas a um direito nulo.

...

2. Além do contingente referido no n.º 1:

— as importações de bananas não tradicionais ACP estão sujeitas à percepção de 750 ecus por tonelada,

— as importações de bananas de países terceiros estão sujeitas à percepção de 850 ecus por tonelada...»

19 Nos termos do artigo 19.º, n.º 1,

«A partir de 1 de Julho de 1993, o contingente pautal será aberto até:

- a) 66,5% para a categoria de operadores que comercializaram bananas de países terceiros e/ou não tradicionais ACP;
- b) 30% para a categoria de operadores que comercializaram bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP;
- c) 3,5% para a categoria de operadores estabelecidos na Comunidade que começaram, a partir de 1992, a comercializar bananas que não as bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP...»

20 Por força do artigo 16.º, deve ser elaborada todos os anos uma estimativa da produção e do consumo na Comunidade, bem como das importações e exportações; essa estimativa pode ser revista durante a campanha, caso seja necessário.

21 O artigo 18.º, n.º 1, quarto parágrafo, prevê um aumento do volume do contingente anual com base na estimativa referida no artigo 16.º

22 O artigo 20.º consagra o princípio da transmissibilidade dos certificados de importação e habilita a Comissão a fixar as condições dessa transmissibilidade.

- 23 O artigo 21.º, n.º 2, suprime o contingente pautal previsto no protocolo das bananas.
- 24 Por despacho de 29 de Junho de 1993, Alemanha/Conselho (C-280/93 R, Colect., p. I-3667), o Tribunal indeferiu o pedido de medidas provisórias apresentado pela República Federal da Alemanha, destinado a permitir que, até que o Tribunal se pronunciasse sobre o processo principal, aquele Estado pudesse importar, com isenção de direitos aduaneiros, bananas originárias de países terceiros nas mesmas quantidades anuais que em 1992.
- 25 Por despachos de 13 de Julho de 1993, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, a República Portuguesa, o Reino Unido e a Comissão foram admitidos a intervir no processo em apoio dos pedidos do Conselho; por despachos do mesmo dia, o Reino da Bélgica e o Reino dos Países Baixos foram admitidos a intervir no processo em apoio dos pedidos da República Federal da Alemanha.
- 26 Em apoio do seu recurso, a República Federal da Alemanha invoca um determinado número de fundamentos de anulação, baseados em violação de formalidades essenciais, das regras de fundo e dos princípios fundamentais do direito comunitário, da Convenção de Lomé, do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (a seguir «GATT») e do protocolo das bananas.

Quanto à violação de formalidades essenciais

- 27 Em apoio deste fundamento, a República Federal da Alemanha invoca três argumentos.

- 28 A recorrente sustenta, em primeiro lugar, que o processo de aprovação do regulamento foi irregular porque o texto do regulamento se afasta da proposta inicial da Comissão, sem que tenha havido nova proposta formalmente aprovada pelo colégio dos comissários. O direito de proposta, previsto no artigo 43.º do Tratado, seria um direito próprio da Comissão de participar na formação dos actos do Conselho, e não se poderia admitir que o comissário encarregado de um processo se limitasse a confirmar, em nome da Comissão, um compromisso elaborado no Conselho. O artigo 27.º do regulamento interno da Comissão (JO 1963, 181, p. 63; EE 01 F1 p. 117) só permitiria uma habilitação dos membros da Comissão, em derrogação do princípio da colegialidade, para medidas de gestão ou de administração claramente definidas.
- 29 A República Federal da Alemanha alega, em segundo lugar, que o regulamento está viciado por falta de fundamentação, uma vez que se refere unicamente à primeira proposta da Comissão.
- 30 Alega, em terceiro lugar, que, perante o carácter substancial das modificações introduzidas na segunda proposta da Comissão, o Parlamento Europeu deveria ter sido consultado de novo. A este respeito, a recorrente refere duas modificações substanciais. O direito aduaneiro de 20% *ad valorem* consolidado no GATT, mantido na primeira proposta, teria sido substituído por um direito específico de 100 ecus/tonelada. O subcontingente pautal de 30% de bananas de países terceiros teria sido aberto, na proposta inicial, aos importadores de bananas de países terceiros que se comprometessem a comercializar uma quantidade determinada de bananas comunitárias e/ou de bananas tradicionais ACP; de igual modo, no sistema inicial, os «novos» operadores teriam podido participar nesse regime de parceria, ao passo que, para o futuro, a sua subquota estaria limitada a 3,5% do contingente pautal.

- 31 O Conselho, apoiado em especial pela Comissão, responde que o processo de aprovação do regulamento foi correcto e que tinha sido apresentada ao Conselho uma proposta modificada da Comissão; sustenta que o regulamento não deve visar simultaneamente a proposta inicial da Comissão e as modificações posteriores e que as modificações introduzidas não impunham uma nova consulta ao Parlamento.
- 32 Para examinar a regularidade do processo de aprovação do regulamento, há que recordar a forma como ele decorreu, tal como foi exposta nas peças escritas e nas alegações feitas na audiência pelo Conselho e pela Comissão. Segundo as declarações da Comissão, não desmentidas pela recorrente, o colégio dos comissários encarregou o membro responsável pela agricultura de negociar o processo das bananas no Conselho de Ministros de 14 a 17 de Dezembro de 1992, no contexto de um compromisso global. Após essa reunião, o comissário responsável informou o colégio dos comissários dos resultados da reunião do Conselho, e designadamente do compromisso das bananas, sem que o colégio dos comissários tivesse emitido qualquer objecção quanto ao procedimento seguido ou quanto ao resultado das negociações.
- 33 Em 12 de Fevereiro de 1993, o comissário encarregado do processo fez ao Conselho a declaração seguinte:
- «A Comissão confirma que o texto que temos à frente reflecte a proposta da Comissão modificada pelo compromisso político de Dezembro, tal como esse compromisso político foi transposto em disposições jurídicas no texto que o Conselho vai votar.»
- 34 Em 13 de Fevereiro de 1993, o Conselho aprovou o regulamento por maioria qualificada.

- 35 Resulta da tramitação do processo, tendo em conta nomeadamente a declaração feita em 12 de Fevereiro de 1993 perante o Conselho pelo comissário competente, que, no momento em que o Conselho decidiu definitivamente, ou seja, em 13 de Fevereiro, lhe tinha sido apresentada uma proposta da Comissão modificada em conformidade com o compromisso político aceite pelo comissário competente em nome da Comissão na sessão do Conselho de Dezembro de 1992, e confirmado pelo colégio dos comissários.
- 36 O facto de essa proposta modificada não ter revestido forma escrita é irrelevante. O artigo 149.º, n.º 3, do Tratado, dispõe que, enquanto o Conselho não tiver deliberado, a Comissão pode modificar a sua proposta ao longo dos procedimentos referidos nos n.ºs 1 e 2, sem exigir que essas propostas modificadas tenham obrigatoriamente forma escrita. Essas propostas modificadas fazem parte do processo legislativo comunitário, que se caracteriza por uma certa flexibilidade, necessária para alcançar uma convergência de posições entre as instituições. Elas distinguem-se fundamentalmente dos actos que a Comissão adopta e que dizem directamente respeito aos particulares. Nestas condições, não se pode exigir para a aprovação destas propostas o respeito rigoroso das formalidades impostas para a adopção dos actos que dizem directamente respeito aos particulares (v. o acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1994, BASF, C-137/92 P, Colect., p. I-2555).
- 37 No que respeita à falta de visto da pretensa segunda proposta, deve notar-se que não houve uma segunda proposta, mas uma simples modificação da proposta inicial. Ora, embora o artigo 190.º do Tratado obrigue a fazer referência à proposta da Comissão nos actos que só podem ser adoptados sob proposta da Comissão, ele não impõe que se refira a modificação posterior que essa proposta possa ter tido. Só não seria assim se a Comissão tivesse retirado a proposta e a tivesse substituído por uma nova proposta.
- 38 Para apreciar a procedência do argumento baseado na falta de segunda consulta ao Parlamento Europeu, há que recordar que é exigida uma nova consulta ao Parlamento de cada vez que o texto finalmente adoptado, considerado no seu todo, se

afasta na sua substância daquele sobre que o Parlamento Europeu já foi consultado, com excepção dos casos em que as alterações correspondem, no essencial, à posição expressa pelo próprio Parlamento (acórdãos de 16 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho, C-65/90, Colect., p. I-4593, n.º 16, e de 5 de Outubro de 1993, Driessen e o., C-13/92 a C-16/92, Colect., p. I-4751, n.º 23).

- 39 Assim, há que examinar se as modificações que a recorrente refere dizem respeito à própria substância do texto, considerado no seu todo.
- 40 A este respeito, é forçoso constatar que a proposta inicial da Comissão, assim como a proposta modificada, previram, para controlar as importações, um contingente de 2 milhões de toneladas para as bananas de países terceiros e não tradicionais ACP. A substituição do direito *ad valorem* pelo direito aduaneiro específico, ao mesmo tempo que constitui uma modificação jurídica, inscreve-se na prossecução desse objectivo. Não está provado que a instituição do direito específico devesse ter como efeito o aumento das restrições à importação, na Comunidade, de bananas de países terceiros, dado que esse direito específico não se traduziu, para os importadores, num encargo financeiro mais importante que o direito *ad valorem* de 20%. Deve acrescentar-se que esse direito *ad valorem*, consolidado no GATT, só se aplicava em alguns Estados-membros da Comunidade, quando a maioria, com excepção da recorrente, tinha regimes de importação mais restritivos.
- 41 A repartição do contingente de importação tanto na proposta inicial como na proposta modificada visa, como se nota no décimo terceiro considerando do regulamento, distinguir os operadores que comercializaram anteriormente bananas de países terceiros e bananas não tradicionais ACP dos operadores que comercializaram anteriormente bananas produzidas na Comunidade e bananas ACP, reservando ao mesmo tempo uma quantidade disponível para os novos operadores. A instituição de subquotas para as diferentes categorias de operadores económicos,

em vez do regime de parceria inicialmente previsto, diz unicamente respeito a uma modalidade técnica para efectuar essa distinção que o Conselho considerou indispensável para garantir o escoamento das bananas comunitárias e ACP e não afecta a economia fundamental do regulamento.

42 As modificações que a Comissão introduziu na sua proposta não afectaram, portanto, a substância do regulamento, considerado no seu todo, e não exigiram, pois, uma nova consulta ao Parlamento.

43 Por todas as considerações que antecedem, há que rejeitar o primeiro fundamento baseado na violação de formalidades essenciais.

Quanto à violação das regras de fundo do direito comunitário

44 A República Federal da Alemanha sustenta que o título IV do regulamento infringe os artigos 39.º e segs. do Tratado, relativos à política agrícola comum, às regras de concorrência, a certos direitos fundamentais e ao princípio da proporcionalidade.

45 O Conselho responde que o regulamento está conforme com os objectivos da política agrícola comum e com as regras do direito comunitário.

Quanto à violação do artigo 39.º do Tratado

- 46 A República Federal da Alemanha sustenta que os objectivos prosseguidos pelo regulamento, a saber, a garantia de uma produção comunitária e a manutenção do rendimento dos produtores comunitários, não dependem do artigo 39.º do Tratado. A garantia dos rendimentos da população agrícola só pode ser assegurada através de um aumento da produtividade. A inadequação entre a oferta e a procura e o aumento importante dos preços das bananas, em especial no mercado alemão, evidenciariam que o regulamento, em violação do artigo 39.º, não garante a estabilização dos mercados, a segurança dos abastecimentos e preços razoáveis no consumo.
- 47 Para apreciar a procedência destas acusações, deve recordar-se liminarmente que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal, na prossecução dos objectivos da política agrícola comum, as instituições comunitárias devem assegurar a conciliação permanente que pode ser exigida por eventuais contradições entre estes objectivos considerados separadamente e, eventualmente, conceder a um ou outro dentre eles a prioridade temporária imposta pelos factos ou pelas circunstâncias económicas à luz dos quais elas adoptam as suas decisões (acórdão de 19 de Março de 1992, Hierl, C-311/90, Colect., p. I-2061, n.º 13). A jurisprudência admite igualmente que o legislador comunitário dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um amplo poder de apreciação, que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 40.º e 43.º lhe atribuem (v. acórdãos de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o., C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.º 14, e Hierl, já referido, n.º 13).
- 48 Há que notar a seguir que o artigo 39.º, n.º 1, do Tratado visa expressamente, na alínea a), incrementar a produtividade e, na alínea b), assegurar à população agrícola um nível de vida equitativo, e que o artigo 40.º, n.º 3, prevê um certo número de instrumentos para garantir a realização destes objectivos, nomeadamente subvenções à produção ou à comercialização e mecanismos comuns de estabilização das importações, do tipo dos instituídos pelo regulamento.

- 49 Daqui resulta que o Conselho podia, sem violar o artigo 39.º do Tratado, visar assegurar o rendimento das populações agrícolas em causa garantindo o nível da produção comunitária existente e prevendo certos mecanismos aptos a aumentar a produtividade da produção comunitária, designadamente normas comuns de qualidade e organizações de produtores.
- 50 A recorrente não pode também sustentar que o regulamento infringe os objectivos da política agrícola comum indicados no artigo 39.º, n.º 1, alíneas c) e d), do Tratado, uma vez que ele visa precisamente estabilizar o mercado através da garantia de uma produção comunitária e da regulação das importações e que ele assegura através desses mesmos mecanismos — completados pelo mecanismo que permite, se necessário, aumentar o contingente de importação — a segurança dos abastecimentos.
- 51 No que respeita à acusação de que o regulamento se traduziu, em especial no mercado da recorrente, num aumento dos preços, contrariamente ao artigo 39.º, n.º 1, alínea e), deve notar-se que a criação de uma organização comum de mercado, que substitui regimes nacionais caracterizados por importantes diferenças de preços, se traduz inevitavelmente numa adaptação dos preços em toda a Comunidade e que o objectivo de preços razoáveis para o consumidor deve ser considerado não em cada mercado nacional, mas no conjunto do mercado comum. Convém acrescentar que, conforme o que foi dito no n.º 47, as instituições comunitárias podem, no âmbito do poder de apreciação de que dispõem para a criação de uma organização comum de mercado, dar temporariamente a primazia a certos objectivos do artigo 39.º em relação a outros.
- 52 Resulta das considerações que antecederam que a acusação baseada na violação do artigo 39.º não procede.

Quanto à ultrapassagem dos limites dos artigos 39.º, 42.º e 43.º do Tratado

- 53 A República Federal da Alemanha sustenta que uma política de desenvolvimento a favor dos Estados ACP, tal como é prosseguida pelo regulamento, não pode basear-se nas disposições relativas à política agrícola comum, mas, quando muito, nos artigos 235.º ou 238.º do Tratado.
- 54 A este respeito, deve recordar-se, em primeiro lugar, que o artigo 43.º do Tratado constitui o fundamento jurídico adequado para toda e qualquer regulamentação relativa à produção e à comercialização dos produtos agrícolas enumerados no Anexo II do Tratado, que contribua para a realização de um ou mais objectivos da política agrícola comum enunciados no artigo 39.º do Tratado. Por conseguinte, mesmo que essas regulamentações visem simultaneamente objectivos da política agrícola e outros objectivos que são prosseguidos com base noutras disposições do Tratado, não se pode argumentar com a existência dessas disposições para restringir o âmbito de aplicação do artigo 43.º do Tratado (v. acórdãos de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 68/86, Colect., p. 855, n.ºs 14 e 16, e de 16 de Novembro de 1989, Comissão/Conselho, C-131/87, Colect., p. 3743, n.ºs 10 e 11).
- 55 Deve notar-se, em segundo lugar, que a criação de uma organização comum de mercado exige, ao lado da regulamentação da produção comunitária, a instituição de um regime de importação para garantir a estabilização dos mercados e o escoamento da produção comunitária se, como no caso vertente, o aspecto interno e o aspecto externo da política comum forem indissociáveis.

- 56 Deve notar-se, em terceiro lugar, que, no âmbito da execução de políticas internas, designadamente em matéria agrícola, as instituições comunitárias não podem ignorar os compromissos internacionais assumidos pela Comunidade por força da Convenção de Lomé.
- 57 Resulta do que antecede que a acusação de ultrapassagem dos limites dos artigos 39.º, 42.º e 43.º do Tratado, no que respeita ao regime das importações provenientes dos Estados ACP, não procede.

Quanto à violação do princípio de uma concorrência não falseada

- 58 A República Federal da Alemanha alega que as modalidades de repartição do contingente pautal contrariam o objectivo de uma concorrência não falseada, imposto pelo artigo 3.º, alínea f), do Tratado, porque efectuam, através de um acto do poder público, uma redistribuição de partes de mercado e de rendimento em detrimento dos importadores tradicionais de bananas de países terceiros. A impossibilidade de esses importadores se abastecerem nos mercados comunitário e ACP e a obrigação de comprar certificados de importação de bananas de países terceiros aos operadores de bananas comunitárias e ACP traduzir-se-ia em vantagens financeiras gratuitas em benefício destes últimos.
- 59 A este respeito, deve recordar-se que o estabelecimento de um regime de concorrência não falseada não é o único objectivo mencionado no artigo 3.º do Tratado, que prevê também, designadamente, a adopção de uma política agrícola comum.

60 Os autores do Tratado, conscientes de que a prossecução simultânea destes dois objectivos podia revelar-se difícil em certos momentos e em certas circunstâncias, previram no artigo 42.º, primeiro parágrafo, do Tratado:

«As disposições do capítulo relativo às regras de concorrência só são aplicáveis à produção e ao comércio dos produtos agrícolas, na medida em que tal seja determinado pelo Conselho, no âmbito do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 43.º e em conformidade com o processo aí previsto, tendo em conta os objectivos definidos no artigo 39.º».

61 Assim, são reconhecidos simultaneamente o primado da política agrícola relativamente aos objectivos do Tratado no domínio da concorrência e o poder do Conselho de decidir em que medida as regras de concorrência se aplicam no sector agrícola.

62 Assim sendo, a acusação de violação do princípio de uma concorrência não falseada não pode ser acolhido.

63 Os argumentos invocados em apoio desta acusação, baseados no prejuízo causado aos importadores de bananas de países terceiros, serão examinados adiante, no âmbito da análise do fundamento relativo à violação dos direitos fundamentais e dos princípios gerais de direito.

Quanto à violação dos direitos fundamentais e dos princípios gerais de direito

64 A República Federal da Alemanha sustenta que a repartição do contingente pautal constitui uma discriminação injustificada em detrimento dos operadores de bana-

nas de países terceiros. A perda de partes de mercado que esses operadores sofrem atentaria contra o seu direito de propriedade e o livre exercício das suas actividades profissionais, bem como contra os seus direitos adquiridos. A instituição do contingente pautal, da sua forma de repartição e da taxa proibitiva para as importações que ultrapassam o contingente pautal seria contrária ao princípio da proporcionalidade, dado que um sistema de ajudas directas aos produtores teria bastado para garantir o escoamento da produção comunitária e ACP.

- 65 Quanto à acusação baseada na violação do princípio da não discriminação, a recorrente alega que a repartição do contingente pautal a favor dos importadores de bananas comunitárias e/ou ACP redundaria, de facto, em transferir para estes, por um acto de poder público, uma parte de 30% do mercado. Esta repartição em prejuízo da categoria dos operadores de bananas de países terceiros constituiria, na falta de qualquer justificação, uma discriminação contrária ao Tratado.
- 66 A este respeito, há que recordar que, por força do artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado, a organização comum dos mercados agrícolas a instituir no âmbito da política agrícola comum «deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade».
- 67 Por força de jurisprudência constante, a proibição de discriminação contida nesta disposição é apenas expressão específica do princípio geral da igualdade, que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário (v. acórdãos de 10 de Janeiro de 1992, Kühn, C-177/90, Colect., p. I-35, n.º 18, e de 27 de Janeiro de 1994, Herbrink, C-98/91, Colect., p. I-223, n.º 27) e que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, a menos que uma diferenciação se justifique objectivamente (v. acórdão de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o., 201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.º 9, e o acórdão Wuidart e o., já referido, n.º 13).

- 68 A organização comum de mercado no sector das bananas agrupa operadores económicos que não são nem produtores nem consumidores. Todavia, devido à generalidade do princípio da não discriminação, a proibição de discriminação aplica-se também a outras categorias de operadores económicos sujeitos a uma organização comum de mercado.
- 69 Para verificar a existência de uma discriminação, há, portanto, que examinar se o regulamento impugnado deu um tratamento diferente a situações comparáveis.
- 70 A este respeito, é forçoso constatar que, antes da aprovação do regulamento, o sector das bananas a nível da Comunidade se caracterizava pela coexistência de mercados nacionais abertos, sujeitos a regras ainda por cima divergentes, e de mercados nacionais protegidos. Os regimes jurídicos a que estava sujeita a importação de bananas nos vários Estados-membros eram em larga medida idênticos aos existentes nesses Estados antes da criação da Comunidade ou antes da sua adesão à Comunidade.
- 71 Nos mercados nacionais abertos, os operadores económicos podiam abastecer-se em bananas de países terceiros sem estarem sujeitos a restrições quantitativas. Os importadores no mercado alemão beneficiavam mesmo de uma isenção de direitos aduaneiros dentro de um contingente regularmente ajustado com base no protocolo das bananas. Em contrapartida, nos mercados nacionais protegidos, os operadores económicos que comercializavam bananas comunitárias e tradicionais ACP tinham a garantia de poder escoar os seus produtos sem se exporem à concorrência dos distribuidores de bananas de países terceiros mais competitivas. Pelas razões expostas no n.º 5 do presente acórdão, o preço de venda das bananas comunitárias e ACP excedia, com efeito, sensivelmente o das bananas de países terceiros.

- 72 Assim sendo, é forçoso constatar que, antes da aprovação do regulamento, a situação das categorias de operadores económicos entre as quais se efectua a repartição do contingente pautal não era comparável.
- 73 É certo que, após a entrada em vigor do regulamento, essas categorias de operadores económicos são afectadas de maneira diferente pelas medidas adoptadas. Aos operadores que tradicionalmente se abasteceram essencialmente em bananas de países terceiros passam a ser impostas restrições às possibilidades de importações, ao passo que àqueles que até então estavam obrigados a comercializar essencialmente bananas comunitárias e ACP é concedida a possibilidade de importar quantidades determinadas de bananas de países terceiros.
- 74 Tal tratamento diferenciado surge, todavia, como inerente ao objectivo de uma integração de mercados até então compartimentados, tendo em conta a situação diferente em que se encontravam as diferentes categorias de operadores económicos antes da instituição da organização comum de mercado. O regulamento visa, com efeito, garantir o escoamento da produção comunitária e da produção tradicional ACP, o que implica que se estabeleça um certo equilíbrio entre as duas categorias de operadores económicos abrangidos.
- 75 Assim, a acusação baseada em violação do princípio da não discriminação deve ser rejeitada, por improcedente.
- 76 A legalidade das medidas adoptadas relativamente às várias categorias de operadores económicos deve, pois, ser examinada no âmbito das outras acusações invocadas pela recorrente.

- 77 No que respeita à ofensa ao direito de propriedade, a recorrente alega que, ao retirar a longo prazo partes de mercado aos operadores que comercializavam tradicionalmente bananas de países terceiros, o regulamento impugnado violou o direito de propriedade desses operadores e atentou contra o livre exercício das suas actividades profissionais.
- 78 A este respeito, há que notar que tanto o direito de propriedade como o livre exercício de uma actividade profissional fazem parte dos princípios gerais do direito comunitário. Esses princípios não se apresentam, contudo, como prerrogativas absolutas, mas devem ser tomados em consideração relativamente à sua função na sociedade. Por conseguinte, podem ser impostas restrições ao exercício do direito de propriedade e ao livre exercício das actividades profissionais, nomeadamente no âmbito de uma organização comum de mercado, na condição de essas restrições corresponderem efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituírem, relativamente ao objectivo prosseguido, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos assim garantidos (acórdãos de 11 de Julho de 1989, Schröder, 265/87, Colect., p. 2237, n.º 15, de 13 de Julho de 1989, Wachauf, 5/88, Colect., p. 2609, n.º 18, e Kühn, já referido, n.º 16).
- 79 O direito de propriedade dos operadores de bananas de países terceiros não é posto em causa pela instauração do contingente comunitário e pelas regras de repartição deste. Com efeito, nenhum operador económico pode reivindicar um direito de propriedade sobre uma parte de mercado que ele detinha num momento anterior à instituição de uma organização comum de mercado, pois essa parte de mercado apenas constituía uma posição económica momentânea, exposta à eventualidade de uma alteração de circunstâncias.
- 80 Um operador económico também não pode invocar um direito adquirido ou uma confiança legítima na manutenção de uma situação existente que pode ser modificada por decisões tomadas pelas instituições comunitárias no âmbito do seu poder

de apreciação (acórdão de 28 de Outubro de 1982, Faust/Comissão, 52/81, Recueil, p. 3745, n.º 27), e menos ainda se a situação existente for contrária às regras do mercado comum.

- 81 No que respeita à pretensa ofensa ao livre exercício das actividades profissionais, há que notar que a instituição do contingente pautal e do mecanismo de repartição deste modifica efectivamente a posição concorrencial, em especial, dos operadores económicos no mercado alemão, únicos que até então podiam importar bananas de países terceiros sem qualquer restrição pautal, no âmbito de um contingente anualmente adaptado às necessidades do mercado. Ainda assim, será preciso examinar se as restrições introduzidas pelo regulamento correspondem a objectivos de interesse geral comunitário e não atentam contra a própria substância desse direito.
- 82 A restrição à faculdade de importar bananas de países terceiros imposta aos operadores económicos no mercado alemão é inerente à instituição de uma organização comum de mercado que visa garantir a protecção dos objectivos do artigo 39.º do Tratado e o respeito das obrigações internacionais assumidas pela Comunidade nos termos da Convenção de Lomé. Com efeito, a supressão dos regimes nacionais divergentes, em especial do regime derogatório de que tinham continuado a beneficiar os operadores no mercado alemão, assim como dos regimes proteccionistas de que tinham beneficiado noutros mercados nacionais os operadores de bananas comunitárias e tradicionais ACP, tornava necessária uma limitação do volume das importações de bananas de países terceiros para a Comunidade. Havia, com efeito, que assegurar a realização de uma organização comum de mercado evitando simultaneamente que, após o desaparecimento das barreiras protectoras que garantiam o seu escoamento ao abrigo da concorrência das bananas de países terceiros, as bananas comunitárias e ACP fossem afastadas do conjunto do mercado comum.
- 83 A situação diferente dos operadores de bananas nos vários Estados-membros exigia, por seu lado, face ao objectivo de integração dos diferentes mercados nacio-

nais, que fosse criado um mecanismo de repartição do contingente pautal entre as diferentes categorias de operadores económicos abrangidos. Esse mecanismo visa levar os operadores de bananas comunitárias e tradicionais ACP a abastecerem-se em bananas de países terceiros da mesma forma que tem em vista incentivar os importadores de bananas de países terceiros a distribuir bananas comunitárias e ACP. Deve aliás permitir, a longo prazo, aos operadores económicos que comercializaram tradicionalmente bananas de países terceiros participar, ao nível do contingente comunitário global, nos dois subcontingentes que foram instituídos.

- 84 No que respeita em especial à crítica da recorrente segundo a qual a aplicação do regulamento deu origem a um comércio de certificados de importação entre os operadores de bananas comunitárias e tradicionais ACP e os importadores tradicionais de bananas de países terceiros, em detrimento destes últimos, deve recordar-se que o regulamento, no artigo 20.º, admite o princípio da transmissibilidade dos certificados. Este princípio leva ao resultado prático de que o detentor de um certificado, em vez de proceder ele próprio à importação e à venda de bananas de países terceiros, pode ceder o seu direito de importação a outro operador económico que queira efectuar ele próprio a importação.
- 85 O princípio da transmissibilidade, cujo regime foi fixado no Regulamento (CEE) n.º 1442/93 da Comissão, de 10 de Junho de 1993, que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade (JO L 142, p. 6), adoptado após a interposição do presente recurso, não é todavia específico da organização comum de mercado no sector das bananas, mas existe noutros sectores da política agrícola, designadamente no que respeita às relações comerciais com os países terceiros.
- 86 Além disso, a cessão dos certificados de importação constitui uma faculdade que o regulamento permite às diferentes categorias de operadores económicos exercer em função dos seus interesses comerciais. A vantagem financeira que este tipo de venda pode eventualmente proporcionar aos operadores de bananas comunitárias e

tradicionais ACP constitui uma consequência necessária do princípio da transmissibilidade dos certificados e deve ser apreciado no contexto mais geral do conjunto das medidas adoptadas pelo Conselho para garantir o escoamento dos produtos comunitários e tradicionais ACP. Neste contexto, deve ser considerado um meio destinado a contribuir para a capacidade concorrencial dos operadores económicos que comercializam as bananas comunitárias e ACP e para facilitar a integração dos mercados dos Estados-membros.

- 87 Resulta do que antecede que a ofensa, efectuada pelo regulamento, ao livre exercício das actividades profissionais dos operadores tradicionais de bananas de países terceiros corresponde a objectivos de interesse geral comunitário e não afecta a própria essência desse direito.
- 88 A recorrente alega ainda que o regime das trocas com os países terceiros infringe o princípio da proporcionalidade, uma vez que o objectivo de um apoio aos produtores ACP bem como de uma garantia dos rendimentos dos produtores comunitários teria podido ser alcançado através de medidas que afectassem menos a concorrência e os interesses de certas categorias de operadores económicos.
- 89 A este respeito, deve recordar-se que o legislador comunitário dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um amplo poder de apreciação, que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 40.º e 43.º do Tratado lhe atribuem.
- 90 Com efeito, o Tribunal decidiu que só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada neste domínio, relativamente ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida. Mais especificamente, quando, para adoptar uma regulamentação, o legislador comunitário tem de apreciar os efeitos futuros dessa regulamentação e esses efeitos não podem ser previstos com exactidão, a sua apreciação só pode ser censurada se ela se revelar manifestamente errada tendo em conta os elementos de que ele dispunha no momento da adopção da regulamentação (acórdão Wuidart e o., já referido, n.º 14,

e acórdão de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 14).

- 91 Esta limitação da fiscalização do Tribunal impõe-se particularmente se, na realização de uma organização comum de mercado, o Conselho for levado a efectuar arbitragens entre interesses divergentes e a fazer opções no âmbito das decisões políticas que se prendem com as suas responsabilidades.
- 92 No caso vertente, resulta da discussão perante o Tribunal que o Conselho devia, designadamente, conciliar os interesses opostos de certos Estados-membros produtores de bananas, preocupados em garantir à sua população agrícola que vive em regiões economicamente desfavorecidas o escoamento de uma produção vital para ela e evitar assim perturbações sociais, e os de outros Estados-membros não produtores de bananas, preocupados antes de mais em garantir aos seus consumidores um abastecimento em bananas nas melhores condições de preço e um acesso ilimitado à produção dos países terceiros.
- 93 O Governo alemão indica que medidas menos rígidas, como um regime de ajudas mais desenvolvido aos produtores comunitários e ACP associado a um mecanismo de imposições sobre a importação de bananas de países terceiros que permitisse financiar esse regime de ajudas, teriam permitido realizar o objectivo prosseguido.
- 94 Embora não seja de excluir que fossem possíveis outros meios para chegar ao resultado pretendido, o Tribunal não pode contudo substituir pela sua apreciação a apreciação do Conselho quanto ao carácter mais ou menos adequado das medidas escolhidas pelo legislador comunitário, uma vez que não está feita a prova de que essas medidas eram manifestamente inadequadas para realizar o objectivo prosseguido.

- 95 Ora, a recorrente não provou que o Conselho tenha adoptado medidas manifestamente inadequadas ou que efectuou uma apreciação manifestamente errada dos elementos de que dispunha no momento da adopção da regulamentação.
- 96 Deve acrescentar-se que o regime de trocas com os países terceiros, em especial a instituição de um contingente pautal e de um mecanismo de repartição, é apenas um dos instrumentos previstos pelo regulamento para garantir designadamente o escoamento da produção comunitária, paralelamente com a instituição de normas comuns de qualidade e de comercialização e de um regime de auxílios.
- 97 Além disso, não é evidente que as medidas alternativas sugeridas pela recorrente sejam aptas a realizar o objectivo de integração dos mercados que está na base de qualquer organização comum de mercado.
- 98 Daqui resulta que as acusações baseadas em violação do direito de propriedade, em violação dos direitos adquiridos, em ofensa ao livre exercício das actividades profissionais e em inobservância do princípio da proporcionalidade devem também ser rejeitadas por improcedentes.
- 99 Tendo em conta todas as considerações que antecedem, o fundamento baseado em violação das regras de fundo do direito comunitário deve ser rejeitado.

Quanto à violação do artigo 168.º da Convenção de Lomé

- 100 A República Federal da Alemanha sustenta que o artigo 168.º, n.º 1, da Convenção de Lomé isenta a importação de produtos ACP de quaisquer direitos aduaneiros.

O Conselho não poderia invocar o n.º 2, alínea a), desse artigo para fazer uma diferença de tratamento entre as importações tradicionais e não tradicionais de bananas ACP.

101 A este respeito, basta constatar que, relativamente à instituição de um contingente pautal, a importação de bananas provenientes dos Estados ACP depende do artigo 168.º, n.º 2, alínea a), ii), da Convenção de Lomé, citado no n.º 10 do presente acórdão. Em conformidade com o protocolo n.º 5, a Comunidade só é obrigada a admitir o acesso, com isenção de direitos aduaneiros, das quantidades de bananas efectivamente importadas com «direito zero» provenientes de cada Estado ACP, fornecedor tradicional, no melhor ano anterior a 1991. Os anexos LXXIV e LXXV relativos a esse protocolo confirmam, aliás, que a Comunidade tem apenas a obrigação de manter, no que respeita ao acesso das bananas ACP ao mercado comunitário, as vantagens dos Estados ACP anteriores à Convenção de Lomé.

102 Nestas condições, o fundamento baseado em violação do artigo 168.º da Convenção de Lomé deve ser rejeitado.

Quanto à violação das regras do GATT

103 A República Federal da Alemanha sustenta que o respeito das regras do GATT condiciona a legalidade dos actos comunitários, independentemente de qualquer questão relativa ao efeito directo do Acordo Geral, e que o regulamento viola certas disposições fundamentais desse acordo.

104 O Conselho, apoiado em especial pela Comissão, responde que, atendendo à sua natureza especial, o GATT não pode ser invocado para contestar a legalidade de

um acto comunitário, excepto no caso específico de as disposições comunitárias terem sido adoptadas para dar execução a obrigações contraídas no âmbito do GATT.

- 105 Para decidir se a recorrente pode invocar certas disposições do GATT para contestar a legalidade do regulamento, deve recordar-se que o Tribunal reconheceu que as disposições do Acordo Geral têm o efeito de vincular a Comunidade. Todavia, o Tribunal admitiu também que, para apreciar o alcance do GATT na ordem jurídica comunitária, se devem considerar simultaneamente o espírito, a economia e os termos do Acordo Geral.
- 106 A este respeito, o Tribunal declarou em jurisprudência constante que o GATT, baseado, nos termos do seu preâmbulo, no princípio de negociações efectuadas numa «base de reciprocidade e de vantagens mútuas», se caracteriza pela grande flexibilidade das suas disposições, designadamente das que dizem respeito às possibilidades de derrogação, às medidas que podem ser tomadas perante dificuldades excepcionais e à composição dos diferendos entre as partes contratantes.
- 107 O Tribunal reconheceu que essas medidas englobam, para a composição de diferendos, consoante o caso, exposições ou propostas escritas a «examinar com compreensão», averiguações eventualmente seguidas de recomendações, consultas ou decisões *das partes contratantes*, incluindo a de autorizar certas partes contratantes a suspender, relativamente a outras, a aplicação de qualquer concessão ou outra obrigação resultante do Acordo Geral, e, por fim, no caso de tal suspensão, a faculdade da parte interessada de denunciar esse acordo.
- 108 E observou que, para o caso de, devido a um compromisso assumido por força do Acordo Geral ou de uma concessão relativa a uma preferência, certos produtores

sofrerem ou correrem o risco de sofrer um prejuízo grave, o artigo XIX prevê a faculdade de uma parte contratante suspender unilateralmente o compromisso e retirar ou modificar a concessão, quer após consulta de todas as partes contratantes e na falta de acordo entre as partes contratantes interessadas, quer mesmo, se houver urgência e a título provisório, sem consulta prévia (v. acórdãos de 12 de Dezembro de 1972, *International Fruit Company*, 21/72 a 24/72, *Recueil*, p. 1219, n.ºs 21, 25 e 26; de 24 de Outubro de 1973, *Schlüter*, 9/73, *Recueil*, p. 1135, n.º 29; de 16 de Março de 1983, *SIOT*, 266/81, *Recueil*, p. 731, n.º 28, *SPI* e *SAMI*, 267/81, 268/81 e 269/81, *Recueil*, p. 801, n.º 23).

109 Estas particularidades do Acordo Geral, assinaladas pelo Tribunal para declarar que um particular da Comunidade não pode invocá-las em juízo para contestar a legalidade de um acto comunitário, opõem-se também a que o Tribunal tome em consideração as disposições do Acordo Geral para apreciar a legalidade de um regulamento no âmbito de um recurso interposto por um Estado-membro ao abrigo do artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado.

110 Com efeito, as diversas particularidades acima salientadas revelam que as normas do Acordo Geral não têm carácter incondicional e que a obrigação de se lhes reconhecer o valor de normas de direito internacional imediatamente aplicáveis nas ordens jurídicas internas das partes contratantes não pode basear-se no espírito, na economia ou nos termos do acordo.

111 Não existindo tal obrigação que decorra do próprio acordo, só na hipótese de a Comunidade ter pretendido dar execução a uma obrigação particular assumida no âmbito do GATT, ou na hipótese de o acto comunitário remeter expressamente para disposições determinadas do Acordo Geral, é que compete ao Tribunal fisca-

lizar a legalidade do acto comunitário em causa à luz das normas do GATT (v. acórdãos de 22 de Junho de 1989, Fediol, 70/87, Colect., p. 1781, e de 7 de Maio de 1991, Nakajima/Conselho, C-69/89, Colect., p. I-2069).

- 112 Resulta do que acima foi exposto que a República Federal da Alemanha não pode invocar as disposições do GATT para impugnar a legalidade de certas disposições do regulamento.

Quanto à violação do protocolo das bananas

- 113 A República Federal da Alemanha alega que o protocolo das bananas é parte integrante do Tratado e que qualquer modificação desse protocolo deveria ter sido feita no respeito das condições do artigo 236.º do Tratado. A derrogação à regra da unanimidade, prevista no n.º 4 do protocolo das bananas, visaria apenas a possibilidade de modificar um contingente anual, mas não permitiria a supressão do protocolo, enquanto tal.
- 114 Deve reconhecer-se antes de mais que o protocolo das bananas é efectivamente parte integrante do Tratado, enquanto anexo da convenção de aplicação relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade, embora essa convenção tenha deixado de vigorar em 31 de Dezembro de 1962.
- 115 Todavia, aquele protocolo foi adoptado a título de medida transitória, até se fazer a uniformização das condições de importação de bananas no mercado comum. O carácter transitório é evidenciado pela indicação das etapas sucessivas na realização

do mercado comum, que comportam de cada vez uma redução do contingente em relação às importações do ano de base de 1956.

- 116 Dentro desta lógica, o protocolo prevê, no seu n.º 4, terceiro parágrafo, que, sob proposta da Comissão, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, decidirá da supressão ou modificação desse contingente, sem fazer qualquer reserva quanto ao alcance no tempo de uma decisão de supressão.
- 117 Deve notar-se, por outro lado, que aceitar o ponto de vista defendido pela recorrente redundaria em tornar impossível a criação de uma organização comum de mercado no sector das bananas, nas condições previstas no artigo 43.º, n.º 2, do Tratado. Ora, o protocolo não pode ter o efeito de derrogar uma disposição fundamental do Tratado.
- 118 Resulta do que antecede que o fundamento baseado na violação do protocolo das bananas deve ser rejeitado.
- 119 Não tendo podido ser acolhido nenhum fundamento de anulação, deve negar-se provimento ao recurso da República Federal da Alemanha na totalidade.

Quanto às despesas

- 120 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo a República Federal da Alemanha sido vencida, há que condená-la nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias. Nos termos do n.º 4 do artigo 69.º

do Regulamento de Processo, os Estados-membros que intervieram no litígio e a Comissão suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A recorrente é condenada nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.**
- 3) **Os intervenientes suportarão as suas próprias despesas.**

Due	Mancini	Moitinho de Almeida
Díez de Velasco	Edward	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias
Grévisse	Zuleeg	Kapteyn
		Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Outubro de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

O. Due