CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 24 de Outubro de 1996 *

Introdução

1. No presente processo, o Consiglio di Stato (Itália) submeteu ao Tribunal de Justiça algumas questões prejudiciais relativas à interpretação de normas comunitárias sobre os apoios à extensificação da produção de produtos excedentários no sector agrícola.

Regulamento de base

2. Através do Regulamento (CEE) n.º 797/85 do Conselho, de 12 de Março de 1985, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas [1], com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.º 1760/87 do Conselho, de 15 de Junho de 1987 [2], e pelo Regulamento (CEE) n.º 1094/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988 [3] (a seguir «regulamento de base»,) foi instituído um regime de ajudas às explorações agrícolas para investimentos que tornem possível diminuir os custos de produção e melhorar as condições de vida e de trabalho ou que tenham em vista uma reconversão da produção.

3. O regulamento de base contém designadamente as disposições seguintes:

«Título 01

Retirada das terras aráveis

Artigo 1.º-A

1. Os Estados-Membros instaurarão um regime de ajudas destinado a incentivar a retirada das terras aráveis.

2. Podem ser objecto de uma ajuda à retirada todas as terras aráveis, sem distinção das culturas, desde que tenham sido efectivamente cultivadas durante um período de referência a determinar. Ficam excluídas do regime as terras consagradas a produtos não submetidos a uma organização comum de mercado.

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO L 93, p. 1; EE 03 F34 p. 66.

2 — JO L 167, p. 1.

3 — JO L 106, p. 28.

3. As terras aráveis retiradas da produção devem representar, pelo menos, 20% das terras aráveis, referidas no n.° 2, da exploração em causa...

Título 02

Extensificação da produção

4. Os Estados-Membros determinarão:

Artigo 1.°-B

...

1. Os Estados-Membros instaurarão um regime de ajudas destinado à extensificação em relação aos produtos excedentários. São considerados como produtos excedentários os produtos para os quais não haja, de uma forma sistemática ao nível comunitário, mercados normais não subsidiados.

b) o período de referência mencionado no n.° 2;

...

c) o compromisso a subscrever pelo beneficiário com vista, nomeadamente, a uma verificação de que, no conjunto da exploração agrícola, a superfície cultivada é efectivamente reduzida.

2. É considerada como extensificação, a redução em, pelo menos, 20% durante, pelo menos, cinco anos da produção do produto em causa, sem que as capacidades de outras produções excedentárias aumentem. Todavia, um tal aumento será admitido na proporção de um aumento eventual da superfície agrícola útil da exploração.

...

3. Os Estados-Membros determinarão:

a) as condições de concessão da ajuda e, nomeadamente, as regras de redução da produção para os diferentes produtos. Com vista a realizar a redução da produção referida no n.º 2, no que diz respeito à carne de bovino, as regras podem prever que o número de unidades de gado seja reduzido em, pelo menos, 20%...

b) ...

c) o período de referência, segundo a produção em causa, para o cálculo da redução;

d) o compromisso a subscrever pelo beneficiário com vista nomeadamente a uma verificação de que a produção é efectivamente reduzida.»

Regulamento de execução

4. O Regulamento (CEE) n.º 4115/88 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1988, que determina as regras de execução do regime de ajudas à extensificação da produção [4] (a seguir «regulamento de execução»), prevê no artigo 2.º, por remissão para o Anexo I, que a carne de bovino está abrangida pelo regime de ajuda à extensificação da produção.

O regulamento de execução contém ainda as seguintes disposições com relevância para o presente processo:

«*Artigo 3.º*

1. Para beneficiar de uma ajuda à extensificação, o produtor deve subscrever um compromisso no sentido de reduzir efectivamente a produção de um ou vários produtos referidos no Anexo I...

4 — JO L 361, p. 13.

Artigo 4.°

1. A redução da produção será assegurada pelo empresário agrícola, de acordo com as regras estabelecidas pelos Estados-Membros, em relação à produção normal da sua exploração agrícola resultante da média das produções anuais durante um período de referência.

As regras a adoptar pelos Estados-Membros podem prever os dois métodos seguintes:

— um método 'quantitativo' com base nas quantidades efectivamente reduzidas em conformidade com o artigo 6.°

e/ou

— ...

2. O período de referência, a determinar pelos Estados-Membros, deve permitir estabelecer o nível de produção anual normal da exploração em causa que possa servir como base fiável para o cálculo da redução e permitir verificar, se for caso disso, os efeitos da reconversão da produção para um sistema menos intensivo.

O nível de produção anual normal da exploração agrícola será verificado com base em documentos técnicos e económicos de gestão; pode ser estimado forfetariamente com base em critérios técnicos adequados aos diferentes sectores de produção, em caso de aplicação do método 'técnicas de produção'.

Artigo 6.°

1. Em caso de aplicação do método 'quantitativo', a redução de, pelo menos, 20% da produção a nível da exploração agrícola será calculada, para cada um dos produtos a que se refere o compromisso, em relação ao conjunto da produção desses produtos na exploração.

...

Artigo 7.°

Em caso de aplicação do método 'quantitativo' no sector da carne de bovino, a redução da produção pode ser efectuada através de uma redução equivalente do número de cabeças normais do efectivo. Neste caso, os Estados-Membros:

— assegurar-se-ão do abate dos animais que são objecto da redução ou da sua exportação definitiva para um país terceiro,

— velarão por que o efectivo restante não seja objecto de uma intensificação da sua produção.

Artigo 9.°

1. No seu pedido de ajuda, o produtor indicará as informações...

b) para os produtos que são objecto da extensificação:

— em caso de aplicação do método 'quantitativo', à produção média anual da exploração,

— ...

2. Em caso de extensificação de produções animais, o requerente indicará, além disso:

— a composição média do efectivo herbívoro durante o período de referência e as suas necessidades alimentares anuais,

— as quantidades médias de alimentos comprados no exterior da exploração durante o período de referência.

3. O pedido de ajuda será acompanhado:

— dos dados técnicos ou económicos com base nos quais foi estabelecida a produção média referida no n.° 1, alínea b), primeiro travessão, ou, na falta desses dados, de uma avaliação circunstanciada dessa produção média,

— do compromisso subscrito pelo produtor, sob reserva da concessão da ajuda, em conformidade com o disposto no artigo 10.°

Artigo 10.°

1. O produtor comprometer-se-á, de acordo com os métodos adoptados pelos Estados-Membros,

— ou a reduzir, de pelo menos 20% em relação ao nível anual de produção considerado durante o período de referência, a produção do ou dos produtos afectados pela extensificação, em caso de aplicação do método 'quantitativo',

— ou...»

A legislação nacional

5. Para aplicação das referidas disposições de direito comunitário e com vista a adaptá-las à situação nacional, o Ministério da Agricultura e das Florestas italiano aprovou o Decreto n.° 34 [5] de 8 de Fevereiro de 1990 (a seguir «decreto»).

Nos termos do artigo 2.°, n.os 1 e 2, do decreto, podem beneficiar, mediante requerimento, da ajuda à extensificação da produção todos os produtores que cultivam os produtos enumerados no Anexo I do regulamento de execução e se comprometem a reduzir efectivamente a produção de um ou mais produtos num período de cinco anos.

O artigo 4.°, n.° 6, do decreto estabelece que, quando se aplica para a redução da produção o método quantitativo referido no artigo 4.° do regulamento de execução, para cada um dos produtos sobre que incide o compromisso, a redução da produção deve resultar em pelo menos 20% relativamente à produção total daquele produto realizada pela empresa no período de referência.

5 — GURI, suplemento ordinário n.° 48 de 27.2.1990.

O artigo 5.°, primeiro e terceiro parágrafos, do decreto dispõe que o período de referência a utilizar para verificar a aplicação da extensificação é constituído, no que se refere aos produtos pecuários, pelas campanhas de 1986/1987 e 1987/1988. O período de compromisso não pode ter início antes da campanha de 1989/1990.

6. Pela circular n.° 245 de 5 de Setembro de 1990 (a seguir «circular»), o Ministério da Agricultura e das Florestas estabeleceu uma série de disposições mais detalhadas sobre a aplicação do regime de ajuda à extensificação da produção. A circular contém por exemplo, entre outras, disposições relativas a variações de produção durante o período compreendido entre o termo do período de referência (campanha 1986/1987 e 1987/1988) e o início do período de compromisso (campanha 1989/1990). No seguimento será utilizada a expressão «período intermédio» para significar este período que é assim constituído pela campanha de 1988/1989.

Segundo a circular, o beneficiário da ajuda deve comprometer-se por um período de cinco anos a reduzir a sua produção anual de pelo menos 20% relativamente à produção média do período de referência. Assim, o número de cabeças de gado em criação durante e no fim de cada campanha relativa ao compromisso não pode variar no sentido do seu aumento relativamente ao número de cabeças de gado existentes durante o período de referência, podendo apenas ser reduzido segundo o programa.

A circular determina em seguida que no caso de um beneficiário ter aumentado as cabeças de gado em criação no período intermédio, tal não influi sobre o seu direito à ajuda uma vez que se mantém a obrigação de redução do número de cabeças de gado calculado relativamente ao número médio de cabeças no período de referência. No caso de ter reduzido o número de cabeças de gado em criação no período intermédio, o interessado não terá direito à ajuda no caso de o número de cabeças objecto de redução ser inferior a 20% relativamente ao número de cabeças no período de referência.

7. Resulta dos autos que o Governo italiano, quando estava preparando a circular, consultou a Comissão para saber se tal interpretação das normas comunitárias era correcta. A Comissão confirmou através de uma nota a interpretação das normas comunitárias feita pelas autoridades italianas.

Matéria de facto

8. As empresas S. Agri SNC (a seguir «Agri») e Agricola Veneta SAS (a seguir

«Veneta») requereram, em 31 de Março de 1990, ao Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova ajudas à extensificação das suas produções que consistiam na criação de gado.

9. As dimensões das produções das duas empresas nas campanhas que aqui interessam resultam da seguinte tabela na qual os diversos tipos de gado estão agrupados sob a expressão «unidades de bovinos adultos»:

Unidades de bovinos adultos	Média no período de referência	Período intermédio	Primeiro ano do período de compromisso
Agri	868,42	529,30	459,95
Veneta	1124,15	507,63	441,72

10. A causa da importante redução da produção das duas empresas no período intermédio foi o facto de durante a campanha 1988/1989 a Itália ter sido atingida por uma epidemia de febre aftosa. Os efectivos pecuários da Agri e da Veneta não foram atingidos pela doença, mas as empresas tiveram que reduzir a sua produção porque a procura de carne de bovino na região de Veneto sofreu uma grande baixa em virtude da epidemia de febre aftosa nesta região.

11. Por decisões de 18 de Março de 1991, o Ispettorato regionale dell'agricoltura di Padova comunicou à Agri e à Veneta o indeferimento dos seus pedidos com vista a obter uma ajuda à extensificação da criação de gado, com o fundamento em que a redução que tivera lugar durante o primeiro ano do compromisso representava, sem contar com a redução do número de cabeças de gado já efectuada no período intermédio, menos de 20% relativamente ao número médio de cabeças de gado criadas anualmente durante o período de referência.

As questões prejudiciais

12. A Agri e a Veneta interpuseram recurso das referidas decisões, pendente actualmente no Consiglio di Stato, o qual, por acórdão de 21 de Março de 1995, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) É compatível com o ordenamento jurídico comunitário — em particular com

o artigo 1.°-C, n.° 3, alínea c), do regulamento [de base], bem como com os artigos 4.°, n.^{os} 1 e 2, 7.° e 10.°, n.° 1, do regulamento de execução — uma disposição nacional que, em caso de existir um lapso de tempo entre o fim do período de referência e o início do período de compromisso, tenha em conta não apenas a produção (número de unidades de animais) existente no período de referência em relação àquela a atingir no período de compromisso, mas também as variações de produção ocorridas no referido período intermédio?

2) Em caso de resposta afirmativa à questão precedente, é compatível com a regulamentação comunitária aqui indicada uma disposição nacional que, em caso de se verificar uma redução das cabeças de gado em criação no período intermédio entre o fim do período de referência e o início do período de compromisso, preveja não apenas a exclusão da ajuda para as referidas cabeças, mas também o desconto das mesmas para efeitos do cálculo da percentagem mínima de 20% de redução da produção entre o período de referência e o período de compromisso, que constitui o pressuposto da concessão da ajuda com a consequência, em particular, da não concessão da ajuda também para as cabeças para as quais é prevista a efectiva redução no período de compromisso, quando o número destas últimas resulte inferior a 20% do número médio de cabeças do efectivo no período de referência?»

13. Através destas questões, o tribunal nacional pede essencialmente ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre se as citadas disposições do regulamento de base e do regulamento de execução devem ser interpretadas no sentido de que o critério que serve de base para conceder a um produtor uma ajuda à extensificação é o da produção média no período de referência ou o da produção no período intermédio.

Tramitação processual no Tribunal de Justiça

14. A Agri e a Veneta alegaram que não pode considerar-se compatível com o direito comunitário uma disposição nacional que, no caso de existir um intervalo de tempo entre o fim do período de referência e o início do período de compromisso, não se limite a tomar em consideração a relação entre a produção no período de referência e a produção que deve ser realizada no período de compromisso, mas tome também em consideração as variações verificadas na produção durante o período intermédio, para apreciar se pode ser concedida uma ajuda à extensificação.

15. O Governo italiano considera que as disposições comunitárias pertinentes devem ser interpretadas no sentido de que se deve ter em conta não só a produção realizada durante o período de referência, em relação à realizada no período de compromisso, mas também as variações de produção ocorridas no período intermédio. Em caso de redução

da produção no período intermédio, a ajuda à extensificação poderá assim ser concedida apenas em relação a uma ulterior redução no período de compromisso.

16. A Comissão alegou que as disposições comunitárias devem ser interpretadas no sentido de que se devem ter em conta as reduções da produção ocorridas no período intermédio para efeitos de determinar se, e em que medida, o produtor tem direito à ajuda, uma vez que a redução deve ser efectuada em virtude do compromisso assumido pelo produtor e deve constituir a contrapartida do pagamento da ajuda. Por isso deve exigir-se que a redução efectiva da produção no período de compromisso seja igual a 20% da produção no período de referência.

Tomada de posição

17. Em acórdão de 14 de Janeiro de 1993 [6], o Tribunal de Justiça definiu a competência dos Estados-Membros relativamente ao regime de ajudas à extensificação e declarou que:

«A este respeito verifica-se que as disposições comunitárias em causa limitam a competência dos Estados-Membros às questões de natureza técnica não lhes permitindo determinar o círculo dos beneficiários. Com efeito, esta competência só diz respeito à aplicação prática do regime de ajuda, quer dizer, à adaptação às situações locais e mais especialmente às modalidades concretas da redução da produção.»

Os Estados-Membros devem portanto, na gestão do regime de ajuda à extensificação, confinar-se estritamente à competência que lhes foi conferida pelas disposições comunitárias. As autoridades de cada um dos Estados-Membros não podem fazer depender a concessão da ajuda de critérios diversos dos estabelecidos nas disposições comunitárias.

18. Nos termos do artigo 1.°-B, n.os 2 e 3, alínea c), do regulamento de base é condição para que um produtor possa obter a ajuda à extensificação a redução em pelo menos 20%, durante pelo menos cinco anos, da produção do produto em causa relativamente à produção realizada no período de referência estabelecido pelos Estados-Membros.

19. A primeira condição para ter direito à ajuda é, portanto, que se verifique uma «redução» (v. artigo 1.°-B, n.° 2, do regulamento de base). Isto é sublinhado pelas expressões contidas no regulamento de execução «reduzir efectivamente» (artigo 3.°, n.° 1) e «quantidades efectivamente reduzidas» (artigo 4.°, n.° 1, segundo parágrafo, primeiro travessão). Em caso de aplicação do

6 — Lante (C-190/91, Colect., p. I-67).

método quantitativo no sector da carne de bovino, a redução da produção pode ser efectuada «através de uma redução equivalente do número de cabeças normais do efectivo» mas em tal caso os Estados-Membros devem não só assegurar-se do abate dos animais que são objecto da redução ou da sua exportação definitiva para um país terceiro, mas também velar para que o efectivo restante não seja objecto de uma intensificação da sua produção (artigo 7.°). A referida formulação sublinha, em minha opinião, que é determinante que seja efectuada uma efectiva redução da produção no período de compromisso e que a mesma possa ser controlada.

20. A redução deve além disso ser de «pelo menos 20% durante, pelo menos, cinco anos» da produção do produto em causa (v. regulamento de base, artigo 1.°-B, n.° 2). Os Estados-Membros determinam «o período de referência, segundo a produção em causa, para o cálculo da redução» (v. artigo 1.°-B, n.° 3, alínea c), do regulamento de base). Isto vem desenvolvido no artigo 4.°, n.° 1, do regulamento de execução, segundo o qual a redução da produção será efectuada pelo produtor «em relação à produção normal da sua exploração agrícola resultante da média das produções anuais durante um período de referência». Nos termos do artigo 4.°, n.° 2, o período de referência a determinar pelos Estados-Membros «deve permitir estabelecer o nível de produção anual normal da exploração em causa que possa servir como base fiável para o cálculo da redução e permitir verificar, se for caso disso, os efeitos da reconversão da produção para um sistema menos intensivo».

Estas formulações, em minha opinião, revelam que para controlar se no período de compromisso foi efectivamente realizada a necessária redução se deve comparar a produção efectiva no período de compromisso com a produção normal anterior, isto é, com a produção média no período de referência.

Para dar às autoridades uma base segura para o cálculo da redução exigida, o produtor deve, quando apresenta o pedido de ajuda à extensificação, fornecer uma série de informações relativas à situação da empresa. Com efeito, resulta do artigo 9.° do regulamento de execução que o produtor deve indicar a produção média anual da exploração, a composição média do efectivo herbívoro durante o período de referência e as suas necessidades alimentares anuais, assim como as quantidades médias de alimentos comprados no exterior da exploração durante o período de referência. Finalmente, o pedido de ajuda deve ser acompanhado dos dados técnicos ou económicos com base nos quais foi estabelecida a produção média e o compromisso subscrito pelo produtor para a concessão da ajuda. Confrontando estes dados uns com os outros pode-se controlar se as informações relativas à produção no período de referência são exactas.

21. O que deve ser reduzido na quantidade assim calculada é a «produção do produto em causa» (v. artigo 1.°-B, n.° 2, do regulamento de base). Esta expressão não é inteiramente clara. Do contexto, nomeadamente as palavras «redução em... 20%...», poder-se-ia concluir que a expressão «produção do pro-

duto em causa» se refere a algo de quantitativo, isto é, algo que pode ser medido. Mas como se pode medir uma produção de carne de bovino? Que eu conheça não existe qualquer barómetro de produção que possa indicar a produção de carne de bovino de um produtor num determinado momento. Mesmo sendo possível que um perito proceda a uma apreciação quantificada sobre a dimensão da produção que um determinado efectivo pecuário poderá fornecer durante um certo período, uma apreciação desta natureza, tal como as outras previsões, está rodeada de alguma incerteza, por exemplo, a incerteza derivada do facto de o efectivo pecuário poder vir a ser atingido por uma epizootia. Em caso de aplicação do método quantitativo — que pode considerar-se um método simplificado para proceder a uma redução efectiva da produção —, o artigo 7.° do regulamento de execução precisa contudo, como já se disse, que deve não só ter lugar uma redução do número de cabeças normais do efectivo, mas também que os Estados-Membros deverão velar para que o efectivo restante não seja objecto de uma intensificação da sua produção no período de compromisso, obrigação que pode implicar um controlo da situação de facto durante o período de compromisso.

22. Por aquilo que posso ver não existe desta forma outro método aplicável de quantificação da «produção do produto em causa» que não seja determinar quantas cabeças de gado *foram efectivamente enviadas para abate no decurso desse período.* Este período deve portanto ser um período já decorrido e não um período futuro, como seria o período de compromisso em que o produtor assume o compromisso e deverá concretizar as acções ou as omissões que a redução implica. Coisa diferente é o facto de durante o período de compromisso e quando do seu termo se puder controlar se a produção no referido período foi efectivamente reduzida tal como o produtor se havia comprometido.

23. Os regulamentos parecem partir do pressuposto de que não existe qualquer período intermédio entre o período de referência e o período de compromisso. Os regulamentos «adaptam-se» à situação normal em que os Estados-Membros determinam um período de referência que exprime a produção normal, no qual o produtor fornece informações sobre a sua produção em tal período, em que as autoridades dos Estados-Membros calculam nesta base a redução necessária e em que o produtor reduz no início do período de compromisso a sua produção que naquele momento, em circunstâncias normais, deveria do ponto de vista quantitativo ser mais ou menos a mesma que no período de referência. O cálculo do quantitativo da redução e o controlo da sua efectiva realização não implicam em condições normais qualquer dificuldade. Numa situação normal também não pode existir qualquer dúvida de que a expressão «produção» se refere à produção média no período de referência. Neste contexto, pode ser oportuno sublinhar que em todos os casos em que a expressão «produção» não é usada isoladamente, mas é qualificada a seguir, os regulamentos usam uma terminologia que remete para o período de referência através de expressões como «a produção normal», «a produção anual normal», «a produção média» e «a produção no período de referência».

24. A produção anual média de uma empresa agrícola durante o período de referência fixado, que abrange diversas campanhas de produção, poderia conduzir a erros, por exemplo, no caso de durante uma ou mais campanhas no período de referência a produção ter sido anormalmente baixa em virtude de calamidades naturais, pragas de parasitas ou doenças do efectivo pecuário. Em minha opinião, os Estados-Membros devem neste caso ter o direito e, conforme as circunstâncias, mesmo a obrigação de estabelecer regras no sentido de tais campanhas não serem tomadas em consideração no período de referência ou deverem ser tomados em conta períodos diferentes do período de referência no caso de a produção resultar anormalmente baixa por virtude de circunstâncias extraordinárias em todas as campanhas abrangidas pelo período de referência. De resto, o Governo italiano aprovou tais disposições, uma vez que o artigo 5.°, n.° 2, do decreto dispõe que caso se verifiquem, durante o período de referência, calamidades naturais, pragas de parasitas nas culturas ou doenças do gado que tenham determinado uma importante diminuição da produção, a respectiva campanha (ou as respectivas campanhas) podem não ser tomadas em consideração.

25. Deve, portanto, considerar-se que a expressão «produção do produto em causa», do artigo 1.°-B, n.° 2, do regulamento de base, se refere, nos casos que o regulamento considera normais e quando o termo do período de referência é imediatamente seguido pelo início do período de compromisso, à produção efectiva no período de referência eventualmente ajustada para as campanhas em que circunstâncias extraordinárias causaram uma produção anormalmente baixa.

26. Deve, portanto, examinar-se se faz alguma diferença que um Estado-Membro tenha inserido um período intermédio entre o fim do período de referência e o início do período de compromisso.

27. Não existem quaisquer esclarecimentos sobre a razão por que o Governo italiano não incluiu a campanha de 1988/1989 no período de referência. Se o tivesse feito não teria surgido o problema do período intermédio e, como já se referiu, teria sido possível prescindir de uma campanha anormal para os produtores atingidos pela verificação de circunstâncias extraordinárias. Nos termos do artigo 4.°, n.° 2, do regulamento de execução, o período de referência a determinar pelos Estados-Membros deve permitir a cada exploração estabelecer «o nível de produção anual normal... que possa servir como base fiável para o cálculo da redução e permitir verificar, se for caso disso, os efeitos da reconversão da produção para um sistema menos intensivo». Nesta base, é difícil excluir a possibilidade de a República Italiana ter considerado em geral a campanha de 1988/1989 como uma campanha em que a produção foi anormalmente baixa, de forma que o período de referência conduziria a resultados errados no que se refere à produção normal se a campanha 1988/1989 fosse incluída no mesmo. Esta tese também encontra apoio nas informações de que precisamente na campanha 1988/1989 se verificou uma epidemia de febre aftosa, que obrigou a Agri e a Veneta a reduzir a produção nesse mesmo período em virtude de uma acentuada diminuição da procura de carne de bovino.

28. Em minha opinião, a circunstância de ter sido inserido um período intermédio que, segundo foi esclarecido, se caracterizava por uma produção anormalmente baixa, não pode influir de modo algum na interpretação da expressão «produção». A produção efectiva sobre a qual as autoridades têm informações cuja exactidão podem controlar é sempre e apenas a produção efectiva no período de referência. Nada existe nos regulamentos que permita afirmar que o período intermédio possa ter qualquer relevância para os cálculos, ao invés, resulta claramente do artigo 4.°, n.° 1, do regulamento de execução que a *redução* da produção deve ser feita *em relação* à produção normal da exploração agrícola resultante da média das *produções anuais durante um período de referência.*

29. A interpretação dada pela Comissão e pelo Governo italiano às disposições em causa numa situação como a presente, em que existe um período intermédio, tem como resultado que se um produtor já reduziu no período intermédio a sua produção efectiva em relação ao período de referência não pode obter a ajuda para a redução da produção a efectuar no período do compromisso. Mesmo no caso do produtor, durante todo o período de compromisso, produzir menos 20% de carne de bovino em relação à produção do período de referência, não teria, segundo esta interpretação, qualquer direito à ajuda, uma vez que já não existiria redução da produção no início do período de compromisso. Não encontro nos regulamentos nada que permita introduzir uma tal limitação no regime de ajudas. O efeito prático de semelhante aplicação das normas seria — e isto em plena contradição com toda a economia do sistema — que já não era uma produção normal de exploração (o número de cabeças de gado criadas no período de referência determinado pelos Estados-Membros exprime com efeito a situação normal) que seria reduzida, mas sim, em determinados casos, uma produção anormalmente baixa (o número de cabeças de gado criadas num período intermédio anormal). Desta forma, a tese da Comissão e do Governo italiano implica na realidade que será a produção do período intermédio, isto é, no caso concreto a produção da campanha de 1988/1989, que é reduzida e não a produção do período de referência, não obstante ser esta última que, no entender do Estado-Membro, exprime a produção normal. A tese da Comissão e do Governo italiano conduz na realidade a que se tome como base de cálculo a situação verificada no período intermédio (anormal) e para agravar as coisas exige-se que uma produção anormalmente baixa seja reduzida em 20% em relação à produção normal (mais elevada).

30. Pode-se ainda pôr à prova a tese da Comissão examinando a situação inversa, isto é, supondo que a produção do período intermédio era anormalmente alta. Na audiência, a Comissão sustentou a este respeito que o produtor que no período de referência produziu em média 100 unidades de bovinos adultos por ano e que no período intermédio aumentou a produção para 150 unidades de bovinos adultos, teria direito à ajuda se reduzisse simplesmente a produção a 130 unidades de bovinos adultos no período de compromisso. Parece-me que tal entendimento

das disposições em causa não só menospreza a finalidade do sistema de extensificação, mas também abre possibilidades de contornar aberta e inaceitavelmente o próprio sistema. O produtor italiano que quisesse contornar o sistema mantendo a sua produção normal de 100 unidades de bovinos adultos (no período de referência) e, ao mesmo tempo, obter a ajuda comunitária, apenas teria que elevar a produção a 120 unidades de bovinos adultos no período intermédio. Isto não pode ser justo! De resto, nada existe nos regulamentos que permita aplicar regras diferentes para a redução e para o aumento da produção no período intermédio, como prevê a circular italiana.

40% da produção normal. Se fosse exigido que os produtores desse Estado reduzissem a sua já baixa produção do período intermédio em 20% da produção no período de referência, obrigar-se-iam os produtores referidos a reduzir, para obterem a ajuda à extensificação, a sua produção a 20% da produção normal, enquanto os produtores dos outros Estados-Membros poderiam obter a ajuda limitando-se a reduzir a sua produção a 80% da produção normal. Tal interpretação daria assim lugar a uma manifesta disparidade de tratamento dos produtores dos diversos Estados-Membros.

31. Deve ainda salientar-se que a finalidade do regime de ajuda à extensificação é adaptar a produção, neste caso, da carne de bovino, ao mercado no qual se verifica um excesso de produção da referida carne. Não está em conformidade com esta finalidade uma exigência de que seja reduzida a produção de uma determinada campanha de produção casual quando durante tal campanha a produção de uma região ou de um Estado-Membro se possa considerar anormalmente elevada ou anormalmente baixa em virtude de circunstâncias extraordinárias. Para obter o resultado pretendido é necessariamente a produção normal da exploração que deve ser regulada. Desta forma é garantida uma igualdade de tratamento não só àqueles produtores, mas também a todos os produtores dos diversos Estados-Membros. Posso por exemplo colocar a hipótese de uma situação em que a produção de carne de bovino num Estado-Membro durante uma campanha correspondente a um período intermédio tenha atingido, por causa de uma epizootia, apenas

32. Em apoio da sua tese de que as variações ocorridas no período compreendido entre o termo do período de referência e o início do período de compromisso devem ser tidas em conta para apreciar se o produtor tem direito à ajuda, a Comissão sustentou que existe uma estreita ligação entre o direito à ajuda e a obrigação de reduzir a produção por força do compromisso assumido. Por isso, na opinião da Comissão, é necessário controlar rigorosamente se o interessado reduz a sua produção efectiva em 20% no início do período de compromisso. Assim, a Comissão alegou que se um produtor já reduziu a sua produção, por exemplo 20% no período de referência, deve exigir-se que este produtor reduza posteriormente no início do período de compromisso a sua produção em 20% da produção do período de referência para poder obter a ajuda. De outra forma, segundo a Comissão, já não se pode dizer que o produtor, nos termos do compromisso assumido, forneça uma contrapartida pela ajuda que recebeu.

33. Não estou de acordo com esta afirmação. A extensificação na acepção que resulta das disposições comunitárias implica uma redução da *produção normal* de uma exploração durante pelo menos cinco anos com base num compromisso preciso assumido como contrapartida do pagamento de uma ajuda. Se fosse seguida a tese da Comissão, em primeiro lugar já não se trataria de uma redução da produção normal. Mas, além disso, a circunstância de o produtor interessado, num breve período antes de se iniciar o período de compromisso, ter provisoriamente reduzido a produção por um motivo ou outro não significa que nada forneça como contrapartida da ajuda recebida: se ele não tivesse assumido o compromisso de proceder à extensificação teria com efeito podido logo que tivesse oportunidade elevar a sua produção ao nível normal ou mesmo a um nível ainda mais elevado e assim ganhar o mesmo ou até mais do que antes. A finalidade do regime de ajuda à extensificação é desta forma atingida: com efeito, paga-se uma determinada importância ao produtor precisamente para lhe permitir manter por um certo período uma produção mais baixa, evitando assim os excedentes. A contrapartida fornecida pelo produtor para o prémio recebido consiste em manter a produção ao nível assim reduzido.

34. Foi alegado no processo que seria injusto que um produtor, cuja redução da produção no período intermédio fosse por exemplo devida ao facto de o seu efectivo pecuário ter sido atingido por uma epidemia de febre aftosa já depois de ter recebido a ajuda para a compra de novas cabeças de gado destinadas a substituir as que foram suprimidas, pudesse receber posteriormente uma ajuda à extensificação pelo simples facto de se limitar a manter uma produção inferior em 20% à do período de referência e de não substituir os 20% do efectivo pecuário anterior. Contudo, não vejo aqui nada de escandaloso. Trata-se de dois regimes diferentes. Um deles tem como finalidade compensar os prejuízos sofridos pelo produtor devido ao gado ter sido atingido por uma doença que implica o abate do efectivo pecuário que é a base da produção do interessado e, portanto, do seu rendimento. Se as restantes condições forem iguais, o produtor estará interessado em substituir o capital fixo, isto é, o efectivo pecuário, para garantir a continuação da exploração e manter assim os rendimentos que daí auferia. O segundo regime tem como finalidade conceder ao produtor uma ajuda em troca de uma redução da produção.

O produtor que eventualmente tenha que mandar abater o seu efectivo pecuário atingido por uma epizootia recebe, por exemplo, 100 000 ecus, que correspondem mais ou menos ao valor do efectivo pecuário, isto é, ao seu capital fixo. Um outro agricultor cujo efectivo pecuário não foi atingido terá portanto um capital fixo do valor de 100 000 ecus. Se ambos os produtores reduzirem o efectivo pecuário até 80% da anterior produção ou, respectivamente, um reduz e o outro substitui até tal percentagem, a interpretação acima avançada levará a considerar que ambos têm um capital fixo constituído pelo efectivo pecuário no valor de 80 000 ecus sem contar os 20 000 ecus em caixa que correspondem ao valor das cabeças de gado que já não estão incluídas na produção. Do ponto de vista da exploração, o efectivo pecuário reduzido implica em ambos os casos que as entradas resultantes da produção são inferiores em 20% às entradas anteriores, enquanto em contrapartida ambos os produtores recebem a mesma ajuda que

tornará possível continuarem a receber rendimentos equitativos das suas explorações.

Com esta interpretação, os dois produtores são tratados de modo absolutamente idêntico, o que não sucederia se se acolhesse a tese da Comissão.

35. De resto, a ideia de que é a produção normal da exploração que deve ser reduzida resulta também da formulação um pouco mais clara dos artigos do regulamento de base relativos à retirada das terras aráveis da produção. O artigo 1.°-A, n.° 2, precisa, com efeito, que podem beneficiar da ajuda à retirada da produção todas as terras aráveis, *desde que tenham sido anteriormente cultivadas durante um período de referência a determinar.* Do artigo 1.°-A, n.° 3, resulta que as terras aráveis retiradas da produção devem representar pelo menos 20% das *terras aráveis, referidas no n.° 2,* da exploração em causa. Esta formulação mostra claramente que o que se deve retirar da produção são as terras aráveis cultivadas no período de referência, e não as terras aráveis cultivadas em qualquer outro momento.

36. A questão submetida deve assim ser respondida, em minha opinião, no sentido de que as disposições do artigo 1.°-B, n.° 3, alínea c), do regulamento de base e dos artigos 4.°, n.^{os} 1 e 2, 7.° e 10.° do regulamento de aplicação devem ser interpretadas no sentido de que um produtor de carne de bovino que já tenha reduzido a sua produção num período compreendido entre o fim do período de referência e o início do período de compromisso tem direito à ajuda desde que a sua produção no período de compromisso tenha efectivamente sido reduzida em 20% relativamente à produção média no período de referência.

Conclusão

37. Proponho, assim, ao Tribunal de Justiça que responda à questão colocada da forma seguinte:

«As disposições do artigo 1.°-A, n.° 3, alínea c), do Regulamento (CEE) n.° 797/85 do Conselho, de 12 de Março de 1985, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas, introduzido pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1094/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988, que altera os Regulamentos (CEE) n.° 797/85 e (CEE) n.° 1760/87 no que respeita à retirada de terras aráveis bem como à extensificação e reconversão da produção, e as disposições do artigo 4.°, n.^{os} 1 e 2, e dos artigos 7.°

e 10.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1988, que determina as regras de execução do regime de ajudas à extensificação da produção, devem ser interpretadas no sentido de que um produtor de carne de bovino que já tenha reduzido a sua produção num período compreendido entre o fim do período de referência e o início do período de compromisso tem direito à ajuda desde que a sua produção no período de compromisso tenha efectivamente sido reduzida em 20% relativamente à produção média no período de referência.»