CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 2 de Fevereiro de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Introdução

1. A acção por incumprimento submetida neste processo ao Tribunal de Justiça relaciona-se com a compatibilidade do regime francês relativo à organização do mercado dos «vinhos doces naturais» com as disposições do direito comunitário.

2. O regime censurado pela Comissão foi explicado no relatório para audiência. Devemos pois limitar-nos, no âmbito das presentes conclusões, a assinalar de novo os respectivos traços fundamentais.

O regime francês

3. A legislação francesa levou à criação dum Comité interprofessionnel des vins doux naturels et vins de liqueurs à appellations contrôlées (a seguir «CIVDN»). Este organismo agrupa os representantes dos produtores e dos comerciantes, bem como representantes da administração francesa.

4. O CIVDN fixa, para cada exercício, um crédito de comercialização que determina a quantidade de vinho doce natural que pode ser comercializado pelos produtores por cada hectare cultivado no decurso dos doze meses que seguem a data de autorização de cada denominação. Esta autorização de colocação no mercado é repartida em três partes iguais, cuja liberação é escalonada no tempo. As quantidades que tiverem sido produzidas nos limites do rendimento por hectare fixados por via regulamentar, mas que ultrapassem o crédito de comercialização não podem ser comercializadas imediatamente e são afectadas a um *stock* de segurança e de envelhecimento e bloqueadas nas adegas dos produtores. As quantidades assim armazenadas podem ser utilizadas no âmbito dum crédito de comercialização fixado para uma campanha posterior (o que pressupõe, naturalmente, que a colheita do produtor seja inferior ao crédito de comercialização determinado para esse ano). As quantidades destinadas à exportação não são imputadas ao crédito de comercialização, mas ao *stock* de segurança e de envelhecimento. Relativamente ao período compreendido entre

* Língua original: alemão.

Dezembro de 1988 e Janeiro de 1990, foi, todavia, aplicado um regime derrogatório, que consistia em as quantidades serem imputadas ao *stock* de comercialização até que o operador fizesse a prova da exportação.

5. O CIVDN determina ao mesmo tempo um regime de preços que se destina a completar o mecanismo que acabamos de descrever e a assegurar dessa forma a estabilidade do mercado. É assim que relativamente a cada campanha se fixam os preços indicativos e os preços mínimo e máximo de intervenção. Os preços aplicáveis aos produtos são objecto de contratos celebrados entre os produtores e os comerciantes, entendo-se que os contratantes não são obrigados a observar os preços indicativos, tais como foram fixados. As quantidades assim vendidas não podem todavia sair das adegas dos produtores antes de os contratos em questão terem sido registados no CIVDN, e este organismo ter emitido um certificado para esse efeito. Se os preços do mercado resultantes dos contratos assim registados forem inferiores ao preço de intervenção mínimo, a liberação da próxima parcela do crédito de comercialização é retardada. Se, pelo contrário, os preços contratuais forem superiores ao preço de intervenção máximo, a liberação da parte seguinte é antecipada.

6. As citadas decisões do CIVDN são finalmente confirmadas pelo ministério competente e adquirem, por isso, força vinculativa em relação a todos os interessados.

A regulamentação comunitária

7. O Regulamento (CEE) n.° 822/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola [1] contém um regime que, em princípio, se aplica a todos os vinhos produzidos na Comunidade. Segundo o artigo 1.°, n.° 1, deste regulamento, a organização comum de mercado inclui, designadamente, um regime de preços e regras relativas às intervenções. O regime de preços constante do título III deste regulamento apenas se aplica, todavia, aos vinhos de mesa. O mesmo acontece — abstraindo de uma excepção à qual convirá voltar — no que se refere às medidas de intervenção. O Regulamento (CEE) n.° 823/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que estabelece disposições especiais relativas aos vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas [2], na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 2043/89 do Conselho, de 19 de Julho de 1989 [3], fixou um quadro de regras comunitárias que regem a produção e o controlo destes vinhos, destinado a ser preenchido pelas disposições específicas adoptadas pelos Estados-membros. Esta regulamentação prevê designadamente que os Estados-membros fixem, para cada um destes vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas (a seguir «vqprd») um rendimento por hectare cuja ultrapassagem implica normalmente a proibição de utilizar para a totalidade da colheita a denominação reivindicada (enquanto vqprd) (v. artigo 11.°).

1 — JO L 84, p. 1.
2 — JO L 84, p. 59.
3 — JO L 202, p. 1.

8. Nos termos do artigo 2.° do Regulamento n.° 823/87, as disposições especiais aplicáveis aos vqprd são baseadas nos elementos a seguir indicados:

«a) delimitação da zona de produção;

b) encepamento;

c) práticas de cultivo;

d) métodos de vinificação;

e) título alcoométrico volúmico mínimo natural;

f) rendimento por hectare;

g) análise e apreciação das características organolépticas».

9. O artigo 18.°, n.° 1, dispõe o seguinte:

«Os Estados-membros produtores podem definir, tendo em conta os usos leais e constantes:

— além dos elementos referidos no artigo 2.°, todas as condições de produção e características complementares a que devem responder os vqprd,

— além das outras disposições previstas pelo presente regulamento, todas as características ou condições de produção, de elaboração ou de circulação complementares ou mais rigorosas para os vqprd produzidos no seu território.»

10. Entre os vqprd constam também os vinhos licorosos de qualidade produzidos em regiões determinadas (a seguir «vlqprd») a que é aplicada em França a designação específica tradicional «vinho doce natural». Relativamente a estes vlqprd, foram estabelecidas regras especiais pelo Regulamento (CEE) n.° 4252/88 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativo à elaboração e à

comercialização dos vinhos licorosos produzidos na Comunidade [4].

11. O artigo 17.° deste regulamento dispõe o seguinte:

«Para além das disposições do presente regulamento, os Estados-membros produtores podem definir, tendo em conta os usos leais e constantes, quaisquer características relativas às declarações de actividade e às condições de produção, de elaboração, de envelhecimento e de circulação, complementares ou mais rigorosas, para os vlqprd referidos no presente título elaborados no seu território.»

12. Resulta do segundo considerando do Regulamento n.° 4252/88 que os vlqprd devem também ser conformes ao Regulamento n.° 823/87.

13. Verifica-se que nenhuma das disposições do direito comunitário contém qualquer interdição explícita que obste à adopção ou manutenção das disposições da legislação francesa em matéria de vinhos doces naturais, presentemente em questão.

Problemática

14. A Comissão é de opinião de que a natureza ilícita da regulamentação francesa pode deduzir-se da economia das disposições comunitárias no domínio do mercado do vinho. A República Francesa considera, pelo contrário, que a organização comunitária do mercado do vinho não é exaustiva a este respeito e que não proíbe por isso a adopção de medidas da natureza das previstas pela regulamentação francesa no domínio dos vinhos doces naturais.

Conclusões

15. A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

a) declarar que a República Francesa,

— ao fixar os preços dos vinhos doces naturais no mercado francês,

4 — JO L 373, p. 59.

— ao fixar uma quota de comercialização dos vinhos doces naturais para além da qual o produtor não pode comercializar os vinhos obtidos nos limites do rendimento legal por hectare, mas deve afectá-los a um *stock* de segurança e de envelhecimento,

— ao subordinar a saída dos vinhos dos armazéns dos produtores à apresentação prévia de um certificado emitido pelo CIVDN que declare o registo dos contratos, excluindo que algumas quantidades possam ser esgotadas fora do regime do crédito de comercialização,

— ao limitar a exportação de vqprd de forma que as quantidades do *stock* de segurança só podem ser exportadas desde que o crédito de comercialização do operador em questão contenha as disponibilidades necessárias,

não cumpriu as suas obrigações comunitárias e, em especial, as disposições dos Regulamentos (CEE) n.os 822/87 e 823/87 do Conselho, relativas aos vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas (vqprd).

b) condenar a República Francesa nas despesas.

A *República Francesa* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

a) declarar o pedido improcedente;

b) condenar a Comissão nas despesas.

B — Posição

I — *Admissibilidade*

1. *Objecto do litígio*

16. Tal como se disse anteriormente, os vinhos doces naturais e os vlqprd fazem parte do grupo dos vqprd na acepção do Regulamento n.° 823/87. Segundo o artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 823/87, o conceito de vqprd inclui ainda outros produtos, tais como, por exemplo, os vinhos espumantes produzidos em regiões determinadas.

17. As críticas da Comissão à legislação francesa respeitam — tal como resulta claramente do pedido que determinou o início da

instância — apenas ao domínio dos vinhos doces naturais, objecto, aliás, das três primeiras acusações. A quarta acusação refere-se, pelo contrário, à exportação dos «vqprd» e parece por isso, à primeira vista, mais ampla. Trata-se todavia manifestamente de uma imprecisão — de importância absolutamente menor — que não suscita qualquer dúvida quanto ao real alcance do litígio.

18. A Comissão acusa na parte conclusiva da petição a República Francesa de uma violação das obrigações que para ela decorrem do direito comunitário, particularmente dos Regulamentos n.os 822/87 e 823/87. O Regulamento n.° 4252/88 não é, pelo contrário, mencionado nessa parte do pedido, embora seja amplamente discutido na petição e na réplica. Este facto é surpreendente. Nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1, o Regulamento n.° 4252/88 define as normas para a elaboração e a *comercialização* dos vinhos licorosos, dos quais fazem igualmente parte os vinhos licorosos de qualidade (e, por conseguinte, os vinhos doces naturais). Poder-se-ia esperar que, tratando-se de apreciar a compatibilidade da regulamentação francesa, fossem as disposições deste regulamento a ser analisadas em primeiro lugar e que o resultado dessa análise se reflectisse na redacção dos pedidos apresentados pela Comissão. O representante da Comissão declarou com razão no decurso da audiência que as disposições aplicáveis aos vinhos doces naturais constituem uma «rede» de disposições que resultam dos Regulamentos n.os 822/87,823/87 e 4252/88. A Comissão deduz a ilegalidade do regime francês duma análise global dessas disposições, como demonstra já o facto de não remeter para disposições concretas, mas — de forma mais geral — para os Regulamentos n.os 822/87 e 823/87. No caso de a incompatibilidade da regulamentação francesa com o direito comunitário se deduzir de uma análise global das disposições do direito comunitário aplicáveis aos vinhos doces naturais, teria sido adequado visar todas essas disposições e, portanto, também o Regulamento n.° 4252/88.

19. Uma vista de olhos ao processo pré-contencioso pode contribuir para esclarecer a razão dessa omissão. O Regulamento n.° 4252/88 foi adoptado em 21 de Dezembro de 1988 e publicado no Jornal Oficial em 31 de Dezembro de 1988. A primeira carta pela qual a Comissão convidou o Governo francês a apresentar as suas observações sobre a questão da compatibilidade do regime nacional com o direito comunitário tem a data de 28 de Dezembro de 1988. O autor ignorava manifestamente nesse momento a existência do Regulamento n.° 4252/88. Da mesma forma, o memorando da Comissão de 24 de Maio de 1989 em que esta amplia o pedido, este regulamento não é mencionado. A primeira referência ao Regulamento n.° 4252/88 encontra-se numa nota destinada a ser transmitida à Comissão, de 1 de Junho de 1989, na qual o Governo francês respondia à primeira carta da Comissão. Em virtude de uma inadvertência das autoridades francesas, esta carta só foi transmitida à Comissão em 29 de Junho de 1990, portanto após a Comissão ter (em 19 de Junho de 1990) formulado um parecer fundamentado em conformidade com o artigo 169.°, n.° 1, do Tratado CEE. Este atraso pode talvez

explicar também a razão pela qual a Comissão não abordou nesse parecer a questão na perspectiva do Regulamento n.° 4252/88. Todavia, é singular que, mais de um ano e meio após a adopção desse regulamento, os serviços competentes pareçam não ter ainda tido conhecimento da sua existência.

20. Que consequências devem tirar-se da circunstância de os pedidos da Comissão visarem simplesmente obter a declaração de infracção aos Regulamentos n.^{os} 822/87 e 823/87, mas não ao Regulamento n.° 4252/88? Do ponto de vista puramente formal, poder-se-ia considerar que o objecto do litígio está limitado de forma exaustiva pelas *conclusões* do recurso e, por isso, que a Comissão não poderia basear-se no Regulamento n.° 4252/88 em apoio da sua tese segundo a qual a regulamentação francesa é contrária ao direito comunitário. Isso teria consequências sérias para a argumentação da Comissão, dado que esta última, na medida em que remete para o contexto e para os objectivos comuns das disposições pertinentes, deveria abster-se de tomar em consideração uma parte essencial das referidas normas.

21. A questão decisiva no caso dos autos, em nossa opinião, é, todavia, que resulta de forma inequívoca do pedido que determina o início da instância, considerado na sua globalidade, que a Comissão pede ao Tribunal que controle a legalidade da regulamentação francesa, à luz de todas as disposições do direito comunitário aplicáveis aos vinhos doces naturais e mencionadas no pedido que determina o início da instância. A demandada compreendeu, aliás, o pedido nesse sentido [5]. No decurso da audiência, o representante da Comissão explicou que os diversos pontos do pedido deviam ser interpretados de forma a abranger também a declaração de que a regulamentação francesa é contrária ao direito comunitário à luz do Regulamento n.° 4252/88. Face a estas circunstâncias, parece-nos que se justifica entender o pedido no sentido correspondente à concepção comum das partes. Não se trata por isso dum pedido novo, mas da interpretação objectiva, conforme com os interesses em causa, dos diversos pontos do pedido, à luz da petição que determinou o início da instância [6].

22. Dado que a Comissão abordou pela primeira vez a questão do Regulamento n.° 4252/88 na petição com que deu início à instância, poder-se-ia, evidentemente, colocar a questão de saber se há omissão de processo pré-contencioso regular sobre esta questão. Em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a acção

5 — Na contestação (p. 3), a demandada resumiu o objecto do litígio como segue: «A Comissão das Comunidades Europeias põe em causa a compatibilidade com a organização comum do mercado vitivinícola, tal como foi estabelecida pelos Regulamentos (CEE) n.^{os} 822/87, 823/87 e 4252/88 do Conselho, de certos aspectos da regulamentação francesa relativa aos vinhos doces naturais.»

6 — O presente processo distingue-se a esse respeito dos factos da causa que subjaziam, por exemplo, ao acórdão de 30 de Maio de 1991, Comissão/Grécia (C-110/89, Colect., p. I-2659). Neste processo, a Comissão tinha, na verdade, no seu pedido, criticado o comportamento da demandada mas não tinha em nenhum momento deixado antever que desejava que o Tribunal de Justiça declarasse essa questão (v., a esse respeito, as nossas conclusões, Colect. 1991, pp. I-2675, I-2676).

intentada nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE «apenas se pode basear em fundamentos e argumentos já enunciados no parecer fundamentado» [7]. O Tribunal pode analisar oficiosamente esta causa de inadmissibilidade, sem ser necessário que a demandada tenha contestado a admissibilidade. Isso não significa todavia, em nossa opinião, que o Tribunal esteja obrigado a analisar oficiosamente essa questão no âmbito de todo e qualquer processo de infracção. Parece-nos que as considerações desenvolvidas pelo advogado-geral Gulmann no âmbito do processo C-61/90, relativamente a esta questão [8], devem reter a nossa atenção. Nas suas conclusões, o advogado-geral argumentou que a jurisprudência do Tribunal de Justiça quanto às exigências colocadas em relação ao processo administrativo pré-contencioso é inspirada pela preocupação da protecção dos direitos do Estado-membro e que os interesses do Estado-membro são suficientemente protegidos pelo facto de poder invocar a excepção de inadmissibilidade [9].

23. Parece-nos todavia que não é necessário no caso dos autos analisar esta questão mais pormenorizadamente, ainda por outra razão: no pedido que deu início à instância, a Comissão, em comparação com o parecer fundamentado, não dirigiu à demandada outras acusações relativas às violações do direito comunitário nem apoiou a sua argumentação em nova base jurídica. A Comissão continua, como fez anteriormente, a sustentar que a ilicitude do regime francês resulta do contexto e da economia das disposições do direito comunitário. A Comissão limitou-se a inserir o Regulamento n.° 4252/88 no número das disposições por ela analisadas no âmbito do presente processo, sem extrair novas conclusões com base neste regulamento. Deve ter-se, além disso, em consideração o facto de o Regulamento n.° 4252/88, pelo conteúdo das suas disposições, se destinar a completar o Regulamento n.° 822/87 e o Regulamento n.° 823/87 [10].

2. Regime de exportação

24. O regime derrogatório criticado pela Comissão só esteve em vigor durante um período limitado. Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, a República Francesa declarou que o regime em questão tinha sido aplicado desde Dezembro de 1988 [11]. As partes estão de acordo em que este regime só foi aplicado até 10 de Janeiro de 1990.

25. Tal como o Tribunal declarou, o objecto da acção intentada ao abrigo do artigo 169.° é

7 — V., por exemplo, acórdão de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/Grécia (C-347/88, Colect., p. I-4747, n.° 16).

8 — Conclusões apresentadas no processo C-61/90, Comissão/Grécia (Colect. 1992, pp. I-2426, I-2428 e segs.).

9 — Na sua decisão de 7 de Abril de 1992, no referido processo, o Tribunal não seguiu todavia essa opinião, tendo antes confirmado a sua jurisprudência constante, já referida (Colect. 1992, p. I-2407, n.° 29).

10 — V. o segundo considerando do Regulamento n.° 4252/88 que, referindo-se ao Regulamento n.° 822/87, declara o seguinte: «considerando... que é necessário *completar* essa regulamentação através da adopção das disposições *correspondentes* para todos os vinhos licorosos de qualidade produzidos na Comunidade» (sublinhado nosso).

11 — Na sua carta de 29 de Outubro de 1992, a República Francesa explicou que o regime derrogatório esteve em vigor a partir de 14 de Dezembro de 1988. Parece, todavia, resultar da acta da assembleia plenária do CIVDN de 16 de Dezembro de 1988, que constituiu o anexo 3 dessa carta, que o regime se aplicou já a partir de 2 de Dezembro de 1988 («... a partir de 2 de Dezembro»).

o de obter a declaração «de que o Estado interessado não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado e que não pôs termo a esse incumprimento no prazo fixado para esse efeito no parecer fundamentado da Comissão» [12]. A existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-membro tal como se apresenta no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [13].

26. Dado que o processo preliminar visa eliminar a infracção antes do início do processo contencioso, deve em princípio considerar-se que não há interesse na declaração de uma infracção ao Tratado, nos termos do artigo 169.°, quando essa infracção foi corrigida o mais tardar à data da expiração do prazo fixado no parecer fundamentado [14]. No caso dos autos, a aplicação do regime em litígio terminou em Janeiro de 1990, ou seja, vários meses antes do envio do parecer fundamentado, ocorrido em 19 de Junho de 1990.

27. Segundo uma jurisprudência constante, o prosseguimento de uma acção por incumprimento ao abrigo do artigo 169.° conserva interesse mesmo no caso de o alegado incumprimento ter sido eliminado *posteriormente* ao prazo fixado no parecer fundamentado [15]. Em contrapartida, se tivesse sido posto termo à alegada infracção, mesmo *antes* desse momento, a acção por incumprimento é, em princípio, inadmissível.

28. Tal como já declarámos noutro local [16], devem admitir-se excepções a essa regra. Doutra forma, necessitando inevitavelmente a tramitação do processo contencioso um certo prazo, não seria de maneira nenhuma possível agir, por exemplo, contra infracções ao Tratado limitadas no tempo [17]. É necessário, naturalmente, que a Comissão em casos semelhantes leve rapidamente o processo ao seu termo, de forma a não ser acusada de ter provocado atrasos que não possam imputar-se às circunstâncias particulares do caso concreto [18].

29. No caso dos autos, a Comissão convidou o Governo francês a apresentar observações em 28 de Dezembro de 1988 (por isso pouco tempo após a entrada em vigor do regime de exportação) e fixou para esse efeito um prazo de dois meses. Na segunda carta de

12 — Acórdão de 13 de Dezembro de 1990, no processo C-347/88, já referido na nota 7, n.° 40.

13 — Acórdão de 27 de Novembro de 1990, Comissão/Grécia (C-200/88, Colect., p. I-4299, n.° 13).

14 — V. as nossas conclusões no C-362/90, Comissão/Itália (Colect. 1992, p. I-2359, I-2361).

15 — V., por exemplo, o acórdão de 18 de Março de 1992, Comissão/Grécia (Colect., p. I-1971, n.° 12).

16 — V. as nossas conclusões no processo C-362/90, já referido na nota 14, e no processo C-240/86, Comissão/Grécia (*Colect. 1988, pp. 1843, 1844*).

17 — V. os factos do litígio que estavam subjacentes à decisão no processo C-110/89, já referido na nota 6.

18 — V. o acórdão do Tribunal de Justiça de 31 de Março de 1992, Comissão/Itália (C-362/90, Colect., p. I-2353, n.° 12): «Há que declarar, além disso, que a Comissão não actuou em tempo útil para evitar, mediante os procedimentos de que dispõe, que o cumprimento imputado produzisse efeitos, nem sequer invocou a existência de circunstâncias que a tenham impedido de terminar o processo pré-contencioso, previsto no artigo 169.° do Tratado, antes de o referido incumprimento ter deixado de existir.»

notificação de incumprimento de 24 de Maio de 1989 (que, na verdade, apenas respeitava à terceira acusação), o prazo de resposta concedido à República Francesa foi fixado num mês. Em virtude duma inadvertência, já referida, da administração francesa, a Comissão não recebeu qualquer resposta a estas duas cartas. A Comissão só emitiu, todavia, um parecer fundamentado em 19 de Junho de 1990, por isso quase um ano após o termo do prazo fixado na última carta e vários meses após o regime de exportação em litígio ter terminado. A Comissão não menciona qualquer circunstância que possa explicar este atraso. Consideramos por conseguinte que as condições em que a acção por incumprimento poderia, por excepção, neste caso, ser julgada admissível, não estão preenchidas.

30. A República Francesa não invocou expressamente a excepção da inadmissibilidade da acção. O Tribunal pode, todavia, conhecer oficiosamente da existência das condições de admissibilidade da acção por incumprimento intentada nos termos do artigo 169.° [19].

31. Deve, pois, julgar-se a acção inadmissível no que respeita a esta questão.

19 — V. o acórdão de 31 de Março de 1992, no processo C-362/90, já referido na nota 18, n.° 8.

II — *Quanto ao mérito*

1. *O regime francês*

32. As três primeiras acusações que convém, por isso, analisar respeitam à fixação dos preços (primeira acusação) e das quotas de comercialização para os vinhos doces naturais (segunda acusação). O regime em litígio referido na terceira acusação, que condiciona a saída dos vinhos das adegas dos produtores à apresentação prévia dum certificado emitido pelo CIVDN, que declare o registo dos contratos, serve para pôr em prática e para controlar o sistema das quotas de comercialização. Aplica-se paralelamente ao regime criticado na segunda acusação. Concentraremos por isso a nossa análise, nas conclusões que seguem, sobre as duas primeiras acusações, falando respectivamente — para simplificar — de regime de preços e de mecanismo quantitativo.

2. *Natureza lícita das disposições nacionais no âmbito de uma organização comum de mercado*

33. A questão da licitude das disposições nacionais num domínio sujeito a uma organização comum de mercado já foi por diversas vezes objecto da análise deste Tribu-

nal. No processo Amsterdam Bulb, o Tribunal declarou o seguinte:

«A partir do momento em que a Comunidade adopta, nos termos do artigo 40.° do Tratado, regulamentos estabelecendo uma organização comum de mercado, os Estados-membros são obrigados a abster-se de qualquer medida que possa derrogá-la ou pô-la em risco.» [20]

34. Esta jurisprudência foi várias vezes confirmada pelo Tribunal de Justiça [21]. Segundo esta jurisprudência, deve determinar-se, antes de mais, o conteúdo da regulamentação comunitária e, seguidamente, verificar com essa base se as regras nacionais estão em conformidade com a regulamentação comunitária.

35. Encontram-se sem dúvida na jurisprudência formulações que levam a pensar que determinadas disposições nacionais podem ser, em si mesmas, incompatíveis com a existência de uma organização comum de mercado. No processo Pigs Marketing Board, o Tribunal remeteu para a referida jurisprudência, antes de prosseguir da forma seguinte:

«Com vista a aplicar esta orientação, no caso do Pigs Marketing Board, é de considerar que a organização comum de mercado no sector da carne de suíno, a exemplo de outras organizações comuns de mercado, se baseia no processo do mercado aberto, ao qual qualquer produtor tem livremente acesso e cujo funcionamento *é redigido apenas pelos instrumentos previstos por esta organização.*

São à partida incompatíveis com os princípios desta organização de mercado quaisquer disposições ou práticas nacionais susceptíveis de alterar os fluxos de importação ou de exportação, ou de influenciar a *formação dos preços no mercado,* pelo facto de não permitirem aos produtores realizar livremente as compras e as vendas no território do Estado onde estão estabelecidos ou em qualquer Estado-membro, nas condições determinadas pela regulamentação comunitária, e beneficiar directamente das medidas de intervenção e de quaisquer outras medidas de regulação do mercado prevista na organização comum.» [22]

20 — Acórdão de 2 de Fevereiro de 1977, Amsterdam Bulb/Produktschap voor Siergewassen (C-50/76, Recueil, p. 137, n.° 8).

21 — V. acórdão de 18 de Maio de 1977, Officier van Justicie/Van den Hazel (111/76, Recueil, p. 901, n.° 13); acórdão de 26 de Junho de 1979, Pigs and Bacon Commission/McCarren (177/78, Recueil, p. 2161, n.° 14); acórdão de 7 de Fevereiro de 1984, Jongeneel Kaas/Países Baixos (237/82, Recueil, p. 483, n.° 12).

22 — Acórdão de 29 de Novembro de 1978 (83/78, Recueil, p. 2347, n.os 56 a 58), sublinhado nosso.

36. Podia entender-se esta jurisprudência no sentido de que, no domínio próprio de cada organização de mercado, os Estados-membros são obrigados a abster-se de qualquer medida de fixação de preços.

37. Na sua *decisão de 23 de Fevereiro de 1988*, o Tribunal devia decidir, no âmbito de uma acção por incumprimento intentada contra a França pela Comissão, sobre a compatibilidade com o artigo 30.° duma proibição de colocar no consumo sucedâneos de leite. O Governo francês tinha sustentado que o regime impugnado estava em conformidade com as disposições da organização comum de mercado no sector dos produtos lácteos. O Tribunal declarou a esse propósito o seguinte:

«Resulta da jurisprudência constante do Tribunal que, uma vez estabelecida pela Comunidade uma organização comum de mercado num sector determinado, os Estados-membros devem abster-se de adoptar qualquer medida unilateral que, nesse ponto, seja da competência da Comunidade. Sendo assim, cabe à Comunidade, e não a um Estado-membro, procurar uma solução para esse problema no quadro da política agrícola comum.

Neste contexto, é preciso acrescentar que as medidas nacionais, ainda que em apoio de uma política comum da Comunidade, não podem ir contra um dos princípios fundamentais da Comunidade, neste caso, o da livre circulação de mercadorias, sem estarem justificadas por motivos reconhecidos pelo direito comunitário.» [23]

38. Numa decisão proferida pouco tempo depois, no processo Zoni, o Tribunal remeteu para essa decisão e precisou que

«... desde que a Comunidade tenha estabelecido uma organização de mercado num determinado sector, os Estados-membros devem abster-se de qualquer medida unilateral, ainda que de natureza a secundar a política agrícola comum» [24].

39. Não seria correcto, em nossa opinião, deduzir dessas decisões a conclusão de que em matéria de organização comum de mercado, as medidas unilaterais [25] dos Estados-membros deveriam ser absolutamente

23 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Comissão/França (216/84, Colect., p. 793, n.os 18 e 19).

24 — Acórdão de 14 de Julho de 1988, processo penal contra Zoni (90/86, Colect., p. 4285, n.° 26). Da mesma forma, o acórdão proferido no mesmo dia, 3 Glocken/USL Centro-Sud (407/85, Colect. 1988, p. 4233, n.° 26) e o acórdão de 6 de Novembro de 1990, Itália/Comissão (C-86/89, Colect., p. I-3891, n.° 19).

25 — Entende-se facilmente que os Estados-membros possam agir na medida em que lhe tenham sido concedidas competências para esse efeito nas disposições que estabelecem a organização comum de mercado no sector considerado (v. acórdão de 14 de Maio de 1985, Ramel, 89/84, Recueil, p. 1385, n.° 25).

ilícitas. Os regimes e medidas nacionais só podem, pelo contrário, ser considerados ilícitos se — e na medida em que — as disposições relativas a uma organização comum de mercado tenham carácter exaustivo, que exclua a existência de disposições adoptadas pelos Estados-membros. Esta interpretação apoia-se no artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado CEE, segundo o qual a organização comum dos mercados agrícolas deve limitar-se a prosseguir os objectivos definidos no artigo 39.° Isso demonstra que os poderes do legislador comunitário na matéria não são ilimitados e que, neste domínio, os Estados-membros conservam certamente o poder de legislar.

40. Os acórdãos do Tribunal de Justiça que acabámos de citar não se opõem, em nossa opinião, a essa interpretação. Na sua decisão no processo Pigs Marketing Board, o Tribunal referiu-se expressamente às «condições determinadas pela regulamentação comunitária» e às «medidas de regulação do mercado previstas na organização comum» [26]. Da mesma forma, a formulação utilizada no processo 216/84, segundo a qual os Estados-membros devem abster-se de qualquer medida unilateral «que se inclua a *esse título* na competência da Comunidade», pode ser entendida no sentido de uma remissão para as competências atribuídas à Comunidade pelas disposições que estabelecem uma organização comum de mercado (e não para a simples declaração da instituição de uma organização comum de mercado). Uma confirmação da tese segundo a qual se deve, como aconteceu no passado, analisar a licitude das regulamentações nacionais à luz da sua compatibilidade com as disposições relativas à organização comum de mercado, encontra-se, em nossa opinião, em várias decisões mais recentes do Tribunal de Justiça. No seu acórdão de 30 de Maio de 1991, no processo C-110/89, por exemplo, o Tribunal considerou que:

«... nos domínios abrangidos numa organização comum de mercado, e, por maioria de razão, quando essa organização, no caso em litígio, se baseia num regime comum de preços, os Estados-membros deixam de poder intervir através de medidas unilaterais que afectem o regime das trocas comerciais e o mecanismo de formação de preços como resultam da organização comum» [27].

41. As considerações expostas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 18 de Setembro de 1986, no processo 48/85 (Comissão/Alemanha) vão no mesmo sentido; esse acórdão reveste particular interesse no caso dos autos, visto que respeita à organização comum do mercado vitivinícola. A propósito das competências dos Estados-membros, o Tribunal declarou o seguinte:

«A sua competência legislativa passa a ser meramente residual e limita-se às situações

26 — Acórdão já referido na nota 22, n.° 58.

27 — Acórdão já referido na nota 6, n.° 21; no mesmo sentido, v. o acórdão de 12 de Julho de 1990, Comissão/Grécia (C-35/88, Colect., p. I-3125, n.° 29), bem como o acórdão proferido no processo C-61/90, já referido na nota 9, n.° 22.

não regulamentadas pela norma comunitária e aos casos em que esta lhe reconhece expressamente competência.» [28]

42. Deve por isso analisar-se se a organização comum de mercado no sector vitivinícola pode ser concebida como um regime exaustivo que obste à licitude do regime francês.

3. *A organização comum de mercado no sector vitivinícola*

a) Jurisprudência do Tribunal de Justiça

43. No acórdão proferido no processo Prantl, o Tribunal de Justiça decidiu que a regulamentação comunitária relativa à organização comum do mercado vitivinícola podia ser considerada como constituindo um «sistema completo», «designadamente em matéria de preços e de intervenção, de regime das trocas comerciais com os países terceiros, das regras respeitantes à produção e certas práticas enológicas bem como no que respeita às condições de designação dos vinhos e de rotulagem» [29]. Na sua decisão, no processo Ramel, o Tribunal confirmou este ponto de vista e tirou a seguinte conclusão:

«Por isso, os Estados-membros deixam de ter competência na matéria, salvo disposição especial comunitária em sentido contrário.» [30]

44. O Governo francês observou todavia, e com razão, que se tratava nestes processos de regimes aplicáveis em matéria de *vinhos de mesa,* enquanto os vinhos doces naturais pertencem à categoria de vinhos de qualidade. Levanta-se pois uma dúvida quanto à questão de saber se se pode deduzir destas decisões que o Tribunal de Justiça entendeu também neste contexto pronunciar-se sobre o regime aplicável aos vinhos de qualidade. Especialmente interessante a este respeito é a *decisão,* já referida, de *18 de Dezembro de 1986,* no processo 48/85 [31]. Nessa acção por incumprimento tratava-se de um regime alemão que não autorizava a junção de mosto de uvas concentrado rectificado na produção de vinhos regionais e de vqprd. A Comissão argumentava que isso constituía uma violação das disposições do Regulamento n.° 337/79 [32] (predecessor imediato do Regulamento n.° 822/87), bem como de uma

28 — Colect. 1986, p. 2549, n.° 12.

29 — Acórdão de 13 Março de 1984, no processo 16/83 (Recueil, p. 1299, n.° 14).

30 — Acórdão já referido na nota 25, n.° 25. V. também a este respeito o acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Setembro de 1986, no processo 48/85, já referido na nota 28, n.° 11.

31 — Acórdão já referido na nota 28.

32 — Regulamento (CEE) n.° 337/79 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1979, que estabelece a organização comum de mercado vitivinícola (JO L 54, p. 1).

disposição do Regulamento n.° 338/79 [33] (predecessor do Regulamento n.° 823/87). Neste contexto, o Tribunal expôs o seguinte:

«Verifica-se que o Regulamento n.° 337/79, segundo o seu artigo 1.°, estabelece uma organização comum de mercado no sector vitivinícola, que compreende um regime de preços e de intervenções... bem como regras relativas... à introdução no consumo.» [34]

45. O Regulamento n.° 338/79 não foi, pois, mencionado neste contexto. Não se pode, por isso, em nossa opinião, atribuir importância decisiva a esse acórdão para efeitos da solução da questão presentemente em discussão. A questão de saber se as normas comunitárias no domínio vitivinícola se opõem à instituição ou à manutenção por um Estado-membro de um regime de preços ou de um regime quantitativo, só pode por isso ser resolvida pela interpretação das disposições pertinentes.

b) Interpretação das normas comunitárias

46. Nenhuma das normas comunitárias a analisar neste momento toma expressamente posição quanto à questão de saber se é permitido ao Estado-membro instituir, para um produto como os vinhos doces naturais, um regime de preços ou um regime quantitativo. Não se pode por isso deduzir apenas do silêncio do legislador que seja proibido aos Estados-membros tomar medidas neste domínio [35]. A fim de verificar a compatibilidade do regime nacional com as normas comunitárias, dever-se-á, em todo o caso, tomar em consideração não apenas as disposições expressas destas normas, mas também o seu espírito e a sua finalidade [36]. Tal como pode deduzir-se do acórdão Van den Hazel, a génese das normas pertinentes pode, neste contexto, revestir também uma certa importância [37]. O Tribunal referiu-se nesse processo a uma comunicação da Comissão ao Conselho, na qual a Comissão justificou a ausência de medidas de intervenção na proposta de regulamento sobre a organização de mercado no sector da carne de aves pela consideração de que as intervenções não seriam «desejáveis» no mercado em questão, o que levou o Tribunal de Justiça a tirar a seguinte conclusão:

«Decorre destas considerações que a ausência de medidas destinadas a retirar os produtos do mercado, se necessário, não é fruto de uma omissão ou da vontade de deixar medidas desta natureza à apreciação dos Estados-

33 — Regulamento (CEE) n.° 338/79 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1979, que estabelece disposições particulares relativas aos vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas (JO L 54, p. 48; EE 03 F15 p. 207).

34 — Acórdão já referido na nota 28, n.° 11.

35 — Acórdão no processo Jongeneel Kaas/Países Baixos, já referido na nota 21, n.° 13; acórdão de 25 de Novembro de 1986, Forest (148/85, Colect., p. 3449, n.° 14).

36 — Acórdão de 2 de Fevereiro de 1977, já referido na nota 20, n.° 9.

37 — Acórdão já referido na nota 21, n.os 14-16.

-membros, mas a consequência de uma opção deliberada de política económica que atribui essencialmente às forças de mercado a função de assegurar os desejados equilíbrios.»

aa) A interpretação sistemática

47. Nos termos do artigo 1.° do Regulamento n.° 822/87, a organização comum de mercado no sector vitivinícola inclui, designadamente, um regime de preços e regras relativas às intervenções. Nos termos do artigo 1.°, n.° 2, esta organização comum rege também os vqprd e, por isso, também os vinhos doces naturais. Resulta das disposições especiais do título III que as regras do referido regulamento em matéria de preços apenas se aplicam aos vinhos de mesa e que as regras de intervenção (se se abstrair duma excepção à qual voltaremos) só são válidas igualmente para os vinhos de mesa. Os Regulamentos n.°s 823/87 e 4252/88 não prevêem a esse respeito qualquer regime especial. O sistema destas disposições parece por isso indicar que a aplicação das regras em matéria de preços e de intervenção devia, em princípio, limitar-se apenas aos vinhos de mesa. Deve todavia observar-se que o legislador se limitou, no domínio dos vqprd, a fixar um quadro normativo destinado a ser completado pelos Estados-membros [38]. Numa proposta de regulamento destinada a alterar o Regulamento n.° 823/87, apresentada pela Comissão ao Conselho em 17 de Dezembro de 1987, a Comissão observa mesmo que este Regulamento n.° 823/87 inclui disposições destinadas a «orientar» os Estados-membros na adopção das disposições nacionais no sector dos vqprd [39]. Não se pode por isso, ao que parece, tirar conclusões muito alargadas da comparação entre o teor do artigo 1.° do Regulamento n.° 822/87 e o do título III deste regulamento.

48. O mesmo acontece, em nossa opinião, com a declaração contida no vigésimo primeiro considerando do Regulamento n.° 823/87, que os vqprd devem ser objecto de uma declaração distinta no momento da declaração de colheitas e de existências (prevista no Regulamento n.° 822/87) «dado que são abrangidos pelas intervenções destinadas a estabilizar o mercado». A única conclusão que se pode tirar desta conclusão é que os vqprd não estão (em princípio) abrangidos pelo título III do Regulamento n.° 822/87.

49. Mais significativa é a declaração contida no quarto considerando do Regulamento n.° 822/87:

«Considerando que a política agrícola comum tem por fim atingir os objectivos do

38 — V. a esse respeito o terceiro considerando do Regulamento n.° 823/87 e as conclusões do advogado-geral C. Gulmann, no processo C-47/90, Delhaize e Le Lion, Colect. 1992, p. I-3687, I-3694.

39 — COM (87) 642 final (JO C 14, pp. 8 e 9).

artigo 39.° do Tratado, e nomeadamente no sector vitivinícola, a estabilização dos mercados e a garantia de um nível de vida equitativo à população agrícola interessada; que estes objectivos podem ser alcançados através duma adaptação dos recursos às necessidades, adaptação esta baseada, nomeadamente, numa política de qualidade.»

50. Esta finalidade é seguidamente concretizada nas considerações do Regulamento n.° 823/87, no sentido de que as disposições do regulamento já referido têm por finalidade

«manter um mínimo de qualidade dos vqprd, evitar uma expansão incontrolável destes vinhos e aproximar as disposições dos Estados-membros com o objectivo de estabelecer condições de concorrência equitativa na Comunidade» [40].

51. No considerando seguinte, pode ainda ler-se:

«o desenvolvimento de uma política de qualidade no domínio agrícola, e muito especialmente no sector vinícola, só pode contribuir para a melhoria das condições do mercado e, nessa medida, para o acréscimo do escoamento» [41].

52. Se se considerarem globalmente os fundamentos assim expostos, verifica-se que o legislador comunitário prentendia que a Comunidade estivesse habilitada a intervir no sector vitivinícola para atingir as suas finalidades através de uma «adaptação dos recursos às necessidades». Da mesma forma é evidente que uma política de promoção da qualidade deveria constituir o ponto de partida desse objectivo.

53. As disposições comunitárias aplicáveis aos vqprd e aos vinhos licorosos constituem a aplicação do sistema assim definido. Estas disposições têm por finalidade promover a qualidade dos produtos abrangidos por estas disposições. Os elementos a tomar em consideração a esse respeito são mencionados no artigo 2.° do Regulamento n.° 823/87 e explicitados no regulamento [42]. Relativamente aos vqprd, devem ser tidas em conta, além disso, as disposições especiais do Regulamento n.° 4252/88. É óbvio que a política de promoção da qualidade prosseguida através destas disposições contribui efectiva-

40 — Terceiro considerando do Regulamento n.° 823/87.

41 — Quarto considerando do Regulamento n.° 823/87.

42 — Não é necessário, no âmbito das presentes conclusões, analisar detalhadamente as outras disposições do regulamento, que só indirectamente visam proteger a qualidade destes vinhos, nomeadamente as disposições relativas às designações admitidas relativamente aos produtos.

mente para uma «melhoria das condições do mercado» [43]. Deve observar-se a este respeito que os dois regulamentos prevêem simplesmente características mínimas [44]. Os Estados-membros são, por conseguinte, livres de fixar exigências de qualidade ainda mais severas e, dessa forma, reforçar ainda os efeitos benéficos da política de promoção da qualidade no mercado vitivinícola [45].

54. A formulação do quarto considerando do Regulamento n.° 823/87, que se refere a uma «contribuição» para a política de qualidade, com vista à realização dos objectivos da regulamentação, leva a pensar que a Comunidade dispõe neste domínio ainda de outros meios. É esse efectivamente o caso. Segundo o artigo 11.° do Regulamento n.° 823/87, os Estados-membros devem fixar um rendimento máximo por hectare para cada um dos vqprd. Relativamente aos vinhos doces naturais, esclarece-se, além disso, no artigo 13.°, n.° 2, segundo travessão, do Regulamento n.° 4252/88, que esta designação é reservada aos vlqprd obtidos até ao limite de um rendimento por hectare de 40 hectolitros de mosto de uvas.

43 — V. o quarto considerando do Regulamento n.° 823/87.

44 — V. o terceiro considerando do Regulamento n.° 823/87 («a fim de manter um mínimo de qualidade dos vqprd...») e o quinto considerando do Regulamento n.° 4252/88 (que é, pois, «... conveniente prever as respectivas características mínimas»).

45 — Abstraindo de múltiplas outras disposições, deve, neste contexto, remeter-se apenas para o artigo 18.° do Regulamento n.° 823/87 e ao artigo 17.° do Regulamento n.° 4252/88, que autoriza os Estados-membros a definir condições de «produção» complementares ou mais rigorosas.

55. Este regime justifica-se no décimo quinto considerando do Regulamento n.° 823/87, da forma seguinte:

«com a intenção de manter o nível qualitativo dos vinhos em questão e de *evitar rendimentos excessivos que correm o risco de perturbar o mercado,* é conveniente que os Estados-membros fixem, em relação a cada um dos vqprd, um rendimento máximo por hectare» [46].

56. Isso demonstra que o legislador não estava simplesmente preocupado com a questão da promoção da qualidade, mas entendia ao mesmo tempo pôr à disposição um meio de regulação do mercado.

57. Da mesma forma, as regras de fixação do rendimento máximo por hectare deixam aos Estados-membros uma grande margem de apreciação [47]. Em conformidade com o artigo 11.°, n.° 1, terceiro parágrafo, o rendimento por hectare pode ser fixado num nível diferente para o mesmo vqprd segundo a sua região, o município ou a parte de município, e segundo a ou as castas de videira donde provêm as uvas vinificadas. Além disso, o rendimento máximo por hectare pode ser objecto de ajustamentos pelo Estado-

46 — Sublinhado nosso.

47 — Estas regras são objecto de um pedido de decisão prejudicial no processo C-289/91 (Kuhn), no qual o advogado-geral C. Gulmann apresentará em breve as suas conclusões.

-membro em questão (artigo 11.°, n.° 1, quarto parágrafo). Também nesse caso, os Estados-membros têm portanto a faculdade, ao estabelecer as regras mais estritas (neste contexto, um rendimento máximo por hectare menos elevado), de agir sobre o mercado através de uma adaptação da oferta à procura.

58. Tendo em conta esta situação e as possibilidades assim reconhecidas aos Estados-membros no âmbito dos Regulamentos n.^{os} 823/87 e 4252/88, consideramos que os Estados-membros não têm o direito de instituir, além disso, neste domínio, um regime de preços e um mecanismo quantitativo como os que estão presentemente em causa, se não tiverem sido autorizados para esse fim pelo legislador comunitário.

59. Uma tal atribuição de poderes podia quando muito decorrer do artigo 18.° do Regulamento n.° 823/87 ou do artigo 17.° do Regulamento n.° 4252/88. Diga-se desde já, para ser preciso, que se trata neste caso da questão de saber se o regulamento em litígio pode ser baseado no artigo 18.°, n.° 1, primeiro travessão, do Regulamento n.° 823/87 ou no artigo 17.° do Regulamento n.° 4252/88 [48].

60. As condições de aplicação do artigo 18.°, n.° 1, primeiro travessão, do Regulamento n.° 823/87 não estão reunidas, dado que a regulamentação francesa não abrange manifestamente as «condições de produção e características complementares às quais devem corresponder os vqprd».

61. A regulamentação francesa também não pode basear-se no artigo 17.° do Regulamento n.° 4252/88. É certo que o Governo francês sustentou que se tratava no caso dos autos de um regime relativo ao «envelhecimento» na acepção dessa disposição. Todavia, a Comissão observou com razão que os produtores podem em qualquer momento vender as quantidades que se encontram em *stock* de «segurança e envelhecimento», desde que disponham de um crédito de comercialização correspondente (que não é função da idade do vinho). Além disso, estas quantidades podem ser em qualquer momento vendidas ao estrangeiro. Não se trata por isso, manifestamente, de uma condição relativa à maturação dos produtos em questão.

62. A resposta à questão de saber se o regime francês pode ser considerado como definindo «medidas complementares ou mais rigorosas» no que diz respeito à «circulação» não é de forma nenhuma tão simples. Deve admitir-se, concordando com o Governo francês, que esta regulamentação, ou seja, o regime de preços e o mecanismo quantitativo, cuja instituição remonta ao ano de 1943,

48 — Segundo o artigo 1.°, n.° 1, segundo parágrafo, quinto travessão do Regulamento n.° 823/87, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 2043/89, o artigo 18.°, n.° 1, segundo travessão não se aplica aos vlqprd (e às outras categorias de vinhos de qualidade) para as quais são aplicáveis disposições comunitárias específicas. Deve porém observar-se que o artigo 18.°, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.° 823/87 e o artigo 17.° do Regulamento n.° 4252/88 apresentam grandes semelhanças.

foi provavelmente definida, «tendo em conta os usos leais e constantes». Pode também supor-se que não é contrário às disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias entre os Estados-membros [49].

63. O argumento da Comissão segundo o qual se trata, no que respeita às disposições em litígio, não de regras de «circulação», mas de disposições relativas à «comercialização» também não nos parece particularmente eloquente. É certo que somos tentados a supor que o legislador tinha em vista disposições do género das que constam do título V do Regulamento n.° 822/87 («regras relativas à circulação e à introdução no consumo») tais como, por exemplo, disposições relativas aos documentos de acompanhamento necessários à introdução no consumo destes produtos (v. artigo 71.° do Regulamento n.° 822/87) e não, por exemplo, um regime de preços ou um mecanismo quantitativo. O estudo da redacção das disposições em questão, nas diferentes línguas, mostra todavia que redacções parcialmente muito diversas foram utilizadas e que, além disso, o artigo 1.° do Regulamento n.° 4252/88 ele próprio declara que este regulamento prevê disposições em matéria de «comercialização» dos vinhos licorosos [50].

64. Todavia, é a finalidade prosseguida pelas regras comunitárias quando atribuem aos Estados-membros a faculdade de adoptar regras complementares ou mais rigorosas que constitui, em nossa opinião, a questão decisiva. Resulta claramente da fundamentação quer do Regulamento n.° 823/87 quer do Regulamento n.° 4252/88 que esta finalidade reside na *manutenção do carácter qualitativo especial* dos produtos em questão:

«Considerando que, a fim de manter o carácter qualitativo especial dos vlqprd, é conveniente permitir que os Estados-membros apliquem regras complementares ou mais rigorosas que regulem a produção, o enve-

49 — No seu acórdão proferido no processo Delhaize e Le Lion (C-47/90, Colect. 1992, p. I-3669, n.° 26), o Tribunal de Justiça tinha de analisar a questão de saber se o regime em litígio (que previa uma obrigação de engarrafamento na região de produção) podia basear-se no artigo 18.° do Regulamento n.° 823/87. Considerou o seguinte: «Todavia, o artigo 18.° do Regulamento n.° 823/87 não pode ser interpretado como autorizando os Estados-membros a impor condições que sejam contrárias às regras do Tratado relativas à circulação de mercadorias.»

50 — Na versão francesa — tal como acabamos de expor — fala-se, no artigo 1.° do Regulamento n.° 4252/88, de «commercialisation», enquanto que o décimo quarto considerando diz que os Estados-membros têm a faculdade de adoptar disposições em matéria de «circulation» e que, em conjugação com este considerando, o artigo 17.° se refere, também ele, a regras em matéria de «circulation». O mesmo acontece com a versão neerlandesa, onde se refere respectivamente «afzet» (artigo 1.°) e «verkeer» (décimo quarto considerando e artigo 17.°). O mesmo acontece com a versão italiana, que utiliza no artigo 1.° o termo de «commercializzazione» mas fala, no décimo quarto considerando e no artigo 17.°, de «circolazione». Diferentemente acontece com a versão inglesa, que utiliza no artigo 1.° o termo «marketing» enquanto que no décimo quarto considerando e no artigo 17.° se fala respectivamente de «circulation» e de «release to the market». A versão alemã é, pela sua parte, particularmente confusa, porque se fala tanto no artigo 1.° como no décimo quarto considerando de «Vermarktung», enquanto que, no artigo 17.°, se trata de «Inverkehrbringen». Uma análise das disposições correspondentes do Regulamento n.° 823/87 conduz a um resultado semelhante.

lhecimento e a circulação dos vlqprd, tendo em conta as práticas tradicionais.» [51]

65. A regulamentação francesa destina-se a estabilizar os mercados na medida em que se esforça por evitar uma queda brutal dos preços durante a campanha. Tal como expôs o Governo francês, este regime visa no fim de contas proteger a estrutura existente da produção de vinhos doces naturais. Parece-nos que se trata neste caso de preocupações completamente legítimas que se inserem nos objectivos visados pela política agrícola comum no artigo 39.° do Tratado. Verifica-se todavia também claramente que *não se trata,* no caso da regulamentação francesa, de disposições destinadas a manter a *qualidade* dos produtos em questão. A regulamentação francesa não pode, por isso, fundamentar-se no artigo 17.° do Regulamento n.° 4252/88.

66. A Comissão observou com razão que o regime de preços e o mecanismo quantitativo presentemente em questão conduzem ou podem conduzir a uma impossibilidade de comercializar produtos elaborados nos limites do rendimento por hectare definido no artigo 11.° do Regulamento n.° 823/87 e fixado nas medidas de execução adoptadas para esse fim no plano nacional. O mecanismo dos preços afecta ao mesmo tempo o direito dos produtores de negociarem livremente os preços dos produtos que elaboraram. A regulamentação francesa é, por isso, contrária ao princípio do mercado aberto — tal como se aplica também no âmbito da organização comum de mercado no sector vitivinícola — «ao qual qualquer produtor tem livremente acesso e cujo funcionamento é regulado exclusivamente pelos instrumentos previstos por essa organização» [52].

67. As objecções que o Governo francês deduz da natureza do regime de preços e do mecanismo quantitativo que instituiu não alteram esta conclusão. Esse governo argumenta que o regime de preços não deve ser considerado como uma intervenção sistemática no mercado, visto que os produtores e os operadores são livres de contratar preços que se situem abaixo do preço mínimo ou acima do preço máximo. Além disso, os contratos celebrados no início de uma campanha abrangem, segundo o Governo francês, uma parte importante do crédito de comercialização. Estas circunstâncias não alteram em nada o facto de que os produtores podem inicialmente utilizar apenas a primeira parte do seu crédito de comercialização e que a liberação da parte

51 — Décimo quarto considerando do Regulamento n.° 4252/88. A *versão alemã fala por erro de «vqprd», enquanto que* deveria naturalmente tratar-se — tal como resulta do contexto e da redacção das outras versões linguísticas — de vlqprd. O vigésimo segundo considerando do Regulamento n.° 823/87 mostra neste ponto a mesma redacção («a fim de conservar o carácter qualitativo especial...»).

52 — V. o acórdão do Tribunal de Justiça no processo Pigs *Marketing Board, já referido na nota 22, n.os 56 e 57,* tal como as conclusões do advogado-geral C. Gulmann, no processo C-47/90, já referido na nota 36, pp. 3696 e segs.; v. igualmente o terceiro considerando do Regulamento n.° 4252/88, nos termos do qual este regulamento se destina a «facilitar a livre circulação de tais produtos».

seguinte pode ser atrasada, o que pode influenciar de forma sensível a formação dos preços.

68. O Governo francês sustentou, além disso, que só pode verificar-se uma colisão entre o rendimento máximo por hectare e o rendimento previsto no crédito de comercialização se a quantidade de vinhos doces naturais susceptível de ser introduzida no consumo no âmbito do crédito de comercialização for mais elevada do que a quantidade produzida nos limites do rendimento máximo por hectare. Diremos simplesmente a esse respeito que é precisamente num caso como o presentemente em análise que se verifica uma violação do princípio do mercado aberto, uma vez que um Estado-membro impede os produtores de comercializarem uma parte dos vinhos que produziram regularmente.

69. O Governo francês deixou também entender que os produtores se tinham submetido voluntariamente ao regime de preços e ao mecanismo quantitativo aplicáveis aos vinhos doces naturais e que são livres de se decidirem a produzir vinhos de mesa, que escapam a estas regulamentações. Observar-se-á simplesmente a esse respeito que não se pode atentar contra a liberdade dos produtores de decidirem produzir vinhos de qualidade, através de disposições nacionais incompatíveis com as disposições de direito comunitário aplicáveis neste sector.

bb) Génese

70. A tese que acabámos de desenvolver, segundo a qual as disposições relativas à organização comum de mercado no sector vitivinícola apresentam — também no que diz respeito aos vinhos de qualidade — natureza exaustiva que exclui os regimes de preços e de mecanismos quantitativos adoptados pelos Estados-membros, é confirmada também pelo artigo 51.° do Regulamento n.° 822/87 e pela génese das disposições de direito comunitário. O artigo 51.°, n.° 1, dispõe o seguinte:

«Na medida em que se revelarem necessárias para apoiar o mercado dos vinhos de mesa, podem ser tomadas medidas de intervenção para os produtos enumerados no n.° 2, alínea b), do artigo 1.°, diferentes dos vinhos de mesa.»

71. Segundo o artigo 51.°, n.° 2, estas medidas serão adoptadas pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão. Os produtos visados por esta disposição, relativamente aos quais podem ser tomadas medidas de intervenção, abrangem também os vqprd e consequentemente os vinhos doces naturais.

72. A circunstância de serem previstas medidas de intervenção para estes produtos, na medida do necessário, *no mercado dos vinhos de mesa,* quando nenhuma habilitação de natureza semelhante foi prevista no caso de essas intervenções se tornarem necessárias para os próprios vqprd, constitue desde logo uma indicação de que, no espírito do legislador, só excepcionalmente deveriam ser admitidas no domínio dos vqprd medidas de intervenção. A Comissão observou com razão neste contexto que essa disposição é uma emanação do artigo 19.° da proposta apresentada pela Comissão ao Conselho, relativa à organização comum de mercado vitivinícola, em 24 de Junho de 1967 [53]; essa disposição estava redigida da forma seguinte:

«No caso de se mostrar necessário um regime de preços ou medidas de intervenção ou um regime de trocas para os produtos referidos no artigo 1.°, n.° 2, que não seja o vinho de mesa, serão adoptadas disposições complementares segundo o processo previsto no artigo 43.°, n.° 2, do Tratado.»

73. Em resposta a uma questão do Tribunal de Justiça, a Comissão, no seu memorando de 26 de Outubro de 1992, forneceu indicações quanto à sorte reservada a essa disposição na sequência do processo legislativo; os pormenores constam do relatório para audiência. Resulta, em nossa opinião, da exposição da Comissão que o legislador se absteve, com todo o conhecimento de causa (se se abstrair da excepção baseada no artigo 51.° do Regulamento n.° 822/87), de prever um regime de preços e de intervenção para os vqprd. A circunstância de na versão actualmente aplicável do artigo 51.° do Regulamento n.° 822/87 se preverem simplesmente medidas de intervenção (com exclusão dum regime de preços ou dum regime de trocas) explica-se provavelmente pela ideia de que, para efeitos do artigo 51.° — manutenção do equilíbrio no mercado do vinho de mesa —, a faculdade de pôr em aplicação medidas de intervenção no domínio dos vqprd deve ser suficiente.

74. Além dos instrumentos legislativos mencionados pela Comissão, um outro documento — mais recente — parece-nos dever revestir importância, na medida em que confirma que o legislador entendia não prever, no domínio dos vqprd, disposições semelhantes às contidas no título III do Regulamento n.° 822/87, e que remetia, quanto a este ponto, para uma política de melhoria da qualidade. Trata-se do parecer do Comité Económico e Social relativo à proposta de regulamento apresentada pela Comissão, destinada a modificar o Regulamento n.° 823/87 [54]. Referindo-se à circunstância de a produção de vqprd ter atingido, na sequência do alargamento da Comunidade,

53 — JO 201, p. 13.

54 — Trata-se da proposta que deu na origem ao Regulamento n.° 2043/83, que altera o Regulamento n.° 823/87, v. a nota 3.

um nível elevado, o Comité expunha o seguinte:

«Dado que:

— por um lado, não parece *possível, nem oportuno antever uma organização de mercado para esta categoria de vinhos,*

— por outro lado, se verifica alguma saturação do mercado,

é conveniente tornar mais restritivas as disposições regulamentares relativas às condições de produção favoráveis à obtenção de vinhos de origem e de qualidade.» [55]

4. *Resumo*

75. Atentas as considerações que precedem, parece-nos que o regime de preços e o mecanismo quantitativo franceses são incompatíveis com a organização comum de mercado no sector vitivinícola e que, quanto a este ponto, deve julgar-se procedente o pedido da Comissão.

76. Queremos todavia acrescentar que temos alguns escrúpulos em tomar esta decisão. A circunstância, entre outras, de durante anos a regulamentação em litígio ter estado em vigor sem a Comissão ter encontrado matéria para a pôr em causa, dá que pensar. Por outro lado, poder-se-ia esperar que a Comissão — pelo menos no âmbito dos trabalhos preparatórios do Regulamento n.º 4252/88 — tivesse tido em atenção este regime e que esta questão tivesse sido tratada no próprio regulamento. Não se pode também ignorar que a regulamentação francesa prossegue objectivos que poderiam considerar-se compatíveis com as finalidades da política agrícola comum. Da mesma forma, há que dar algum crédito, em nossa opinião, à observação do Governo francês quanto à importância da regulamentação em litígio para os produtores interessados (trata-se, em geral, de explorações pouco extensas) e para a região interessada.

77. O Governo francês não demonstrou todavia que a manutenção da regulamentação em litígio fosse indispensável para a realização destes objectivos. A esse propósito deve tomar-se em consideração o facto de, segundo as próprias declarações do Governo francês durante a audiência, a regulamentação em litígio só se aplicar presentemente a duas das dez mais importantes

55 — JO C 208, p. 18, sublinhado nosso.

«designações» [56]. No que diz respeito mais particularmente ao argumento segundo o qual, atenta a posição de força dos grandes compradores do mercado, os produtores de vinhos doces naturais devem obter uma certa protecção, não estamos persuadidos que a regulamentação em litígio seja necessária para esse fim. Não nos parece de forma nenhuma excluído que os produtores — quanto mais não seja graças às disposições do direito da concorrência e à possibilidade, no respeito das referidas disposições, de se reagruparem para realizarem vendas em comum — dispõem de um contrapeso suficiente em relação à força dos compradores.

5. *O regime de exportação*

78. Tal como afirmámos anteriormente, a nossa opinião é a de que deve considerar-se inadmissível a acção, na parte em que respeita ao regime de exportação. Para o caso de o Tribunal não partilhar este ponto de vista, analisaremos seguidamente a compatibilidade deste regime com as disposições de direito comunitário.

79. Poderia analisar-se em particular a eventualidade de uma infracção ao artigo 34.°, que deve considerar-se como fazendo parte integrante da organização comum de mercado [57]. O artigo 34.° visa todavia, tal como o Tribunal teve ocasião de recordar por diversas vezes, as medidas nacionais

«que têm por objecto ou por efeito restringir especificamente os fluxos de exportação e estabelecer assim uma diferença de tratamento entre o comércio interior de um Estado-membro e o seu comércio de exportação, de forma a assegurar uma vantagem particular à produção nacional ou ao mercado interno do Estado em questão» [58].

80. No caso dos autos, o regime de exportação em questão constitui certamente uma medida que torna mais difíceis as exportações. A circunstância de as exportações representarem apenas uma parte extremamente fraca da produção de vinhos doces naturais e a objecção do Governo francês segundo a qual não é difícil adquirir os certificados exigidos não alteram essa situação. O mesmo acontece com o argumento do Governo francês segundo o qual uma grande parte das exportações são realizadas por operadores que não são de forma nenhuma afectados por estas regras.

56 — Trata-se, todavia, segundo as indicações dadas pelo agente do Governo francês, das duas «designações» quantitativamente mais importantes.

57 — V. o acórdão no processo Pigs Marketing Board, já referido na nota 22, n.° 55.

58 — Acórdão no processo Jongeneel Kaas/Países Baixos, já referido na nota 21, n.° 22; acórdão de 9 de Junho de 1992, Delhaize e Le Lion (C-47/90, Colect., p. I-3669, n.° 12).

81. A questão decisiva é todavia, em nossa opinião, que este regime não traz desvantagens para as exportações em relação à comercialização interna. Ela tem simplesmente como efeito, pelo contrário, tornar extensiva às exportações a aplicação das disposições de comercialização existentes no plano interno. Este regime não constitui, por isso, em nossa opinião, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação, na acepção do artigo 34.° [59].

82. A questão que acabamos de analisar não reveste, de qualquer forma, em nossa opinião, uma grande importância. Na medida em que sujeitam a exportação às mesmas regras que as que são já aplicáveis às vendas no plano interno, as disposições em litígio têm a sorte destas últimas regras. Como anteriormente declarámos que o regime de preço e o mecanismo quantitativo não são compatíveis com o direito comunitário, esta afirmação é válida igualmente para o regime de exportação [60].

III — *Despesas*

83. A decisão quanto às despesas decorre do artigo 69.°, n.° 3, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

C — Conclusão

84. Propomos, por conseguinte, que o Tribunal de Justiça:

1) declare que a República Francesa,

— ao fixar preços dos vinhos doces naturais no mercado francês,

59 — O mesmo se passa, na medida em que estejam em causa as exportações para países terceiros, com uma eventual infracção ao artigo 60.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 822/87.

60 — Este regime não pode em todo o caso ser justificado pela necessidade de assegurar a lealdade das trocas comerciais. Na medida em que o Governo francês declara que se tratava de obstar às transacções através das quais as quantidades assim exportadas eram reimportadas para a França defraudando o sistema aduaneiro, basta observar que é fácil evitar esses abusos através de uma adaptação apropriada das disposições aduaneiras.

— ao fixar uma quota de comercialização dos vinhos doces naturais para além da qual o produtor não pode comercializar vinhos obtidos nos limites do rendimento legal por hectare, antes deve afectá-los a um *stock* de segurança e de envelhecimento,

— ao subordinar a saída dos vinhos das adegas dos produtores à apresentação prévia de um certificado emitido pelo CIVDN que declare o registo dos contratos e ao excluir, dessa forma, que algumas quantidades possam ser esgotadas fora do regime de crédito de comercialização,

não cumpriu as suas obrigações comunitárias, especialmente as disposições dos Regulamentos (CEE) n.^{os} 822/87 e 823/87 do Conselho relativos aos vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas.

2) julgue a acção inadmissível quanto ao restante,

3) condene a República Francesa em três quartas partes e a Comissão numa quarta parte das despesas.