CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 13 de Junho de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Matéria de facto

1. Nos processos sobre os quais me pronuncio põe-se a questão de saber se os diferentes regimes de prémios instituídos pela organização comum de mercados no sector das carnes de ovino e caprino [1] para diferentes regiões da Comunidade são compatíveis com os princípios da não discriminação, da igualdade de tratamento e da livre circulação de mercadorias, consagrados no Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia.

2. Os recorrentes no processo principal impugnam as decisões do Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (Ofival), que fixaram os montantes dos prémios destinados a compensar a perda de rendimento sofrida por cada um deles no âmbito da produção de carne de ovino, em aplicação do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 1837/80. Consideram os recorrentes que o montante dos prémios e das receitas não lhes permitiu obter um rendimento correspondente ao preço de base sazonalmente ajustado. Entendem que, por esse facto, sofreram um prejuízo relativamente aos produtores da região 5, ou seja, a Grã-Bretanha, os quais tinham à partida a garantia de alcançar o preço de base sazonalmente ajustado graças à concessão do prémio variável ao abate.

3. Por esse motivo, requereram ao Ofival a concessão de um prémio variável ao abate ou, subsidiariamente, a atribuição de um prémio de montante calculado com base na diferença entre a cotação nacional oficial durante o período de venda dos seus animais e o preço de base fixado para o mesmo período.

4. Após o indeferimento dos pedidos pelo requerido no processo principal, os tribunais administrativos de Dijon e de Amiens, chamados a pronunciar-se a instâncias dos recorrentes, apresentaram ao Tribunal questões prejudiciais destinadas a analisar a compatibilidade dos artigos 5.° e 9.° do Regulamento (CEE) n.° 1837/80 do Conselho com os referidos princípios do Tratado CEE.

5. Abordaremos, sempre que necessário, no âmbito da nossa análise, os detalhes dos pedidos prejudiciais, das observações das partes no processo e da organização de mercado no sector das carnes de ovino e de caprino, que está em causa no caso vertente. Quanto ao restante, remeteremos para o relatório para a audiência.

B — Discussão

6. Atendendo à formulação muito ampla dos pedidos de decisão prejudicial e à extensão das observações apresentados pelas par-

* Língua original: alemão.

1 — Regulamento (CEE) n.° 1837/80 do Conselho, de 27 de Junho de 1980, que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino (JO L 183, p. 1; EE 03 F18 p. 171).

tes, julgamos útil delimitar, antes de mais, o objecto dos presentes processos. Os litígios no processo principal incidem, com efeito, sobre a questão de saber se os recorrentes têm direito a um prémio de montante superior ao do prémio que lhes foi pago para compensar a sua perda de rendimentos. Em consequência, só há que julgar da compatibilidade da organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino com os princípios do Tratado CEE desde que tal organização impeça a concessão de um prémio mais elevado. Uma vez que a validade do Regulamento (CEE) n.° 1837/80 suscitou outras objecções não relacionadas com as pretensões dos recorrentes no processo principal, não há que as tomar em consideração, dado que não compete ao Tribunal, no âmbito do processo prejudicial, dar parecer sobre questões jurídicas que não tenham relação com o litígio no processo principal.

7. No âmbito da análise a que agora procederemos, assinale-se, em primeiro lugar, que, em diversos acórdãos proferidos em plenário, o Tribunal se pronunciou pela legalidade de sistemas de prémios que divergem no âmbito da organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino. Remetemos, em especial, para o acórdão de 15 de Setembro de 1982, no processo 106/81 [2], bem como para os dois acórdãos de 2 de Fevereiro de 1988 proferidos no processo 61/86 e nos processos apensos 305/85 e 142/86 [3].

8. No acórdão proferido no processo 61/86, o Tribunal declarou, designadamente, que a organização comum de mercado no sector da carne de ovino instituída pelo Regulamento (CEE) n.° 1837/80 ainda não realizou a integração completa dos diferentes mercados regionais e continua a caracterizar-se pelo seu estado de evolução progressiva para um mercado único. Se o Regulamento (CEE) n.° 871/84 [4] suprimiu a existência de preços de referência para cada uma das seis regiões consideradas por esta organização comum de mercado, não deixa de ser verdade que ainda hoje existem diferenças entre tais regiões, a mais importante das quais consiste no facto de, entre as medidas de apoio ao mercado, o prémio variável ao abate ser reservado a uma única região, a região 5, ou seja, à Grã-Bretanha.

9. Na verdade, há que admitir que a principal questão que se colocava no processo 61/86 não era a de saber não se era lícito prever, no âmbito de uma organização comum de mercado, medidas de apoio do mercado distintas, entre as quais uma medida só aplicável a determinada região da Comunidade mas, pelo contrário, quais as conclusões a extrair da existência deste regime divergente. O Tribunal, no entanto, reconheceu, incidentalmente e pelo menos durante determinado período transitório, que uma organização comum de mercado pode comportar mecanismos de apoio ao mercado diferenciados consoante as regiões, desde que tal se afigure adequado tendo em conta as circunstâncias. A este propósito, o Tribunal tomou como referência o atrás citado acórdão de 13 de Setembro de 1982, no processo 106/81, no qual declarara, relativamente ao artigo 39.°, n.° 2, do Tratado CEE, que, longe de excluir qualquer progressividade na constituição da organização

2 — Acórdão de 15 de Setembro de 1982, Julius Kind KG/ /Comunidade Económica Europeia (106/81, Recueil, p. 2885).

3 — Acórdãos de 2 de Fevereiro de 1988, Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte/Comissão (61/86, Colect., p. 431, e 305/85 e 142/86, Colect., p. 467).

4 — Regulamento (CEE) n.° 871/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera pela quarta vez o Regulamento (CEE) n.° 1837/80, que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino, e que altera o Regulamento (CEE) n.° 950/68 relativo à pauta aduaneira comum (JO L 90, p. 35; EE 03 F30 p. 75).

comum de mercados agrícolas, o Tratado CEE dispõe que, na elaboração da política agrícola comum e dos métodos especiais que ela possa implicar, sejam tomadas em consideração as disparidades estruturais e naturais[5] entre as diversas regiões agrícolas e a necessidade de operar gradualmente os ajustamentos que se afigurarem oportunos.

10. Antes de abordar a questão de saber se certos argumentos avançados no presente processo permitiriam concluir, apesar da jurisprudência citada, que os artigos 5.° e 9.° do Regulamento (CEE) n.° 1837/80 são inválidos, há que indicar brevemente as grandes linhas das diferentes medidas de apoio dos preços.

11. A organização comum de mercado do sector da carne de ovino prevê actualmente as seguintes medidas de estabilização:

— um regime de prémios destinados a compensar a perda de rendimentos dos produtores de carne de ovino (artigo 5.°);

— medidas de intervenção sob a forma de ajudas à armanezagem privada ou de compras efectuadas pelos organismos de intervenção para as carnes de ovino frescas (artigo 6.°);

— *além disso, para a Grã-Bretanha,* a concessão de um prémio variável ao abate de ovinos (artigo 9.°).

12. O prémio variável ao abate só pode ser concedido desde que na Grã-Bretanha não tenha sido tomada qualquer medida de intervenção sob a forma de compras efectuadas pelos organismos de intervenção para as carnes de ovino frescas e desde que os preços verificados nos mercados representativos desta região se situem abaixo de um «nível director» correspondente a 85 % do preço de base referido no artigo 3.°, n.° 1. O montante do prémio é igual à diferença entre o nível director sazonalmente ajustado e o preço de mercado verificado nessa região. Além disso, a concessão do prémio variável ao abate é tomada em consideração aquando do cálculo do prémio de compensação por perda de rendimentos, o qual é diminuído da média ponderada dos prémios variáveis de facto concedidos (artigo 5.°, n.° 6).

13. A perda de rendimentos representa a eventual diferença entre o preço de base e a média aritmética dos preços de mercado verificados em cada região. O prémio destinado a compensar a perda de rendimentos é fixado após o final da campanha de comercialização, ao passo que o prémio variável ao abate é pago durante a campanha.

14. Por outro lado, se for previsível uma perda de rendimentos durante a campanha de comercialização, tendo em conta a evolução previsível dos preços de mercado, os Estados-membros podem ser autorizados, em conformidade com o disposto do artigo 5.°, n.° 4, do Regulamento (CEE) n.° 1837/80, a conceder um adiantamento aos produtores de carne de ovino estabelecidos nas zonas agrícolas desfavorecidas. O adiantamento é fixado, nos termos do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 3007/84 da Comissão, de 26 de Outubro de

5 — Tais disparidades são descritas no ponto I A da parte «matéria de facto» do acórdão no processo 106/81.

de 1984[6], em princípio, ou 30 % do montante previsto do prémio a conceder.

15. Para a campanha de 1986, o Regulamento (CEE) n.° 3728/86 da Comissão, de 15 de Dezembro de 1986[7], veio, no entanto, a fixar o adiantamento, em derrogação da disposição atrás citada, em 75 % do montante do prémio previsível. Além disso, por decisão de 16 de Dezembro de 1986, o Conselho autorizou a República Francesa a conceder um ajuda do mesmo montante igualmente para os criadores de ovinos nas zonas não desfavorecidas[8].

16. Perante o sistema de apoio ao mercado que acabamos de descrever, é evidente que o recorrido no processo principal indeferiu os requerimentos dos recorrentes em conformidade com o disposto nos artigo 5.° e 9.° do Regulamento (CEE) n.° 1837/80: em aplicação do artigo 9.°, o prémio variável ao abate só pode ser concedido na região 5, ou seja, na Grã-Bretanha; o montante do prémio de compensação de perda de rendimentos é calculado em conformidade com o artigo 5.°, n.° 2, com base na diferença entre o preço de base e a média aritmética dos preços de mercado verificados, não se aplicando, no entanto, o preço de mercado fixado no momento da venda dos animais.

17. Os recorrentes no processo principal, bem como a República Francesa, vêem na diversificação dos regimes de prémios uma violação do princípio da igualdade de tratamento, designadamente em detrimento dos recorrentes no processo principal. Dado que o prémio variável ao abate é calculado à semana e pago muito rapidamente, permite aos produtores cuja produção é fora de época (como os recorrentes no processo principal), serem compensados da diferença real entre preços garantidos e preços de mercado no momento da comercialização dos seus animais. Uma vez que o prémio de compensação para a região 2 (França) é, em contrapartida, calculado com base na média aritmética anual das cotações semanais nacionais, o produtor francês fora de época que venda a sua produção numa semana em que a cotação seja inferior ao preço de base, vê a sua receita final situar-se largamente abaixo do nível garantido pelo preço de base sazonalmente ajustado pelas autoridades comunitárias.

18. Além disso, no entender dos recorrentes e do Governo francês, os produtores britânicos são beneficiados, uma vez que recebem o prémio ao abate em prazos relativamente curtos, enquanto produtores como os recorrentes no processo principal só têm direito ao prémio após o fim da campanha.

19. O Conselho, a Comissão e o Reino Unido consideram, em contrapartida, que a diferença de regimes aplicáveis se justifica.

20. O mercado britânico apresenta, em seu entender, características diferentes das dos mercados das outras regiões. Com efeito, como resultado das importações originárias de países terceiros correspondentes às correntes de trocas tradicionais efectuadas para a Comunidade com base em compromissos concluídos no âmbito do GATT, os preços verificados no mercado britânico são menos elevados do que nos outros mercados.

6 — Regulamento (CEE) n.° 3007/84 da Comissão, de 26 de Outubro de 1984, que estabelece modalidades de aplicação do prémio aos produtores de carne de ovino (JO L 283, p. 28; EE 03 F32 p. 161).

7 — Regulamento (CEE) n.° 3728/86 da Comissão, de 5 de Dezembro de 1986, que determina, para os Estados-membros, a perda estimada de rendimentos, bem como o montante estimado do prémio a pagar por ovelha e por cabra para a campanha de 1986 (JO L 344, p. 17).

8 — Decisão do Conselho de 16 de Dezembro de 1986, relativa à concessão de uma ajuda nacional sob a forma de um adiantamento relativo ao prémio por ovelha no sector ovino em França (JO L 382, p. 3).

21. O pagamento, durante a campanha de comercialização, do prémio variável ao abate constitui, de certa forma, um pagamento antecipado do prémio de compensação por perda de rendimento. Ora, os produtores de zonas desfavorecidas podem igualmente receber um pagamento antecipado sob a forma de um adiantamento de 75 % da perda de rendimentos. Acresce que, para a campanha 1985-1986, a França foi autorizada a pagar o mesmo adiantamento aos produtores das zonas não desfavorecidas, e isso até ao fim da mesma campanha, a título de ajuda do Estado.

22. Consequentemente, há que declarar que os produtores comunitários de carne de ovino recebem o mesmo apoio em termos de rendimento e que, por conseguinte, o princípio da igualdade de tratamento não foi violado.

23. Além disso, o Conselho submeteu ao Tribunal uma análise apoiada em números que demonstra que as receitas globais dos recorrentes no processo principal apresentam diferenças mínimas relativamente às de um produtor comparável de carne de ovino na região 5 (Grã-Bretanha).

24. Os recorrentes no processo principal não contestaram os dados da análise apresentada ao Tribunal mas extraíram dela conclusões diferentes. Por outro lado, ao longo da fase oral do processo, assinalaram que não lhes interessava ver garantido um rendimento igual aos produtores comunitários, mas ter, nas mesmas condições, livre acesso às medidas de apoio.

25. Mesmo se, no caso em apreço, a comparação entre o prémio de compensação pela perda de rendimento e o prémio variável ao abate esteve no centro dos debates, há, no entanto, que sublinhar que estes dois mecanismos de apoio aos mercados não constituem alternativas no sentido de um ser aplicável na região 5 (Grã-Bretanha) e o outro nas outras regiões da Comunidade. Em contrapartida, podemos considerar como alternativas, em aplicação do artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1837/80, o prémio variável ao abate para a região 5, por um lado, e a intervenção sob a forma de compra de carne de ovino fresca em aplicação do artigo 6.°, n.° 1, alínea b), por outro. O prémio de compensação de perda de rendimentos pode, pelo contrário, ser concedido em todas as regiões da Comunidade; tendo em conta o mecanismo de compensação previsto no artigo 5.°, n.° 6, do Regulamento (CEE) n.° 1837/80, a concessão do prémio variável ao abate na região 5 constitui apenas uma espécie de pagamento antecipado sobre o prémio de compensação de perda de rendimentos a pagar após o final da campanha de comercialização.

26. A organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino deve, hoje ainda e apesar da supressão dos preços de referência diferentes por região, ser considerada sobretudo como um tecto comum que abriga organizações de mercado diversas. Segundo as explicações fornecidas pelo representante da Comissão, o prémio variável ao abate destina-se a garantir preços no consumo pouco elevados, ao passo que o regime de intervenção se destina a apoiar o nível de preços na produção. Apesar de uma certa convergência dos preços de mercado, como assinalava o representante do Governo francês, até hoje ainda não se processou uma autêntica integração. A Comissão pretende realizar essa integração, através de, entre outros, o desmantelamento pro-

gressivo do prémio variável ao abate até ao final de 1992 [9].

27. A disposição especial para a região 5 (Grã-Bretanha) parece ainda justificar-se à luz da citada jurisprudência do Tribunal; trata-se de uma disposição que assenta em critérios de natureza objectiva, ou seja, a existência de preços de mercado a nível sensivelmente mais baixo na referida região devido às importantes importações de carne de ovino originária de países terceiros. Tais importações tradicionais são garantidas por compromissos celebrados no âmbito do GATT, bem como pela celebração de acordos de autolimitação com, entre outros, a Nova Zelândia [10]. Além disso, procurou-se que só uma parte insignificante das importações originárias da Nova Zelândia fosse comercializada em França. Da quantidade máxima de 245 500 toneladas em peso de carcaça, fixada em 1980, só 3 500 toneladas podem, e isto a partir de 1984, ser importadas para a França, podendo tal quantidade ser aumentada de 10 % em cada um dos anos seguintes [11].

28. É efectivamente exacto que uma parte do prémio de compensação de perda de rendimentos já é pago aos produtores da região 5 (Grã-Bretanha) durante a campanha de comercialização sob a forma de prémio variável ao abate, ao passo que os produtores das outras regiões da Comunidade só recebem o prémio após o fim da campanha. Todavia, também não deixa de ser verdade que, devido ao nível mais elevado do preço de mercado para as suas vendas, os produtores das outras regiões da Comunidade obtêm, também durante a campanha, um rendimento mais elevado no mercado. Tal situação relativiza já consideravelmente a situação vantajosa de que beneficiam os produtores da região 5 (Grã-Bretanha). Além disso, o prémio variável ao abate não garante aos produtores da região 5 (Grã-Bretanha) receitas ao nível do preço de base sazonalmente ajustado, como inicialmente afirmaram os recorrentes no processo principal, mas apenas receitas de montante equivalente a um nível director, que corresponde a 85 % do referido preço de base. Note-se também que, pelo menos nas zonas da Comunidade consideradas desvaforecidas, podem ser pagos adiantamentos antes do final da campanha; em 1986, tais adiantamentos ascenderam a 75 % do montante previsível do prémio.

29. Finalmente e uma vez que, em aplicação do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 1837/80, o rendimento global resultante das receitas médias realizadas no mercado e dos prémios respectivos para os produtores comunitários de carne de ovino é, finalmente, idêntico por unidade de peso, a diversificação dos mecanismos de apoio ao mercado consoante as regiões, no âmbito de uma organização de mercados que ainda não realizou a sua integração definitiva, não pode ser considerada uma diferença de tratamento importante entre os diferentes produtores. Todavia, quando se verificam diferenças de resultado, tal decorre do facto de, em aplicação do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1837/80, a perda de rendimentos ser calculada com base na média aritmética dos preços de mercado verifi-

9 — Ver a proposta de regulamento (CEE) do Conselho (apresentada em 21 de Outubro de 1988) que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino (JO 1988, C 319, p. 36).

10 — Ver decisão do Conselho de 14 de Outubro de 1980, relativa à celebração do acordo de autolimitação com a Argentina, a Austrália, a Nova Zelândia e o Uruguai no sector das carnes de ovino e caprino (JO L 275, p. 13; EE 03 F19 p. 102).

11 — Decisão do Conselho de 12 de Julho de 1984, relativa à conclusão da troca de cartas em aditamento ao acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a Nova Zelândia sobre o comércio de carnes de carneiro, borrego e caprino e que constitui um convénio relativo ao primeiro parágrafo da cláusula 2 do presente acordo (JO L 187, p. 75; EE 03 F31 p. 151).

cados em cada região. Consequentemente, se há produtores fora de época que sofrem uma perda de rendimento não compensada, há que ter presente que isso pode afectar produtores de todas as regiões da Comunidade e não apenas os franceses.

30. Os recorrentes não podem, todavia, inferir do Tratado CEE um direito a preços de mercado mais elevados e a prémios iguais de apoio ao mercado, como fizeram na fase oral do processo no Tribunal.

31. Dado que as tramitações processuais no processo principal não fornecem qualquer indício que permita concluir que os recorrentes participaram no comércio intracomunitário de carne de ovino ou no comércio com países terceiros, nem que tenham previsto exercer tal actividade, consideramos não ser necessário abordar as questões relativas à livre circulação de mercadorias relativamente à carne de ovino e ao regime do comércio externo. Uma resposta a tais questões não se afigura necessária para a solução dos litígios no processo principal.

32. Em resumo, concluímos que o presente processo não revelou qualquer elemento que, contrariando a anterior jurisprudência do Tribunal, fosse actualmente susceptível de pôr em causa a validade do Regulamento (CEE) n.° 1837/80.

Todavia, se o Tribunal apontar num sentido diferente, propomos que a questão seja submetida a plenário.

C — Conclusão

33. Em consequência, sugerimos que o Tribunal declare:

«A análise da questão prejudicial não revelou qualquer elemento susceptível de pôr em causa a validade do Regulamento (CEE) n.° 1837/80 do Conselho, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 871/84 do Conselho.»