CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ apresentadas em 9 de Julho de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Matéria de facto

1. O presente pedido prejudicial tem como objecto o disposto no artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1442/88 [1].

2. O pedido de decisão prejudicial inscreve-se no quadro de um processo pendente no tribunal d'instance de Béziers (França). O autor no processo principal, R. Teulie, era viticultor e sócio da ré — uma adega cooperativa. Em 1988, o autor decidiu arrancar as vinhas em algumas das superfícies que cultivara até então, para poder beneficiar dos prémios previstos para esse caso. A seu pedido, apresentado em 30 de Novembro de 1988, as autoridades francesas competentes pagaram-lhe um montante correspondente a 85 % do prémio devido. A diferença foi paga à ré no processo principal.

3. As autoridades basearam-se para tal nas normas administrativas francesas que tinham sido adoptadas com base no artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1442/88 ou nas disposições correspondentes do Regulamento (CEE) n.° 777/85 [2] — o regulamento que antecedeu o Regulamento n.° 1442/88. O n.° 1 do artigo 7.° do Regulamento n.° 1442/88 dispõe:

«1. Os Estados-membros podem prever que, para os empresários membros de uma cave cooperativa ou de uma outra associação de empresários vitícolas, os prémios previstos no n.° 1 do artigo 2.° sejam diminuídos de um montante igual, no máximo, a 15 %. Nesse caso, as somas correspondentes a essa diminuição serão pagas às caves ou associações em questão».

4. O autor recusou conformar-se com a dedução efectuada e accionou judicialmente a adega cooperativa exigindo o pagamento do montante que esta tinha recebido das autoridades. Alega que o regulamento de base — que, segundo ele, prevê uma margem de 1 % a 15 % de dedução a favor das adegas cooperativas — é de aplicação directa. Segundo o autor, o Estado-membro não tem o direito de definir uma percentagem fixa aplicável em todos os casos; o montante definitivo deve, pelo contrário, ser objecto de acordo entre a adega cooperativa e o sócio desta. Defende simultaneamente o entendimento de que, em qualquer caso, essa dedução só deve ser considerada se a adega cooperativa tiver sofrido um prejuízo, o que não acontece no caso em apreço.

* Língua original: alemão.

1 — Do Conselho, de 24 de Maio de 1988, relativo à concessão, para as campanhas vitícolas de 1988/1989 a 1995/1996, de prémios de abandono definitivo de superfícies vitícolas (JO L 132, p. 3).

2 — Do Conselho, de 26 de Março de 1985, relativo à concessão, para as campanhas vitivinícolas de 1985/1986 a 1989/1990, de prémios de abandono definitivo de certas superfícies plantadas com videiras (JO L 88, p. 8; EE 03 F34 p. 53).

5. O órgão jurisdicional nacional submeteu, portanto, duas questões prejudiciais. No que diz respeito ao texto dessas questões, remete-se para o relatório para audiência.

B — Observações

Quanto à primeira questão

6. Com a primeira questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se a possibilidade, prevista no artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1442/88, de diminuir o prémio a pagar a um beneficiário e de pagar a diferença à adega cooperativa [3] de que ele é aderente, pressupõe que essa adega tenha feito prova de um prejuízo por ela sofrido.

7. A Comissão, o Governo francês e a ré no processo principal observam a este respeito que essa condição não decorre do disposto no artigo 7.°, n.° 1. Segundo estes, uma diminuição do prémio a pagar a um membro de uma adega cooperativa é sempre possível, sem que se tenha que colocar a questão da existência de um prejuízo da adega cooperativa.

8. O contexto em que a referida disposição se encontra parece corroborar este ponto de vista. O artigo 7.°, n.° 2, do regulamento permite aos Estados-membros prever medidas que impliquem uma compensação para as adegas cooperativas que façam prova de que tiveram que reduzir a sua actividade na sequência da redução das entregas dos respectivos membros, e de que a superfície explorada por estes foi reduzida em pelo menos 10 % relativamente à que era explorada durante o período de referência fixado pelo regulamento. Nos termos do artigo 7.°, n.° 2, segundo período, essa compensação não pode exceder «as perdas originadas pela redução da actividade». Como se pode ver pela redacção do artigo 7.°, n.° 2 («sem prejuízo do n.° 1»), os procedimentos previstos no n.° 1 e no n.° 2 estão ao mesmo nível, e os Estados-membros podem escolher qual deles pretendem utilizar. Dado que o disposto no artigo 7.°, n.° 2, se refere expressamente às perdas sofridas pela adega cooperativa, enquanto o n.° 1 não fala nisso, poder-se-ia pensar que o legislador pretendeu intencionalmente cortar cerce a questão da existência de um prejuízo da adega cooperativa para efeitos de aplicação do disposto no n.° 1 do artigo 7.°

9. Neste contexto, deve porém ter-se em conta que, quando um instrumento de direito comunitário deixa aos Estados-membros uma margem de discricionaridade, esta é limitada pelas exigências que decorrem, designadamente, do objectivo prosseguido pelo instrumento em causa [4]. O fim visado pelo artigo 7.° do Regulamento n.° 1442/88 é apresentado da seguinte forma no oitavo considerando do regulamento:

«considerando que o abandono de superfícies vitícolas pelos empresários que sejam membros de organizações cooperativas que procedam à transformação em comum das

3 — O artigo 7.°, n.° 1, fala de cave cooperativa ou... outra associação de empresários vitícolas. Para simplificar, empregaremos, de ora em diante, a expressão adega cooperativa.

4 — V., por exemplo, o acórdão de 12 de Julho de 1990, Spronk, n.° 13 (C-16/89, Colect., p. I-3185).

uvas colhidas pelos respectivos membros pode reduzir as quantidades de uvas entregues e gerar um aumento dos custos de transformação; que, por conseguinte, é justo prever que os efeitos negativos possam ser compensados; que, tomando em consideração as diferenças existentes ao nível das estruturas vitícolas no interior da Comunidade, é oportuno que o eventual regime de compensação seja adoptado pelos Estados-membros».

10. Como se pode ver pela passagem que acabamos de citar, o disposto no artigo 7.° do regulamento visa conceder às adegas cooperativas uma compensação pelas desvantagens para elas resultantes da cessação de exploração, pelos seus membros, de superfícies vitícolas, que o regulamento incentiva através de prémios. De onde se conclui, na nossa opinião, que o disposto no n.° 1 do artigo 7.° prossegue também o mesmo objectivo, visando compensar «as perdas originadas pela redução da actividade» — tal como dispõe o n.° 2.

11. Portanto, a diferença entre os dois procedimentos previstos para essa compensação que são propostos aos Estados-membros reside no facto de que, no âmbito do artigo 7.°, n.° 2, as adegas cooperativas devem fazer prova dos factos que o regulamento admite como susceptíveis de comprovar o prejuízo, e a compensação não pode exceder as perdas. No quadro do n.° 1 do artigo 7.° essa prova já não é exigível. Como muito bem referiu o representante da Comissão, a disposição em causa tem implícita uma «presunção» de que a cooperativa sofreu esse prejuízo. Devemos perguntar-nos, consequentemente, se esta disposição permite, apesar disso, àquele que é afectado pela dedução efectuada sobre o seu prémio, fazer prova de que a adega cooperativa não sofreu qualquer prejuízo, ou que, em qualquer caso, as perdas por ela sofridas foram inferiores ao montante que lhe foi atribuído.

12. Nestas condições, um argumento invocado pela Comissão parece-nos ter importância decisiva. A Comissão sustentou que o disposto no artigo 7.°, n.° 1, se destina a permitir uma determinação tão rápida e tão simples quanto possível da compensação a conceder às adegas cooperativas; os Estados-membros mantêm, porém, a faculdade de adoptar o procedimento previsto no n.° 2 e, portanto, de exigir que as perdas sofridas em cada caso sejam provadas de modo preciso. Consideramos esta interpretação correcta e convincente. Se se permitisse, no quadro do procedimento previsto no n.° 1 do artigo 7.°, que fosse feita prova de que o prejuízo efectivamente sofrido difere da compensação fixa (isto é, do montante que deve, nos termos do artigo 7.°, n.° 1, ser deduzido do prémio e pago à adega cooperativa), isso traduzir-se-ia provavelmente — se se considerar, nomeadamente, a dificuldade em fazer essa prova — por um grande número de litígios prolongados e, consequentemente, pela não realização do mencionado objectivo. Neste aspecto, há que reconher que não existe no n.° 1 uma regra de limitação da compensação equivalente à que consta do segundo parágrafo do n.° 2: se o pagamento a efectuar à adega nos termos do n.° 1 do artigo 7.° exceder o montante do prejuízo por esta sofrido, o viticultor terá que se conformar com tal.

13. Uma outra reflexão parece impor-se relativamente à afirmação de que a adega cooperativa não sofreu qualquer prejuízo. Dado que o artigo 7.° se destina a compensar os prejuízos *efectivamente* sofridos — mesmo se, como vimos, o n.° 1 autoriza pagamentos em montantes fixos — é necessariamente de excluir, na nossa opinião, qualquer compensação quando não existe qualquer prejuízo. Nestas condições, o objectivo de indemnizar a adega cooperativa, que subjaz a esta disposição, prevalece sobre o interesse de uma tramitação rápida e simples destes procedimentos.

14. É verdade que a possibilidade de não existirem prejuízos para a adega cooperativa se deveria limitar essencialmente aos casos em que o viticultor beneficiário cede a um terceiro os direitos relativos à sua qualidade de membro da cooperativa [5]. Quando as disposições aplicáveis (dos estatutos da cooperativa e legais) autorizam um membro da coooperativa a ceder a um terceiro os direitos e obrigações decorrentes da sua qualidade de membro, e este exerce esse direito, a participação da adega cooperativa no prémio a conceder ao viticultor perde a sua justificação. Dado que o novo membro substitui o antigo, o arranque das vinhas nas superfícies exploradas pelo primeiro não se traduz, em si, numa desvantagem para a cooperativa. Se a adega cooperativa viesse a sofrer eventuais desvantagens ou perdas (por exemplo no caso de o novo membro não poder cumprir as obrigações a que se comprometeu), tal ficaria a dever-se unicamente à transferência — contratual ou legalmente autorizada — da qualidade de membro. A compensação prevista no artigo 7.°, n.° 1, não se destina, porém, a reparar tais prejuízos.

15. É óbvio que é unicamente ao órgão jurisdicional nacional que compete resolver a questão de saber se, num caso preciso, a adega cooperativa, excepcionalmente, não sofreu nenhum prejuízo.

16. A Comissão esclareceu que as medidas consagradas no artigo 7.° do Regulamento n.° 1442/88 se destinam, em última análise, a incitar as adegas cooperativas, através da concessão de uma compensação, a não se oporem à política seguida pela Comunidade, que consiste em provocar uma diminuição das superfícies cultivadas através da concessão aos viticultores de prémios de arranque das vinhas. A interpretação que preconizamos tem também em conta este objectivo. Nos Estados-membros que optaram pelo procedimento previsto no n.° 1 do artigo 7.°, a adega cooperativa tem direito a uma parte, determinada por esse Estado-membro, do prémio a pagar ao seu sócio. Só assim não é quando o membro da cooperativa consegue provar que o arranque das vinhas não causou qualquer prejuízo à adega cooperativa. Mas, neste caso, a adega cooperativa não tem manifestamente interesse legítimo em opor-se ao arranque das vinhas.

17. De quanto se disse deve reter-se que a diminuição dos prémios, prevista no artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1442/88, não está subordinada à prova, pela adega cooperativa, da existência de um prejuízo.

5 — Não há que analisar aqui os casos em que um membro abandona a cooperativa; estes podem ser resolvidos, sem grande dificuldade, através de uma interpretação do artigo 7.° (que fala de membros).

No entanto, excepcionalmente, não há diminuição do prémio quando o beneficiário possa demonstrar que a adega cooperativa não sofreu qualquer prejuízo.

Quanto à segunda questão

18. A segunda parte do pedido prejudicial diz respeito à questão de saber se um Estado-membro, que adopte o procedimento previsto no artigo 7.°, n.° 1, pode fixar uma percentagem determinada, de aplicação geral. Deve, desde já, responder-se pela afirmativa a esta questão, como deixámos implícito nas nossas anteriores observações relativas à primeira questão prejudicial. Nos termos do n.° 1 do artigo 7.°, os Estados-membros podem prever que os prémios de arranque a conceder aos viticultores sejam diminuídos num «montante igual, no máximo, a 15 %». O regulamento confere, a este respeito, uma margem de discricionaridade aos Estados-membros. Essa margem de discricionaridade é limitada pelas exigências que decorrem simultaneamente do texto da norma de direito comunitário, dos objectivos que ela prossegue e do princípio da não discriminação [6]. Considerado à luz destas exigências, o estabelecimento de uma percentagem fixa, de aplicação geral, não suscita objecções, desde que essa percentagem não ultrapasse o máximo de 15 %, previsto no artigo 7.°, n.° 1 [7]. A fixação dessa percentagem satisfaz igualmente o já mencionado objectivo, que consiste em enunciar normas relativas à compensação que sejam claras e de aplicação fácil. Deve também supor-se que a escolha de uma percentagem que não exceda o limite fixado no artigo 7.°, n.° 1, permite conceder às adegas cooperativas uma compensação adequada pelas perdas sofridas.

19. A objecção do autor no processo principal, segundo a qual isso poderia traduzir-se por regulamentações divergentes nos diferentes Estados-membros, não tem fundamento. Deve começar por referir-se, a este propósito, que essas divergências podem resultar, logo à partida, do facto de o artigo 7.° deixar aos Estados-membros a escolha entre o procedimento previsto no n.° 1 e o regime descrito no n.° 2. Mas o que deve, sobretudo, ter-se em conta é que o poder discricionário previsto no n.° 1 do artigo 7.° e a possibilidade, dele decorrente, de regulamentações divergentes nos diferentes Estados-membros se justifica por considerações de ordem objectiva. Dadas as diferenças existentes entre os Estados-membros no que concerne às estruturas vitícolas e à importância do sector cooperativo, era legítimo que a Comunidade se limitasse nesse domínio a uma regulamentação-quadro, a completar pelos Estados-membros, tendo em conta as especificidades nacionais.

20. O autor no processo principal também não pode invocar, neste contexto, a aplicabilidade directa do regulamento nos Estados-membros. Não se retira do artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1442/88 que o Estado-membro tem que se limitar, ao regulamentar esta matéria, a fixar as modalidades de determinação, em cada caso, do montante da dedução, dentro do leque pre-

6 — V. o acórdão de 12 de Julho de 1990, Spronk, já referido, n.° 13.

7 — Ao contrário do que entende o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 7.°, n.° 1, só fixa uma percentagem máxima e não um limite mínimo. Um Estado-membro poderia, portanto, escolher também uma percentagem inferior a 1 %.

visto pelo regulamento. Esta disposição habilita, pelo contrário, os Estados-membros a fixar uma percentagem uniforme.

21. A aplicabilidade directa do regulamento ganha importância, porém, noutro contexto. Uma vez que, por força do artigo 7.° do Regulamento n.° 1442/88 — como decorre do texto do artigo e do oitavo considerando do regulamento —, os Estados-membros devem instituir um regime de compensação a favor das adegas cooperativas, uma diminuição do prémio a conceder aos viticultores só pode ser considerada se uma norma do direito nacional a previr e se essa norma for válida.

22. O autor no processo principal sustentou a este respeito que não se verifica que a regulamentação nacional em causa tenha sido comunicada à Comissão, como prevê o artigo 7.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1442/88. O Governo francês respondeu que comunicou à Comissão, por carta de 20 de Julho de 1989, as disposições adoptadas em aplicação do artigo 7.°, n.° 1.

23. Não é necessário aprofundar mais a questão de saber se — e, se for caso disso, em que medida — uma eventual violação do n.° 3 do artigo 7.° se repercutiria na validade das normas nacionais em causa, porque o órgão jurisdicional nacional não submeteu esta questão ao Tribunal para decisão prejudicial. Parece-nos útil, no entanto, referir que uma violação da obrigação de comunicação constante desta disposição não é susceptível de afectar a validade das disposições nacionais em questão. O artigo 7.°, n.° 3, obriga os Estados-membros a comunicar as disposições «adoptadas». Não resulta do regulamento que essas disposições devam ser levadas ao conhecimento da Comissão antes da sua entrada em vigor ou mesmo antes da sua adopção. Daí resulta que a obrigação de comunicação se destina apenas a informar a Comissão, e não a proteger os interesses das pessoas envolvidas. A validade das disposições nacionais em causa não pressupõe, portanto, que tenha sido satisfeita essa obrigação de comunicação [8].

24. Resulta de quanto precede que, para efeitos de aplicação do disposto no n.° 1 do artigo 7.° do Regulamento n.° 1442/88, relativo à diminuição do prémio a conceder ao abrigo do artigo 2.°, n.° 1, do regulamento, um Estado-membro pode fixar um montante uniforme máximo de 15 %.

25. Para completar, referiremos que, se dela fizéssemos uma interpretação literal, poderíamos igualmente compreender a questão prejudicial com o sentido de que o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a fixação de um montante uniforme é a única possibilidade autorizada pelo n.° 1 do artigo 7.°, ou se esta disposição permite também outros regimes. Não se descortinando que a resposta à questão assim entendida seja pertinente para resolver o litígio no processo principal, esta interpretação parece-nos muito improvável. A cautela, sempre diremos que — como já referimos *supra* — o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1442/88 confere aos Estados-membros uma margem de discricionaridade. A fixação de um montante uniforme não é, portanto, a única solução possível.

8 — V. o acórdão de 7 de Maio de 1992, Wood e Cowie, n.° 28 (C-251/90 e C-252/90, Colect., p. I-2873).

26. Propomos, portanto, que o Tribunal responda como segue às questões do tribunal d'instance de Béziers:

«1) O artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1442/88 não pressupõe que, para diminuir o prémio a atribuir ao beneficiário nos termos do artigo 2.°, n.° 1, do regulamento, se prove um prejuízo da adega cooperativa. A diminuição do prémio é de excluir, porém, excepcionalmente, quando o beneficiário possa provar que a adega cooperativa não sofreu nenhum prejuízo.

2) Para efeitos de aplicação do disposto no n.° 1 do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1442/88, um Estado-membro pode fixar um valor uniforme num montante máximo de 15 % para a diminuição do prémio a conceder ao beneficiário nos termos do artigo 2.°, n.° 1, do regulamento.»