CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 6 de Abril de 1995 *

1. No presente processo, o Tribunale di Piacenza submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial sobre a interpretação e, sendo caso disso, validade do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 668/93 do Conselho, de 17 de Março de 1993, relativo à instauração de um limite à concessão da ajuda à produção de produtos transformados à base de tomate [1].

Factos

2. A questão colocada a título prejudicial pelo Tribunale di Piacenza inscreve-se no âmbito de um litígio entre a SCAC Srl (a seguir «SCAC») e a Associazione dei produttori ortofrutticoli (a seguir «ASIPO»). Neste litígio, a SCAC acusou a ASIPO de não ter cumprido o contrato entre ambas celebrado, pelo qual a ASIPO se comprometera a entregar à SCAC, para a campanha de 1993/1994, determinada quantidade de tomate fresco para transformação em «outros produtos» (produtos à base de tomate, que não concentrado de tomate e tomate pelado inteiro em conserva) correspondente à média matemática das quantidades de «outros produtos» fabricados pela SCAC durante as campanhas de comercialização 1990/1991 e 1991/1992.

Ora, a circular do Ministério da Agricultura italiano n.° E-318, de 25 de Março de 1993, que procedeu à repartição entre as diversas empresas de transformação, para a campanha 1993/1994, da quota de tomate fresco atribuída à Itália pelo Regulamento n.° 668/93, concedera à SCAC as seguintes quantidades de tomate susceptíveis de dar direito a uma ajuda à produção: 11,9 toneladas para o «tomate pelado», 3 501,7 toneladas para o «concentrado» e 2 954 toneladas para os «outros produtos». Esta última quantidade era inferior em 622 400 kg à quantidade mencionada no contrato, o que fez com que a SCAC inserisse neste uma cláusula referindo que, considerando-se penalizada pelo sistema de quotas individuais previsto no Regulamento n.° 668/93, entendia, enquanto aguardava decisão do Tribunal de Justiça quanto ao mérito, ter direito a uma ajuda à produção relativamente a esses 622 400 kg suplementares de tomate fresco destinados a serem transformados em «outros produtos».

No âmbito da execução do contrato, a ASIPO limitou-se a entregar à SCAC, para transformação em «outros produtos», a

* Língua original: espanhol.

1 — JO L 72, p. 1.

quantidade de 2 954 toneladas de tomate fresco que a circular ministerial lhe atribuíra. A recusa de entregar os 622 400 kg restantes fundava-se na incerteza quanto à garantia do preço desse produto à luz da regulamentação comunitária.

3. Face a esta inexecução parcial do contrato, a SCAC intentou uma acção no Tribunale di Piacenza solicitando a integral execução do contrato de fornecimento de tomate pela ASIPO. O órgão jurisdicional italiano, deferindo o pedido da demandante, ordenou a título cautelar que a ASIPO fornecesse os 622 400 kg de tomates e colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes duas questões prejudiciais:

«1) O n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 668/93 do Conselho deve ser interpretado no sentido de que, caso uma empresa transformadora de tomate, à qual foi atribuída determinada quota para a produção de tomate pelado, transfira 25% da quantidade de tomate fresco destinada à produção de 'tomate pelado' para as quantidades 'concentrado' ou 'outros produtos', os efeitos desta transferência se repercutirão nas subsequentes campanhas de comercialização, levando a que não seja atribuída a esta empresa uma quota de tomate fresco destinada a tomate pelado idêntica à da campanha anterior, acrescida, porém, de quotas de tomate fresco destinadas a 'concentrado' e 'outros produtos' proporcionais às percentagens de tomate fresco efectivamente transformado em 'concentrado' ou 'outros produtos', devido à referida transferência de destino de 25% na campanha de comercialização precedente, o que implicará uma diminuição correspondente das quotas de tomate fresco (destinadas a 'concentrado' ou 'outros produtos') atribuídas às outras empresas de transformação?

2) Caso a resposta à primeira questão seja afirmativa, tendo em consideração o acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Fevereiro de 1991 nos processos apensos 143/88 e 92/89, Zuckerfabrik, e atendendo a que existem sérias dúvidas sobre a validade do n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 668/93 do Conselho, de 17 de Março de 1993, e a que a autora se encontra em perigo de sofrer prejuízos graves e irreparáveis, o n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 668/93, que leva a um aumento progressivo das quotas de transformação de tomate fresco atribuídas às sociedades produtoras de tomate 'pelado', em detrimento das sociedades produtoras de 'concentrado' ou de 'outros produtos', por força do mecanismo descrito na questão precedente, é inválido por ser incompatível com o princípio da não discriminação, tal como consagrado em direito comunitário, e, em particular, com o n.° 3 do artigo 40.° do Tratado CEE?»

4. A resposta a estas questões prejudiciais, em que o Tribunale di Piacenza propõe uma interpretação do segundo parágrafo do artigo

1.° do Regulamento n.° 668/93 que a leva a pôr em causa a validade dessa disposição por eventual violação do n.° 3 do artigo 40.° do Tratado CEE, exige uma breve exposição do contexto normativo em que se insere a disposição controvertida.

Regulamentação comunitária

5. A regulamentação de base nesta matéria é constituída pelo Regulamento (CEE) n.° 426/86 do Conselho, de 24 de Fevereiro de 1986, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas [2]. Esta organização comum de mercado pretende assegurar a preferência comunitária relativamente a determinados produtos transformados obtidos a partir de frutas e produtos hortícolas que assumem particular importância nas regiões mediterrânicas da Comunidade, visto os preços de produção serem significativamente superiores aos dos países terceiros.

6. Para a consecução deste objectivo, a organização comum de mercado estabelece um regime comum de trocas comerciais com países terceiros baseado na fixação de um preço mínimo de importação e na aplicação de direitos aduaneiros e de taxas compensatórias caso o preço franco-fronteira dos produtos provenientes de países terceiros seja inferior. Prevê, além disso, a concessão de restituições à exportação para apoiar a exportação dos produtos comunitários para os mercados mundiais.

7. No que se refere às trocas comerciais intercomunitárias, a organização comum de mercado instaura um regime baseado na fixação de um preço mínimo, a ser pago ao produtor pelas empresas de transformação, calculado em função dos preços de base das frutas e produtos hortícolas frescos destinados ao consumo e em função da necessidade de manter um adequado equilíbrio entre os diversos escoamentos do produto fresco. Sendo que esse preço mínimo é elevado e torna os produtos comunitários não competitivos, o artigo 2.° do Regulamento n.° 426/86 institui um regime de ajuda à produção, que permite que as empresas fabriquem os produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas a um preço inferior ao que resultaria do pagamento de um preço remunerador aos produtores de produtos frescos.

Em função do potencial da produção comunitária de determinadas frutas e produtos hortícolas, o n.° 3 do artigo 2.° do Regulamento n.° 426/86 determina que o Conselho pode tomar medidas adequadas para evitar um desequilíbrio importante entre a oferta e a procura de produtos transformados, e, nomeadamente, limitar a produção susceptível de beneficiar da ajuda à produção. Além disso, o artigo 3.° do Regulamento n.° 426/86 condiciona a concessão da ajuda à produção à celebração de contratos entre as empresas de transformação e os produtores de frutas e produtos hortícolas.

2 — JO L 49, p. 1.

8. As disposições do regulamento de base da organização comum de mercado relativas à ajuda à produção foram implementadas pelo Regulamento (CEE) n.° 1558/91 da Comissão, de 7 de Junho de 1991, que estabelece normas de execução do regime de ajuda à produção para os produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas [3]. Este regulamento estabelece principalmente o processo administrativo aplicável às ajudas à produção; no que se refere a esse processo administrativo, sublinha a necessidade de as empresas de transformação de tomate celebrarem com os produtores um «contrato preliminar» antes do início das plantações e, em seguida, um «contrato de transformação», os quais deverão conter o nome e endereço das partes, as quantidades de tomate fresco compradas, o calendário das entregas e o preço a pagar, bem como os produtos acabados a obter a partir do tomate fresco.

9. Enfim, a limitação das ajudas à produção, prevista no n.° 3 do artigo 2.° do Regulamento n.° 426/86, foi por último regulamentada, no que se refere aos produtos transformados à base de tomate, pelo Regulamento n.° 668/93, já referido, que foi completado pelo Regulamento (CEE) n.° 1794/93 [4]. O n.° 1 do artigo 1.° do Regulamento n.° 668/93, aplicável a partir da campanha de comercialização 1993/1994, atribui a cada Estado-Membro uma quantidade máxima de tomate fresco susceptível de beneficiar da ajuda à produção, calculada em função dos produtos transformados a obter a partir do tomate fresco. Foram, assim, atribuídas à Itália 1 655 000 toneladas para «concentrado de tomate», 1 185 000 toneladas para «tomate pelado inteiro em conserva» e 453 998 toneladas para «outros produtos à base de tomate».

Nos termos do n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento n.° 668/93, cada Estado-Membro repartirá em seguida a sua quota «entre as empresas de transformação proporcionalmente à média das quantidades efectivamente produzidas por cada uma delas durante as três campanhas de comercialização anteriores à campanha em relação à qual é fixada a ajuda». Para flexibilizar em determinada medida este regime rígido de atribuição às empresas de quotas de tomate fresco em função do produto transformado, o último parágrafo do n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento n.° 668/93 determina o seguinte:

«A pedido da empresa interessada, as autoridades competentes do Estado-Membro podem autorizar apenas uma das três possibilidades de transferência seguintes:

— uma transferência, até ao limite de 25%, das quantidades de tomate pelado, expressas em quantidade de tomate fresco, para as quantidades atribuídas para os concentrados de tomate e outros produtos à base de tomate,

3 — JO L 144, p. 31.

4 — Da Comissão, de 30 de Junho de 1993, que estabelece as regras de execução relativas à ajuda à produção de produtos transformados à base de tomate (JO L 163, p. 23).

— uma transferência, até ao limite de 5%, das quantidades de concentrado de tomate, expressas em quantidade de tomate fresco, para as quantidades atribuídas para os outros produtos,

— uma transferência, até ao limite de 5%, das quantidades prevista para os outros produtos à base de tomate, expressas em quantidades de tomate fresco, para as quantidades atribuídas para os concentrados.»

Primeira questão

10. A primeira questão colocada pelo Tribunale di Piacenza diz respeito à interpretação a dar ao n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento n.º 668/93, que obriga cada Estado-Membro a repartir entre as empresa de transformação a quota de tomate fresco susceptível de beneficiar da ajuda à produção que lhe foi atribuída pelo referido regulamento. Além disso, essa disposição autoriza que as empresas, após obterem autorização prévia das autoridades competentes do Estado-Membro, transfiram tomate fresco entre as quantidades que compõem a sua quota. Ora, tais possibilidades de transferência são limitadas, pelo que uma empresa pode transferir até 25% das quantidades de «tomate pelado inteiro» para as quantidades «concentrado de tomate» e «outros produtos», bem como 5% das quantidades de «concentrado de tomate» para as quantidades «outros produtos», e inversamente. Contudo, não é autorizada qualquer transferência das quantidades «concentrado de tomate» e «outros produtos» para as quantidades «tomate pelado inteiro». A questão prejudicial diz precisamente respeito à interpretação deste sistema de transferências entre as diversas quantidades da quota atribuída a cada empresa.

11. Para a demandante no processo principal, este sistema de transferências favorece as empresa de produção de tomate pelado em prejuízo das que produzem concentrado de tomate ou outros produtos. Em sua opinião, caso uma empresa transfira 25% de «tomate pelado» para «concentrado de tomate» ou «outros produtos», tal transferência repercutir-se-á nas campanhas de comercialização subsequentes, pelo que essa empresa conservará a mesma quantidade de tomate pelado, acrescida de uma quantidade de tomate ou de outros produtos proporcional às quantidades de tomate fresco efectivamente transformadas em concentrado ou outros produtos, incluindo as quantidades transferidas. A SCAC entende, em consequência, que as empresas de produção de tomate pelado manterão a sua quota de tomate pelado e poderão adquirir progressivamente quotas de concentrado e de outros produtos em prejuízo das empresas de transformação destes dois últimos tipos de produto, cujas quotas serão progressivamente reduzidas.

12. Esta interpretação do sistema de transferências previsto no n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento n.º 668/93, em que o órgão jurisdicional nacional se baseou para colocar a questão prejudicial, deve ser rejeitada.

Em primeiro lugar, só as transferências das quantidades «tomate pelado» para as de «concentrado de tomate» ou «outros produtos» são tecnicamente possíveis, sendo que processos inversos não o são. Com efeito, o tomate fresco utilizado no fabrico de tomate pelado em conserva deve ser de boa qualidade e estar em perfeito estado de conservação, para poder ser também utilizado no fabrico de concentrado de tomate e outros produtos. Ora, o tomate utilizado no fabrico de concentrado e outros produtos pode ser de qualidade inferior, não sendo necessário que esteja em perfeito estado de conservação, o que faz com que não possa ser utilizado para efeitos de transformação em tomate pelado. A possibilidade de transferência das quantidades de «tomate pelado» para as demais quantidades revela-se, assim, como uma forma de introduzir determinada flexibilidade no sistema rígido de quotas da organização comum de mercado, a fim de permitir às empresas adquirentes de tomate de qualidade superior, que, porém, se deteriore em seguida por qualquer razão, a utilização desse tomate no fabrico de concentrado de tomate ou outros produtos. Neste sentido, o n.° 5 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1558/91 estabelece que, quando o tomate se deteriorar após ter sido tomado a cargo pelo transformador, as autoridades competentes podem permitir que este utilize o tomate para a transformação num produto acabado diferente do indicado no contrato de transformação.

Em segundo lugar, os Estados-Membros repartem as suas quotas e as três quantidades que a compõem entre as empresas de transformação atendendo às «quantidades efectivamente produzidas por cada uma delas», de acordo com os termos do n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento n.° 668/93. O que significa que, caso uma empresa transfira 25% das quantidades de tomate pelado da sua quota para as outras quantidades, a sua quota de tomate pelado dependerá, na campanha de comercialização seguinte, das quantidades efectivamente produzidas, sendo que a empresa não conservará a quota da campanha precedente. Uma empresa não pode conservar tal e qual a quota com base na qual efectua a transferência e, ao mesmo tempo, aumentar as quantidades que beneficiam dessa transferência. Como a Comissão refere nas suas observações, o sistema de quotas não implica a criação de direitos adquiridos em benefício das empresas.

Por último, a média matemática das quantidades de produtos transformados à base de tomate efectivamente produzidos por cada empresa durante as três campanhas de comercialização anteriores, que é o critério em que os Estados-Membros se devem basear para atribuir as quotas às empresas, abrange a produção global de uma empresa, quer esta tenha beneficiado de ajuda à produção quer não. Qualquer empresa tem o direito de fabricar as quantidades de produtos transformados à base de tomate que considere adequadas, apesar de só os produtos abrangidos pelas quantidades em causa, que façam parte da sua quota, poderem beneficiar da ajuda à produção. Ora, para efeitos de repartição de uma quota entre as empresas, o Estado-Membro pode também tomar em consideração a produção que ultrapasse essa quota.

13. Em consequência, cabe responder negativamente à primeira questão colocada pelo Tribunale di Piacenza, dado que a transferên-

cia de tomate fresco das quantidades de tomate pelado para as quantidades de concentrado ou outros produtos não altera o critério de repartição das quotas e das quantidades entre as empresas durante a campanha de comercialização seguinte, repartição essa que será feita em função das quantidades de tomate que cada empresa tenha efectivamente transformado nos diversos produtos à base de tomate.

Segunda questão

14. Tendo respondido negativamente à primeira questão, não é em princípio necessário dar resposta à segunda questão do Tribunale di Piacenza. Consideramos, contudo, poder ser de utilidade para o órgão jurisdicional nacional, chamado a decidir o processo principal, saber se o n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento n.° 668/93, interpretado da forma acima referida, está na origem de uma discriminação que o torna incompatível com o n.° 3 do artigo 40.° do Tratado CEE.

15. Neste sentido, existe abundante jurisprudência do Tribunal de Justiça, de acordo com a qual o princípio da não discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade, consagrado no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, constitui aplicação concreta, no âmbito da política agrícola, do princípio geral da igualdade, que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário. Este princípio impõe que situações idênticas não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de igual maneira, salvo se esse tratamento se justificar por razões objectivas [5]. Além disso, o Tribunal de Justiça afirmou verificar-se «que a circunstância de uma medida adoptada no âmbito de uma organização comum de mercado poder ter repercussões diferentes para certos produtores, em função da natureza especial da sua produção, não constitui uma discriminação, desde que essa medida se baseie em critérios objectivos, conformes às necessidades do funcionamento global da organização comum de mercado» [6].

16. A limitação da ajuda à produção de produtos transformados à base de tomates através da instauração de um sistema de quotas é perfeitamente compatível como n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, como o era já o regime de garantia, anteriormente aplicado como medida de estabilização da produção nesta organização comum de mercado [7], dado que tem por objectivo a manutenção do equilíbrio entre a oferta e a procura que é, de acordo com a alínea c) do n.° 1 do artigo 39.° do Tratado, um dos objectivos da política agrícola comum.

17. O mecanismo de transferência entre as diversas quantidades que integram as quotas

5 — V., entre outros, acórdãos de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o. (C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435), 19 de Março de 1992, Hierl (C-311/90, Colect., p. I-2061), e 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho (C-309/89, Colect., p. I-1853).

6 — Acórdão Hierl, já referido, n.° 19; acórdão de 9 de Julho de 1985, Bozzetti (179/84, Recueil, p. 2301).

7 — Assim o afirmou o Tribunal de Justiça no acórdão de 24 de Janeiro de 1991, SITPA (C-27/90, Colect., p. I-133).

atribuídas pelos Estados às empresas autoriza a transferência de tomate fresco das quantidades «tomate pelado» para as quantidades «concentrado» e «outros produtos», por essa transferência ser tecnicamente possível e permitir o aumento de fabrico do produto de alta qualidade que é o tomate pelado. Essa possibilidade de transferência não cria qualquer benefício desproporcionado em favor das empresas produtoras de tomate pelado, dado que as suas quotas dependerão sempre das quantidades efectivamente produzidas e que, caso transfiram tomate para as quantidades de concentrado ou de outros produtos, perderão a correspondente parte da quota de tomate pelado na campanha de comercialização seguinte. Além disso, qualquer empresa pode fabricar produtos transformados à base de tomate fora da sua quota, e aumentar esta proporcionalmente, relativamente a cada uma das três quantidades que a integram. Em consequência, caso tomate fresco seja transferido para «outros produtos» por se tratar de um sector em crescimento, diminuirão as quantidades de tomate susceptíveis de beneficiar de ajuda à produção, salvo se as instituições comunitárias aumentarem a quota nacional.

18. Decorre das considerações precedentes que o sistema de transferências estabelecido no n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento n.º 668/93 não cria qualquer discriminação injustificada entre as diversas empresas, não contendo, em consequência, qualquer elemento susceptível de pôr em causa a sua validade.

Conclusão

19. À luz das considerações precedentes, propomos que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma às questões colocadas pelo Tribunale di Piacenza:

«O n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 668/93 do Conselho, de 17 de Março de 1993, relativo à instauração de um limite à concessão da ajuda à produção de produtos transformados à base de tomate, deve ser interpretado no sentido de que as transferências, pelas empresas de transformação, de tomate fresco das quantidades de tomate pelado para as quantidades de concentrado ou de outros produtos não se repercutem sobre a campanha de comercialização seguinte, pelo que essas empresas não conservam tal e qual as respectivas quotas de tomate pelado e aumentam do mesmo passo as quotas de concentrado ou outros produtos proporcionalmente às transferências efectuadas.

O presente processo não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento n.º 668/93, já referido.»