ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
26 de Fevereiro de 1976 *

Nos processos apensos 88/75 a 90/75,

que têm por objecto os pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Tribunale amministrativo regionale del Lazio, destinados a obter, nos processos pendentes neste órgão jurisdicional entre

— **Società SADAM, Società Cavarzere Produzioni Industriali, Società Generale di Zuccherifici, Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri e Eridania Zuccherifici Nazionali** (processo 88/75),

— **Societa Fondiaria Industriale Romagnola** (processo 89/75),

— **Società Romana Zucchero, Società Agricola Industriale Emiliana AIE, Società Zuccherificio e Raffineria di Mizzana e Società Fondiaria Industriale Romagnola** (processo 90/75)

e

— **Comité Interministerial dos Preços e Ministro da Indústria, do Comércio e do Artesanato** (processos apensos 88/75 e 90/75),

— **Presidência do Conselho de Ministros e Ministro da Indústria, do Comércio e do Artesanto** (processo 89/75)

uma decisão a título prejudicial relativa à interpretação do Tratado CEE e, em especial, dos artigos 3.°, 5.°, 30.°, 34.°, 35.° a 40.° e 103.°, bem como do Regulamento n.° 1009/ /67/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1967, relativo à organização comum dos mercados no sector do açúcar (JO 380, p. 1),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: L. Lecourt, presidente, H. Kutscher e A. O'Keeffe, presidentes de secção, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen e A. J. Mackenzie Stuart, juízes,

advogado-geral: G. Reischl
secretário: A. Van Houtte

profere o presente

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por despachos de 16 de Junho de 1975, que deram entrada na Secretaria do Tribunal em 8 de Agosto de 1975, o Tribunale amministrativo regionale del Lazio colocou a este Tribunal, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, três questões relativas à interpretação do artigo 30.° deste Tratado, bem como do disposto no Regulamento n.° 1009/67/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1967, relativo à organização comum dos mercados no sector do açúcar (JO 308, p. 1).

As questões foram suscitadas no âmbito de processos que têm por objecto recursos destinados a anular determinadas decisões adoptadas em 1974 pelo «Comitato interministeriale dei prezzi» (Comité Interministerial dos Preços), que as recorrentes no processo principal consideram incompatíveis com o direito comunitário.

Trata-se das decisões n.os 9/1974, 28/1974 e 39/1974 (*Gazetta ufficiale* n.° L 52 de 23.2.1974, n.° L 171 de 2.7.1974 e n.° L 214 de 16.8.1974), das quais as duas primeiras tinham fixado sucessivamente preços máximos ao consumo do açúcar de origem quer nacional quer estrangeira, ao passo que a terceira tinha determinado os elementos componentes dos preços máximos fixados pela Decisão n.° 28/1974, os quais compreendem, entre outros, o «preço máximo franco fábrica», o «preço máximo com destino franco entreposto do grossista» e o «lucro máximo na distribuição por grosso e a retalho».

2 Devido à sua conexão, os presentes processos devem ser objecto de apensação para efeitos de decisão.

3 No processo pendente neste Tribunal surgiu um desacordo sobre a questão de saber se, no seu conjunto, estas decisões fixaram preços máximos obrigatórios unicamente para as vendas nas quais o comprador directo é o consumidor final ou igualmente para as vendas efectuadas nas anteriores fases de comercialização e, designadamente, para as vendas efectuadas pelos produtores de açúcar. Uma vez que não cabe a este Tribunal decidir esta controvérsia e tendo em conta o facto de as questões colocadas pelo órgão jurisdicional nacional não fazerem distinção segundo as diferentes fases de comercialização, deve entender-se que estas questões se referem, de um modo geral, à fixação dos preços máximos para a venda de açúcar, quer se trate de vendas efectuadas pelos produtores, importadores, grossistas ou retalhistas.

Quanto às primeira e segunda questões

4 Nas primeira e segunda questões, o Tribunal é convidado a pronunciar-se, por um lado, «sobre a competência, exclusiva ou não, da Comunidade Económica Europeia para exercer um poder normativo de regulamentação dos preços do açúcar e sobre o exercício que deste poder» for feito, designadamente, no Regulamento n.° 1009/ /67 e, por outro, «sobre a legitimidade das intervenções unilaterais de um Estado-membro no sector em questão, intervenções do tipo da medida em causa» que teria sido adoptada «em função de uma política conjuntural e do artigo 103.° do Tratado».

5 O Regulamento n.° 1009/67, adoptado no quadro da política agrícola comum, tem por objectivo criar uma organização comum de mercado na acepção do artigo 40.° do Tratado CEE.

Esta organização comum de mercado, tal como é reiteradamente sublinhado no preâmbulo do regulamento, tem por objectivo a realização de um mercado único do açúcar na Comunidade, sujeito a uma gestão comum e assente num sistema único de preços.

6 Tal como o Tribunal observou (acórdão de 23 de Janeiro de 1975, Galli, processo 31/74, Colect. 1975, p. 11) a propósito de uma regulamentação nacional que bloqueava os preços de outros produtos nas fases da produção e da comercialização por grosso, «nos sectores abrangidos por uma organização comum de mercado, e sobretudo quando esta organização assenta num regime comum dos preços, os

Estados-membros deixam de poder intervir, através de normas nacionais adoptadas unilateralmente, no processo de formação dos preços resultantes da organização comum», pelo que «um regime nacional cujo efeito consistisse em modificar, através de um bloqueio dos preços..., a formação dos preços prevista no quadro da organização comum de mercado, é incompatível» com o direito comunitário.

O mesmo acórdão precisou que as disposições de um regulamento agrícola comunitário que institui um regime de preços aplicável às fases da produção e da comercialização por grosso «deixam intacto o poder de os Estados-membros, sem prejuízo do disposto noutras normas do Tratado, adoptarem as medidas adequadas em matéria de formação dos preços nas fases de comercialização por retalho e do consumo, na condição de não porem em perigo os objectivos ou o funcionamento da organização de mercado em questão».

Estes princípios, a seu tempo desenvolvidos, tendo em atenção os regulamentos n.os 120/67 e 136/66, relativos à organização comum dos mercados respectivamente nos sectores dos cereais e das matérias gordas, são igualmente válidos para a interpretação do Regulamento n.° 1009/67, relativo à organização comum dos mercados no sector do açúcar, dada a semelhança dos respectivos regimes de preços instituídos, designadamente, pelos regulamentos n.os 120/67 e 1009/67.

7 Sob o aspecto da compatibilidade da fixação dos preços pelas autoridades nacionais com o direito comunitário, uma distinção rigorosa entre preços máximos no consumo e preços máximos aplicáveis nas anteriores fases chocaria com o facto de, por um lado, uma regulamentação dos preços na fase da venda ao consumidor final correr o risco de se repercutir na formação dos preços nas referidas fases anteriores e, por outro, os preços previstos no regime comunitário para o sector agrícola não serem preços aplicáveis a vendas determinadas feitas aos comerciantes, aos utilizadores e aos consumidores.

No entanto, é necessário observar que, na prática, uma regulamentação nacional em matéria de preços agrícolas destinada às fases de comercialização contempladas pelo regime comunitário de preços normalmente correria o risco de colidir com este regime, mais do que outra regulamentação aplicável exclusivamente a outras fases.

Assim, deve concluir-se que a fixação unilateral por um Estado-membro de preços máximos para a venda de açúcar, independentemente da fase de comercialização considerada, é incompatível com o Regulamento n.° 1009/67, uma vez que coloca em perigo os objectivos e o funcionamento desta organização e, em especial, do seu regime de preços.

8 Com o objectivo de indicar ao órgão jurisdicional nacional em que circunstâncias poderia existir tal incompatibilidade, deve analisar-se este regime de forma mais detalhada.

9 Nos termos do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1009/67, «será anualmente fixado um preço indicativo para o açúcar branco... à porta da fábrica... para a zona mais excedentária da Comunidade», a saber, determinados departamentos do Norte da França.

Ao abrigo dos n.os 1 e 2 do artigo 3.° do mesmo regulamento, «será anualmente fixado um preço de intervenção para o açúcar branco» para a referida zona, enquanto que, «para outras zonas, serão fixados preços de intervençção derivados, tendo em conta as diferenças regionais dos preços do açúcar...».

Por força do n.° 1 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1009/67, «os organismos de intervenção designados pelos Estados-membros... são obrigados a comprar o açúcar... que lhes (é oferecido)», e isso «ao preço de intervenção válido para a zona na qual o açúcar se encontra no momento da compra», enquanto que o artigo 10.° determina que, em princípio, «só podem vender açúcar no mercado interno a preços superiores ao preço de intervenção».

Segundo as disposições dos n.os 1 e 2 do artigo 4.°, conjugadas com o n.° 1 do artigo 5.° do regulamento, «será anualmente fixado para cada zona produtora de açúcar de beterraba... um preço mínimo de beterraba... estabelecido tendo em conta o preço de intervenção do açúcar branco válido na zona considerada», tendo os produtores de açúcar «a obrigação de, no momento da compra das beterrabas destinadas a serem transformadas em açúcar, pagar, pelo menos, o (referido) preço mínimo».

10 Durante o período em questão, o preço de intervenção derivado tinha sido fixado, para a Itália, a um nível superior ao preço indicativo, pelo que basta analisar a questão levantada pelo órgão jurisdicional nacional tendo em atenção tal situação.

11 Neste caso, a regulamentação nacional destina-se a garantir, na medida do possível, que os produtores de açúcar possam realizar, nas suas vendas no interior da zona para a qual foi fixado o preço de intervenção derivado, um preço à porta da fábrica pelo menos igual a este preço.

De outra forma, os produtores poderiam, efectivamente, encontrar-se impossibilitados de pagar aos produtores de beterraba o preço máximo que lhes é garantido pela regulamentação comunitária.

Consequentemente, um Estado-membro para o qual foi fixado um preço de intervenção a um nível superior ao preço indicativo, ao regulamentar os preços de forma a impedir, directa ou indirectamente, que os produtores de açúcar obtenham um preço à porta da fábrica pelo menos igual ao preço de intervenção, põe em perigo os objectivos e o funcionamento dos mercados do açúcar.

Tal obstáculo indirecto verifica-se quando o Estado-membro considerado, sem regulamentar os preços na fase da produção, fixa, para as fases de comercialização por grosso ou a retalho, preços máximos de venda a um nível de tal modo baixo que o produtor, na prática, se encontra impossibilitado de vender ao preço de intervenção, uma vez que, se o fizesse, obrigaria os grossistas ou os retalhistas, vinculados pelos preços máximos, a venderem com prejuízo.

12 Cabe ao órgão jurisdicional nacional decidir, em cada caso concreto, à luz, designadamente, dos princípios que acabaram de ser expostos, se os preços máximos sobre os quais se deve pronunciar produzem ou não os efeitos que os tornam incompatíveis com as normas comunitárias em matéria de açúcar.

13 Sempre que um preço máximo, fixado unilateralmente por um Estado-membro, resulte incompatível com as normas comunitárias no sector agrícola, o Estado em causa não poderia basear-se, para justificar a fixação deste preço, nas disposições relativas à política conjuntural contidas no artigo 13.°, e isso muito menos pelo facto de o Regulamento n.° 1009/67 permitir um quadro de organização concebido de forma a permitir que a Comunidade e os Estados-membros enfrentem quaisquer perturbações.

A este propósito deve, em primeiro lugar, observar-se que o fornecimento aos consumidores de produtos agrícolas a preços razoáveis faz parte dos objectos mencionados no n.° 1 do artigo 39.° do Tratado.

O n.° 1 do artigo 21.° do Regulamento n.° 1009/67 habilita o Conselho a adoptar as medidas adequadas caso o mercado da Comunidade seja perturbado ou corra o risco de ser perturbado na sequência de importações ou de exportações.

O n.° 2 do mesmo artigo indica, de forma clara, as modalidades de uma acção comum em que participam, em tal caso, o Conselho, a Comissão e os Estados-membros.

Além dos poderes reservados pelo regulamento ao Conselho e à Comissão, esta tem a seu cargo, por força do próprio Tratado, uma missão geral de vigilância e de iniciativa.

Neste contexto, deve ainda chamar-se a atenção quanto à função de consulta permanente assegurada, no quadro da gestão do sector do mercado em causa, pelo «comité de gestão» instituído pelo artigo 39.° do regulamento.

Além das funções que lhe são especificamente confiadas, o comité de gestão, tem, de facto, competência para, nos termos do artigo 41.° do regulamento, analisar qualquer gestão invocada pelo seu presidente, quer por iniciativa deste quer a pedido do representante de um Estado-membro.

Constata-se, desta forma, que o quadro de organização do Regulamento n.° 1009/ /67 reserva a qualquer Estado-membro a possibilidade de adoptar, conjuntamente com as instituições comunitárias, no prazo mais curto possível, as medidas adequadas caso o jogo normal dos mecanismos de preços instituídos pelo regulamento não permita enfrentar as tendências indesejáveis verificadas na evolução dos preços no seu próprio território.

Quanto à terceira questão

14 A terceira questão destina-se, essencialmente, a saber se as medidas nacionais deste tipo, justificadas «pela necessidade de proteger a economia contra práticas especulativas e de garantir o necessário consumo face a alterações verificadas nas condições em que assenta a regulamentação comunitária fixada quer em função do carácter deficitário da produção comunitária, quer em função do aumento do preço mundial do produto», são compatíveis com a proibição, enunciada no artigo 30.°, de introduzir medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas.

15 O artigo 30.° do Tratado proíbe, entre os Estados-membros, qualquer medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, proibição retomada, no que respeita ao mercado do açúcar, pelo artigo 35.° do Regulamento n.° 1009/67.

Para que esta proibição opere basta que as medidas em questão sejam aptas a entravar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, as importações entre Estados-membros.

Se um preço máximo, indistintamente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos importados, não constitui, de *per si,* uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, pode, no entanto, produzir tal efeito se for fixado a um nível tal que o escoamento dos produtos se torna quer impossível quer mais difícil do que o escoamento dos produtos nacionais.

No entanto, um preço máximo aplicado a produtos importados constitui, mesmo assim, uma medida equivalente a uma restrição quantitativa, designadamente quando é fixado a um nível de tal modo baixo que, comparando a situação geral dos produtos importados com a situação dos produtos nacionais, os operadores que desejassem importar o produto em questão para o Estado-membro considerado só o poderiam fazer com prejuízo.

16 Cabe ao órgão jurisdicional nacional decidir se é esse o caso.

17 Pelas razões apresentadas na resposta às primeira e segunda questões, o Estado-membro em causa não poderia basear-se, para justificar um preço máximo no consumo que produz o efeito atrás referido, nem no artigo 103.° do Tratado nem na necessidade de proteger a economia contra práticas especulativas, nem ainda na alteração verificada na situação económica do sector do açúcar.

Quanto às despesas

As despesas efectuada pela Comissão das Comunidades Europeias e pelos governos britânicos e italiano, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes no processo principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Tribunale amministrativo regionale del Lazio, por despachos de 16 de Junho de 1975, declara:

1) A fixação unilateral, por um Estado-membro, de preços máximos à venda de açúcar, independentemente da fase de comercialização considerada, é incompatível com o Regulamento n.° 1009/67, relativo à organização comum dos mercados no sector do açúcar, quando põe em perigo os objectivos ou o funcionamento desta organização e, em especial, do seu regime de preços.

2) No entanto, um preço máximo aplicado a produtos importados constitui, mesmo assim, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, designadamente quando é fixado a um nível de tal modo baixo que, comparando a situação geral dos produtos importados com a situação dos produtos nacionais, os operadores que desejassem importar o produto em questão para o Estado-membro considerado só o poderiam fazer com prejuízo.

3) Sempre que um preço máximo, fixado unilateralmente por um Estado-membro, resulte incompatível com o artigo 30.° do Tratado ou com as normas comunitárias no sector agrícola, o Estado-membro em causa não poderia basear-se, para justificar a fixação deste preço, nem no artigo 103.° do Tratado nem na necessidade de proteger a economia contra práticas especulativas, nem ainda na alteração verificada na situação económica do sector do açúcar.

Lecourt Kutscher O'Keeffe Donner

Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de Fevereiro de 1976.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

R. Lecourt