CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 22 de Novembro de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente pedido de decisão prejudicial levanta questões de validade e de interpretação de determinadas normas comunitárias relativas à concessão de ajudas especiais ao leite desnatado utilizado na alimentação de animais. O reenvio tem lugar no âmbito de um litígio resultante do pedido de reembolso dessa ajuda especial.

A regulamentação comunitária

2. O Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146), prevê, no artigo 10.°, a concessão de ajudas para o leite desnatado produzido na Comunidade e utilizado na alimentação de animais. Nos termos do n.° 2 do referido artigo 10.°, o Conselho determinará as regras gerais que regerão estas ajudas, e nomeadamente as condições da sua concessão. Nos termos do n.° 3, a Comissão aprovará as modalidades de aplicação deste artigo. O Regulamento (CEE) n.° 986/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968, estabelece as regras gerais relativas à concessão de ajudas para o leite desnatado e o leite desnatado em pó destinados à alimentação de animais (JO L 169, p. 4; EE 03 F2 p. 194). Inicialmente, a importância da ajuda prevista pelo Regulamento n.° 986/68 para o leite desnatado utilizado na alimentação de animais era tal que o leite desnatado apenas era utilizado na alimentação de vitelos. No entanto, em 1977, confrontado com o aumento das compras de intervenção em resultado dos crescentes excedentes de leite e de produtos lácteos, o Conselho decidiu introduzir um incentivo à utilização do leite desnatado na alimentação de animais que não os vitelos. Consequentemente, o Regulamento (CEE) n.° 876/77 do Conselho, de 26 de Abril de 1977 (JO L 106, p. 24; EE 03 F12 p. 108), alterou o Regulamento n.° 986/68, ao criar uma ajuda especial, de montante mais elevado, para o leite desnatado utilizado na alimentação de animais, com excepção dos vitelos jovens.

3. Tornavam-se necessários controlos a fim de garantir que o leite desnatado susceptível de beneficiar desta ajuda especial fosse utilizado para o fim previsto e não, por exemplo, na alimentação de vitelos. É com este objectivo que o Regulamento (CEE) n.° 2793/77 da Comissão, de 15 de Dezembro de 1977, relativo às regras de aplicação de uma ajuda especial para o leite desnatado destinado à alimentação dos animais com excepção dos vitelos jovens (JO L 321, p. 30; EE 03 F13 p. 156), dispõe, no n.° 1, alínea a), do artigo 3.°, que a ajuda especial só é concedida a uma indústria para as quantidades de leite desnatado abrangidas por um compromisso assumido pelo produtor e que reúna as condições mencionadas no artigo 4.° deste regulamento. Nos termos do n.° 1, alínea b), segundo travessão, do artigo 4.°, é necessário, tratando-se de uma exploração especializada (isto é, uma exploração que em prin-

* Língua original: inglês.

cípio apenas detém animais que não são vitelos jovens), que o produtor assuma designadamente o compromisso:

«... de dirigir à indústria em causa, antes do início de cada trimestre civil, uma relação das suas existências em gado...»

4. A fim de simplificar a gestão do regime da ajuda especial, o Regulamento (CEE) n.° 1438/79 da Comissão, de 11 de Julho de 1979 (JO L 175, p. 23), alterou a referida norma do Regulamento n.° 2793/77 no sentido de, a partir de 1 de Janeiro de 1989, o produtor dever assumir o compromisso, de acordo com a escolha feita pelo Estado-membro em causa, de dirigir à indústria ou uma relação das suas existências em gado, antes do início de cada trimestre civil, como anteriormente, ou, antes do início de cada ano civil, uma declaração relativa à situação média do gado existente na exploração no decurso de cada trimestre do ano em causa (n.° 3 do artigo 1.°). O Regulamento (CEE) n.° 188/83 da Comissão, de 26 de Janeiro de 1983 (JO L 25, p. 14; EE 03 F27 p. 3), que entrou em vigor em 30 de Janeiro de 1983, veio de novo alterar o artigo 4.° do Regulamento n.° 2793/77, acrescentando um novo n.° 3, com o seguinte conteúdo:

«No caso de as declarações à fábrica de lacticínios ou centro de tratamento de leite, relativas ao inventário do efectivo ou ao número máximo de vitelos jovens, serem feitas tardiamente, e se o atraso não exceder dez dias, o montante da ajuda é reduzido em 10 % para o período em causa.»

5. Nos termos do n.° 3 do artigo 5.° do Regulamento n.° 2793/77, qualquer pedido de pagamento da ajuda especial, dirigido pela indústria à autoridade competente, deve ser acompanhado de uma declaração que certifique que a indústria:

«...

b) renuncia à ajuda especial ou a reembolsará, conforme o caso, integral ou parcialmente, à autoridade competente, no caso de se ter constatado que o produtor não tinha respeitado um dos compromissos mencionados no artigo 4.°;

...»

O n.° 4 do artigo 5.° estabelece que:

«O compromisso mencionado no artigo 4.° permanece em vigor para o período durante o qual o leite desnatado beneficiado com a ajuda especial é entregue ao produtor em questão.»

6. A legislação comunitária relativa à ajuda especial foi já analisada pelo Tribunal em alguns dos seus acórdãos: ver os processos apensos 187/83 e 190/83, Nordbutter/República Federal da Alemanha (Recueil 1984, p. 2553), processo 9/85, Nordbutter/República Federal da Alemanha (Colect. 1986, p. 2831), e processo 333/87, República Federal da Alemanha/Comissão (acórdão proferido em 16 de Novembro de 1989 (Colect. 1989, p. 3773).

Antecedentes do litígio

7. Em 1979 e 1980, a Butterabsatz Osnabrück-Emsland (adiante «Butterabsatz»), que explora uma indústria de lacticínios em Beesten (Baixa Saxónia) requereu a concessão da ajuda especial ao Bundesamt für

Ernährung und Forstwirtschaf (Instituto Federal de Alimentação e Silvicultura, adiante «Bundesamt»), que é a «autoridade competente» na República Federal da Alemanha para efeitos da regulamentação comunitária aplicável, e que lhe concedeu, a título de ajuda especial, o montante global de cerca de 6,5 milhões de DM para o período de Setembro de 1979 a Setembro de 1980. No entanto, em Julho de 1980, o Bundesamt procedeu, nas instalações da Butterabsatz, a um controlo relativo ao período de Setembro de 1979 a Maio de 1980, inclusive, tendo verificado que cinco produtores de porcos aos quais a indústria tinha fornecido leite desnatado, não tinham procedido ao envio por escrito da necessária relação das existências em gado, nos formulários previstos para o efeito, antes do início de cada trimestre civil. Designadamente, ressalta do processo que um dos produtores não tinha enviado qualquer relação das suas existências em gado no período considerado, que três produtores não tinham apresentado declarações relativamente aos dois primeiros trimestres de 1980 e que um produtor não tinha remetido a sua relação correspondente ao segundo trimestre de 1980. Nenhum destes cinco produtores tinha enviado a relação das suas existências em gado relativa ao terceiro trimestre de 1980, a qual devia ter sido entregue antes de 1 de Julho de 1980. Depreende-se da decisão de reenvio e do processo que, durante a inspecção, efectuada entre 3 e 30 de Julho de 1980, a indústria elaborou as relações das existências em gado em falta, com base em informações fornecidas telefonicamente pelos produtores, tendo procedido ao seu envio. Aquando de outro controlo, efectuado em Junho de 1981 e respeitante ao período de Junho de 1980 a Maio de 1981, o Bundesamt verificou que as declarações necessárias para o quarto trimestre de 1980 e o primeiro trimestre de 1981 tinham sido devidamente enviadas à indústria. Estes controlos não revelaram qualquer infracção às regras fundamentais do regime da ajuda, designadamente à obrigação de utilizar o leite desnatado na alimentação de animais com exclusão dos vitelos jovens.

8. Mediante notificações de 25 de Junho e de 9 de Novembro de 1981, o Bundesamt exigiu o reembolso de um montante de cerca de 141 000 DM correspondente à totalidade da ajuda especial paga, com base nas vendas, aos seis produtores em questão, durante os períodos em que as declarações trimestrais não foram enviadas.

9. A Butterabsatz interpôs recurso em que impugnava a maior parte (cerca de 135 000 DM) da soma reclamada; na primeira instância, o Verwaltungsgericht (tribunal administrativo) de Frankfurt-am-Main concedeu-lhe provimento em sentença de 19 de Maio de 1983, com o fundamento de que, se a legislação comunitária impõe ao produtor o compromisso de enviar à indústria uma relação das suas existências em gado, não condiciona expressamente o pagamento da ajuda à indústria ao respeito desse compromisso. Ressalta do processo que o Verwaltungsgerichthof Hessen concedeu, em acórdão de 9 de Junho de 1986, provimento ao recurso interposto pelo Bundesamt, na parte respeitante ao primeiro pedido de reembolso, relativo às ajudas concedidas para o período de Outubro a Dezembro de 1979. No entanto, negou provimento ao recurso no que respeita ao segundo pedido, relativo ao período de Janeiro a Setembro de 1980, considerando ter-se verificado um vazio jurídico, na medida em que, nessa altura, a República Federal da Alemanha não tinha legalmente efectuado a escolha prevista no Regulamento n.° 1438/79 entre a comunicação trimestral ou anual da relação das existências em gado, ficando assim os produtores dispensados da obrigação de fornecer relações trimestrais a partir de 1 de Janeiro de 1980. Neste contexto, o Verwaltungsgerichtshof procedeu ao exame da circular n.° 6/1979 do Bundesamt, de 5 de Novembro de 1979, que fora enviada às indústrias beneficiárias do regime da ajuda. Esta circular descrevia os efeitos do Regulamento n.° 1438/79 e informava, designada-

mente, as indústrias de que o Bundesamt não tencionava, de momento, exercer a faculdade, prevista por este regulamento, de optar por um prazo mais longo para o envio das relações das existências em gado. O Verwaltungsgerichtshof considerou que esta circular, ainda que manifestamente destinada a exercer a opção prevista, não constituía um exercício válido desta, pelo facto de o Bundesamt não ser competente para o efeito; o Verwaltungsgerichtshof considerou ainda que a circular não revestia a forma legal apropriada e que não tinha sido comunicada às pessoas mais directamente interessadas, os produtores de porcos.

10. Tendo-lhe sido apresentadas alegações e contra-alegações de recurso sobre questões de direito, o Bundesverwaltungsgericht submeteu ao Tribunal as seguintes questões:

«1) O n.° 3, alínea b), do artigo 5.° do Regulamento n.° 2793/77 da Comissão, de 15 de Dezembro de 1977, na medida em que estabelece como requisito da concessão de uma ajuda especial a apresentação pela recorrente de uma declaração em que esta se comprometa a reembolsar a ajuda especial no caso de o produtor não ter respeitado um dos compromissos mencionados no artigo 4.°, é ilegal por a Comissão não ter sido autorizada pelo n.° 3 do artigo 10.° do Regulamento n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, a adoptar tal regra de direito material?

2) O n.° 3, alínea b), do artigo 5.° do Regulamento n.° 2793/77, na medida em que determina que a indústria requerente da ajuda especial deve apresentar uma declaração em que se comprometa a reembolsar a ajuda especial no caso de se verificar que um produtor não respeitou, designadamente, o compromisso de lhe enviar, antes do início de cada trimestre, uma relação das suas existências em gado, nos termos do n.° 1, alínea b), segundo travessão, do artigo 4.°, é ilegal por violar o princípio da proporcionalidade, uma vez que a indústria tem de comprometer-se a reembolsar integralmente a ajuda especial na parte respeitante ao produtor e ao trimestre em questão, mesmo no caso de este produtor ter excedido, apenas em alguns dias, o prazo de envio da relação, e de se verificar que utilizou devidamente o leite desnatado subvencionado na alimentação animal?

3) O n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento n.° 1438/79 da Comissão, de 11 de Julho de 1979, deve ser interpretado no sentido

a) de que as obrigações impostas até 31 de Dezembro de 1979 aos produtores, nos termos do n.° 1, alínea b), segundo travessão, do artigo 4.°, do Regulamento n.° 2793/77, de apresentarem as relações trimestrais das suas existências em gado, extinguem-se em 1 de Janeiro de 1980,

b) ou de que estas obrigações dos produtores de gado subsistem para além de 31 de Dezembro de 1979 até ao momento em que o Estado-membro em questão proceda à escolha, que lhe é oferecida, entre relações das existências em gado anuais ou trimestrais?

4) O n.° 4, primeiro parágrafo, do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 2793/77 deve interpretar-se no sentido

a) de que a noção de "compromisso mencionado no artigo 4.°" se refere às obrigações impostas aos produtores pelo artigo 4.°, na redacção aplicável,

b) ou de que as obrigações assumidas antes de 1 de Janeiro de 1980 através das declarações de compromisso dos produtores, designadamente as de apresentarem relações trimestrais das existências em gado, não perdem a validade no caso de as obrigações que lhe servem de base, fixadas no artigo 4.°, serem modificadas ou extintas em consequência de posteriores alterações do conteúdo dessa disposição (no caso presente, introduzidas pelo n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento n.° 1438/79)?»

A primeira questão

11. A primeira questão prende-se com a validade da norma enunciada no n.° 3, alínea b), do artigo 5.°, do Regulamento n.° 2793/77, a qual estabelece que o pedido de concessão de uma ajuda especial deve ser acompanhado de uma declaração pela qual a indústria se comprometa a renunciar à ajuda ou a reembolsá-la no caso de se verificar que o produtor não respeitou um dos compromissos mencionados no artigo 4.° do referido regulamento; com esta questão pretende-se saber se, ao impor tal exigência, a Comissão excedeu o poder, que lhe é conferido pelo n.° 3 do artigo 10.° do Regulamento n.° 804/68, de aprovar as modalidades de aplicação do regime da ajuda.

12. No que respeita à questão de saber se a Comissão tinha competência para adoptar o n.° 3, alínea b), do artigo 5.°, a Butterabsatz refere que cabe ao Conselho definir as condições de concessão da ajuda especial e que, ao impor, na prática, um novo requisito para a concessão desta ajuda, a Comissão ultrapassou os seus poderes de aprovar medidas de execução. Durante a audiência, o advogado da Butterabsatz assinalou igualmente que o Regulamento (CEE) n.° 2128/84 do Conselho, entrado em vigor em 29 de Julho de 1984 (JO L 196, p. 6), alterou o Regulamento n.° 986/68 ao estabelecer (no n.° 2, *in fine*, do artigo 3.° do regulamento alterado): «... sempre que necessário, poderão ser impostas novas condições para o pagamento da ajuda, de acordo com o processo regulado no artigo 30.° do Regulamento n.° 804/68» (isto é, segundo o processo do comité de gestão). Para a Butterabsatz, isto significa que o poder de impor novas condições não existia na altura.

13. Não me parece que estes argumentos possam ser aceites. Como salientam o Bundesamt e a Comissão, resulta da jurisprudência do Tribunal que deve interpretar-se extensivamente o conceito de execução referido no artigo 155.° do Tratado (ver, em especial, processo 23/75, Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero, Recueil 1975, p. 1279). Ao exercer estes poderes de execução no âmbito de um mercado agrícola, a Comissão está autorizada a adoptar quaisquer medidas necessárias ou úteis à execução da regulamentação de base do Conselho, desde que as referidas medidas não sejam incompatíveis com esta ou com as regras de execução do Conselho (ver processo 121/83, Zuckerfabrik Franken/ /Hauptzollamt Würzburg, Recueil 1984, p. 2039 e processo 13/88, Knoeckel/ /Hauptzollamt Landau, Colect. 1989, p. 337. Num exemplo recente desta orienta-

ção jurisprudencial, o Tribunal considerou que a manutenção de uma contabilidade das existências, imposta por um regulamento da Comissão aos beneficiários de uma ajuda à produção, como condição de obtenção desta, constituía uma exigência resultante de um sistema de controlo e prova necessária para garantir o bom funcionamento do regime da ajuda em questão (acórdão de 18 de Outubro de 1988, Bayernwald Früchteverwertung GmbH/República Federal da Alemanha, 121/87, Colect. p. 6273, n.os 21 e 22).

14. No caso em apreço, é evidente que a obrigação, imposta à indústria, de apresentar uma declaração constitui uma exigência que faz parte de uma série de controlos destinados a evitar um desvio do regime da ajuda especial, podendo assim ser legitimamente considerada necessária ou útil ao bom funcionamento deste regime. Por outro lado, ninguém sugeriu que esta exigência possa ser contrária à regulamentação de base do Conselho, aplicável ao caso.

15. O facto de o Regulamento n.° 2128/84 ter expressamente atribuído à Comissão o poder de estabelecer «novas condições» não altera igualmente, a meu ver, esta conclusão. O Regulamento n.° 2128/84, que apenas foi aplicado até ao final da campanha leiteira de 1985/1986, estabeleceu um regime de ajuda diferenciado para o leite desnatado em pó utilizado no fabrico de alimentos compostos, em substituição da ajuda única anteriormente existente. A fim de ter em conta este alargamento do regime da ajuda, procedeu à substituição dos artigos 2.°, 2.°-A e 3.° do Regulamento n.° 986/68. Os considerandos do Regulamento n.° 2128/84 não explicam qual o objectivo visado com a atribuição do poder de estabelecer novas condições, mas, dado que o regulamento respeita inteiramente ao novo regime diferenciado da ajuda para o leite desnatado em pó, parece ser provável que a atribuição desse poder visasse permitir à Comissão estabelecer condições materiais respeitantes especificamente àquele regime de ajuda diferenciado. Se o Conselho tivesse considerado necessário atribuir expressamente à Comissão o poder de condicionar o pagamento da ajuda prevista no Regulamento n.° 986/68 à observância das medidas de controlo, não teria sem dúvida esperado até 1984 para o fazer. Além disso, se tivesse entendido que tal delegação expressa de poderes era necessária, teria mantido o poder expressamente previsto pelo n.° 2 do artigo 3.° do Regulamento n.° 986/68, quando o Regulamento n.° 2128/84 deixou de vigorar, no final da campanha de 1985/1986 e os artigos 2.°, 2.°-A e 3.° do Regulamento n.° 986/68 retomaram a anterior redacção.

A segunda questão

16. A segunda questão respeita igualmente à validade do n.° 3, alínea b), do artigo 5.° do Regulamento n.° 2793/77, procurando apurar se esta disposição é compatível com o princípio da proporcionalidade, na medida em que determina que a indústria deve reembolsar a totalidade da ajuda ao produtor e relativa ao trimestre em questão, mesmo que o produtor apenas tenha ultrapassado em alguns dias o prazo previsto para o envio da relação trimestral das existências em gado, e mesmo que tenha utilizado devidamente o leite desnatado para os objectivos previstos na regulamentação.

17. Esta questão exige duas observações prévias. A primeira é a de que todo o problema da proporcionalidade apenas pode ser considerado quanto às relações das existências em gado do terceiro trimestre de 1980 que não tinham sido enviadas no momento em que o Bundesamt iniciou a fiscalização das instalações da indústria em

3 de Julho de 1980: nesse momento, o prazo dentro do qual os produtores deveriam ter enviado as relações em falta relativas aos trimestres anteriores tinha sido ultrapassado em alguns meses, e não apenas em «alguns dias». Em segundo lugar, a importância exacta do atraso na apresentação das relações das existências em gado para o terceiro trimestre de 1980 não ressalta do processo e não foi especificado na audiência. A este respeito há falta de investigação de factos essenciais.

18. A extensão exacta do atraso constitui igualmente um elemento fundamental no que respeita à possibilidade de aplicar retroactivamente o Regulamento n.° 188/83, que alterou o Regulamento n.° 2793/77, ao estabelecer uma redução de 10 % do montante da ajuda no caso de a relação das existências em gado ser enviada com um atraso não superior a dez dias. Nos termos do artigo 2.° do Regulamento n.° 188/83, os interessados podem invocar o direito à ajuda reduzida, relativamente aos «pedidos de ajuda já apresentados nos termos do Regulamento n.° 2793/77». Segundo a Comissão, os pedidos de ajuda em questão no caso em apreço deveriam beneficiar desta disposição, já que, em resultado do litígio relativo à restituição, não tinham sido objecto de uma decisão definitiva no momento da entrada em vigor do Regulamento n.° 188/83. Não foi pedido ao Tribunal que se pronunciasse sobre esta questão, sendo ao tribunal nacional que caberá determinar se a Butterabsatz pode invocar neste caso o Regulamento n.° 188/83: de qualquer modo, como já se referiu, a possibilidade de invocar o direito a uma ajuda reduzida ao abrigo do referido Regulamento n.° 188/83 apenas pode ser considerada relativamente às relações das existências em gado do terceiro trimestre de 1980 e apenas se o atraso verificado no seu envio não ultrapassar dez dias em relação à data prevista, ou seja, 1 de Julho de 1980.

19. O Tribunal é, assim, convidado a pronunciar-se sobre a questão algo teórica de saber se, partindo do princípio de que as relações relativas ao terceiro trimestre de 1980 foram enviadas apenas com «alguns dias de atraso» e que, no que respeita a essas relações, o litígio não pode ser resolvido mediante a aplicação retroactiva do Regulamento n.° 188/83, era compatível com o princípio da proporcionalidade o facto de a indústria de lacticínios perder a totalidade da ajuda paga para o período abrangido por essas relações.

20. Antes de responder a esta questão, parece-me necessário definir com maior exactidão a noção de atraso de «alguns dias», a que se refere o tribunal nacional. Julgo que para efeitos do presente processo, deve considerar-se que esta noção corresponde a um atraso não superior a dez dias. É, de facto, exacto que a prorrogação de dez dias apenas foi introduzida com a adopção do Regulamento n.° 188/83. No entanto, quando foi chamado a pronunciar-se sobre se esta mesma regra dos dez dias era compatível com o princípio da proporcionalidade, o Tribunal (no processo 9/85, Nordbutter/ /República Federal da Alemanha, supracitado) considerou que a perda total do montante da ajuda especial não era incompatível com o princípio da proporcionalidade sempre que, no caso das explorações mistas, as declarações exigidas pela mesma legislação comunitária fossem efectuadas com um atraso superior a dez dias. A meu ver, tal implica necessariamente que, mesmo para os factos verificados antes da adopção do Regulamento n.° 188/83, deva ser adoptado como limite do atraso máximo autorizado o prazo de dez dias.

21. Passarei agora a abordar a questão da proporcionalidade das disposições constantes da versão inicial do Regulamento

n.° 2793/77, que determinavam a perda total da ajuda no caso de a relação das existências em gado não ter sido enviada na data prevista. Para determinar se uma norma comunitária é contrária ao princípio da proporcionalidade, segundo uma jurisprudência constante do Tribunal, há que analisar se os meios utilizados são apropriados e necessários à consecução do objectivo visado. Quando uma regulamentação comunitária estabelece uma distinção entre obrigação principal, cujo respeito é essencial à realização do objectivo visado, e obrigação acesssória, essencialmente de natureza administrativa, tal regulamentação não poderá, sob pena de violar o princípio da proporcionalidade, sancionar o incumprimento da obrigação acessória tão severamente como o incumprimento da obrigação principal (ver, por exemplo, processo Atalanta/Produktschap voor Vee en Vlees, 240/78, Recueil 1979, p. 2137, e E. D. F. & Man (Sugar) Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce, 181/84, Recueil 1985, p. 2889).

22. Tendo em vista o conjunto da legislação comunitária aplicável no caso em apreço, a obrigação prevista pelo n.° 1, alínea b), do artigo 4.° do Regulamento n.° 2793/77, que obriga o produtor a enviar previamente uma relação trimestral das suas existências em gado, deve ser vista como uma obrigação acessória, de natureza administrativa, destinada a garantir o bom funcionamento do regime e, designadamente, a evitar abusos; ora, na versão inicial do regulamento, resulta do n.° 3, alínea b), do artigo 5.°, que qualquer incumprimento desta obrigação, ainda que mínimo, determina a mesma sanção que o incumprimento das outras obrigações, mais importantes, impostas aos produtores pelo artigo 4.°, quais sejam, no caso das explorações especializadas, a proibição de deter vitelos jovens e a obrigação de utilizar o leite desnatado na alimentação de outros animais que não os vitelos. Considero assim que antes da alteração do artigo 4.° do Regulamento n.° 2793/77, introduzida pelo Regulamento n.° 188/83 e entrada em vigor em 30 de Janeiro de 1983, a disposição do n.° 3, alínea b), do artigo 5.° do referido Regulamento n.° 2793/77 se encontrava viciada de nulidade na medida em que determinava a perda total pela indústria do montante da ajuda paga para o produtor e o trimestre em causa, mesmo que o referido produtor apenas tivesse ligeiramente excedido o prazo fixado para o envio da relação das existências em gado (com um atraso não superior a dez dias), e mesmo que se tivesse provado terem sido cumpridas as obrigações principais do regime.

23. A meu ver, o carácter desproporcionado da disposição inicial é implicitamente confirmado pela introdução, no Regulamento n.° 188/83, de uma disposição que prevê a perda parcial da ajuda e pelo acórdão supracitado que o Tribunal proferiu no processo Nordbutter/República Federal da Alemanha, no qual declarou que a regulamentação comunitária, com as alterações sofridas, «tem em conta a importante desvantagem que resultaria da perda total da ajuda no caso de terem sido ligeiramente ultrapassados os prazos prescritos» (n.° 17 do acórdão).

24. Para ser exaustivo acrescentarei que, no caso de o tribunal nacional declarar que determinadas ou todas as relações das existências em gado do terceiro trimestre de 1980 foram enviadas com um atraso não superior a dez dias e considerar impossível a aplicação retroactiva do Regulamento n.° 188/83, a indústria terá direito à totalidade da ajuda para o período correspondente às relações das existências em gado em questão.

A terceira e a quarta questões

25. As terceira e quarta questões dizem respeito às consequências jurídicas da introdução, pelo Regulamento n.° 1438/79, da possibilidade de optar entre exigir aos produtores relações trimestrais, como anteriormente, ou anuais. A terceira questão visa, com efeito, apurar se, no caso de um Estado-membro não ter efectuado essa escolha em 1 de Janeiro de 1980, a obrigação imposta ao produtor de enviar trimestralmente uma relação das suas existências em gado se extingue ou, pelo contrário, subsiste até ao momento em que o Estado-membro em questão tenha efectuado a sua escolha. A quarta questão visa essencialmente as repercussões do Regulamento n.° 1438/79 sobre a anterior obrigação do produtor de enviar trimestralmente a relação das suas existências em gado: esta obrigação mantém-se inalterada, ou deve considerar-se automaticamente alterada, tendo em conta as modificações introduzidas nas obrigações referidas no artigo 4.° do Regulamento n.° 2793/77?

26. Ambas as questões parecem pressupor que o Estado-membro em questão, ou seja, a República Federal da Alemanha, não tenha optado entre as comunicações trimestrais e as anuais até 1 de Janeiro de 1980. Neste contexto, deve notar-se que, na decisão proferida em 9 de Junho de 1986 no âmbito do processo nacional, o Verwaltungsgerichtshof considerou que a circular de 5 de Novembro de 1979, na qual o Bundesamt declarava ter a intenção de manter o sistema de controlos trimestrais das existências em gado, não constituía um exercício válido da escolha possibilitada pelo Regulamento n.° 1438/79. No entanto, não foi pedido ao Tribunal que se pronuncie sobre esta questão, pelo que compete ao tribunal nacional apreciar a natureza e os efeitos jurídicos dessa circular. De qualquer modo, esta questão parece ser de certa maneira irrelevante, já que, mesmo não tendo sido efectuada qualquer escolha válida até 1 de Janeiro de 1980, nada no teor do regulamento permite pensar que tenha surgido uma lacuna jurídica relativamente à obrigação do produtor de comunicar as suas existências em gado. Como refere a Comissão, sugerir que as obrigações do produtor se extinguiram equivale a eliminar um importante aspecto da fiscalização do bom funcionamento do regime da ajuda. Assim, deve responder-se à terceira questão que a obrigação de entregar trimestralmente uma relação das existências em gado se mantinha, excepto se o Estado-membro tivesse adoptado um sistema diferente e até ao momento em que o fizesse.

27. Tendo em conta o que fica dito, torna-se inútil responder à quarta questão. Constituindo a circular um exercício válido da escolha do Estado-membro, a situação jurídica dos produtores alemães abrangidos pelo regime da ajuda não sofreu alterações. No entanto, como já se referiu, mesmo que essa circular não fosse válida, não se verificava qualquer lacuna jurídica em resultado da entrada em vigor do Regulamento n.° 1438/79, de modo que o compromisso assumido pelos produtores de enviarem relações trimestrais das suas existências em gado continuava de pé, como no passado.

28. Em consequência, sugiro que as questões submetidas pelo Bundesverwaltungsgericht sejam respondidas da seguinte forma:

«1) O n.° 3, alínea b), do artigo 5.° do Regulamento n.° 2793/77 da Comissão, na redacção em vigor antes de 30 de Janeiro de 1983, deve ser considerado inválido, por violação do princípio da proporcionalidade, na medida em que prevê que a indústria que requer a ajuda especial deve reembolsar integralmente a ajuda paga para o produtor e o trimestre considerados, no caso de um dos produtores não ter cumprido o compromisso, referido no n.° 1, alínea b), segundo travessão, do artigo 4.°, de enviar antes do início de cada trimestre uma relação das suas exigências em gado, mesmo que o produtor apenas tenha ligeiramente ultrapassado o prazo estabelecido (de dez dias, no máximo) e se tenha provado que cumpriu as restantes obrigações previstas no regime da ajuda especial.

2) A análise das questões suscitadas não revelou qualquer outro elemento que possa afectar a validade do n.° 3, alínea b), do artigo 5.° do Regulamento n.° 2793/77 da Comissão.

3) O n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento n.° 1438/79 da Comissão, de 11 de Julho de 1979, deve interpretar-se no sentido de que a obrigação, imposta ao produtor pelo n.° 1, alínea b), do artigo 4.° do Regulamento n.° 2793/77, de enviar trimestralmente uma relação das suas existências em gado subsiste para além de 31 de Dezembro de 1979 e até ao momento em que o Estado-membro em causa tenha efectuado a escolha entre a declaração trimestral ou anual das existências em gado.»