CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN apresentadas em 15 de Outubro de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O Tribunale amministrativo regionale per il Veneto submeteu ao Tribunal de Justiça um determinado número de questões relativas à interpretação de certas disposições respeitantes ao regime de ajudas comunitárias destinadas a encorajar a extensificação da produção de produtos excedentários. Estas questões foram apresentadas no âmbito de um litígio que opõe Antonio Lante e a Regione Veneto, quanto à questão de saber se A. Lante pode beneficiar do regime de ajudas atrás referido.

Em primeiro lugar, indicarei a seguir as disposições comunitárias relevantes e o modo como as mesmas foram implementadas em Itália. Depois de descrever brevemente o litígio no processo principal, examinarei em seguida as questões prejudiciais.

O quadro jurídico

2. Através do Regulamento (CEE) n.° 1760/87 do Conselho, de 15 de Junho de 1987 [1], o *Conselho* impôs aos Estados-membros a obrigação de instaurar um regime de ajudas para encorajar (designadamente) a extensificação da produção em determinados sectores com excedentes, nomeadamente o sector da carne de bovino. Para esse efeito, os artigos 1.°-A e 1.°-B foram inseridos no Regulamento (CEE) n.° 797/85 do Conselho, de 12 de Março de 1985 [2]. Através do Regulamento (CEE) n.° 1094/88 de 25 de Abril de 1988 [3], o Conselho reorganizou o regime de ajudas instituído pelo Regulamento (CEE) n.° 1760/87 sem lhe introduzir modificações essenciais (v. o décimo primeiro considerando do Regulamento n.° 1094/88). Nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1094/88, as disposições relativas à extensificação da produção foram reagrupadas num novo artigo *1.°-B* do Regulamento n.° 797/85, que constitui o único artigo do título II «Extensificação da produção» [4].

Nos termos do artigo 1.°-B, *n.° 1*, do Regulamento (CEE) n.° 797/85, os Estados-membros instaurarão um regime de ajudas destinado à extensificação em relação aos produtos excedentários, ou seja, os produtos para os quais não haja de uma forma sistemática, ao nível comunitário, mercados normais não subsidiados.

O artigo 1.°-B, *n.° 2*, do Regulamento n.° 797/85 descreve o que é considerado extensificação: «a redução em, pelo menos,

* Língua original: neerlandês.

1 — Regulamento que altera os Regulamentos (CEE) n.° 797/85, (CEE) n.° 270/79, (CEE) n.° 1360/78 e (CEE) n.° 355/77 no que respeita às estruturas agrícolas e à adaptação da agricultura à nova situação dos mercados e à preservação do espaço rural (JO 1987, L 167, p. 1).

2 — Regulamento relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas (JO 1985, L 93, p. 1; EE 03 F34 p. 66).

3 — Regulamento que altera os Regulamentos n.os 797/85 e 1760/87 no que respeita à retiradas das terras aráveis bem como à extensificação e à reconversão da produção (JO 1988, L 106, p. 28).

4 — Através do Regulamento (CEE) n.° 2328/91 de 15 de Julho de 1991 (JO L 218, p. 1), o Conselho estabeleceu uma versão codificada do Regulamento n.° 797/85. Na altura dos factos do litígio no processo principal, o Regulamento n.° 2328/91 não era todavia ainda aplicável.

20 %, durante, pelo menos, cinco anos da produção do produto em causa, sem que as capacidades de outras produções excedentárias aumentem».

Nos termos do artigo 1.°-B, *n.° 3*, do Regulamento n.° 797/85, os Estados-membros determinarão:

«a) as condições da concessão da ajuda e, nomeadamente, as regras de redução da produção para os diferentes produtos. Com vista a realizar a redução da produção referida no n.° 2, no que diz respeito à carne de bovino, as regras podem prever que o número de unidades de gado seja reduzido em, pelo menos, 20 %...

b) o montante da ajuda em função do compromisso subscrito pelo beneficiário em função das perdas de rendimentos, bem como a forma do seu pagamento;

c) o período de referência, segundo a produção em causa, para o cálculo da redução;

d) o compromisso a subscrever pelo beneficiário com vista nomeadamente a uma verificação de que a produção é efectivamente reduzida.»

Por último, o artigo 1.°-B, *n.° 6*, do Regulamento (CEE) n.° 797/85 atribui competência à Comissão para determinar as regras de execução.

3. Baseando-se nesta última disposição, através do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 de 21 de Dezembro de 1988 [5], a *Comissão* determinou as regras de execução do regime de ajudas à extensificação da produção.

O artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 dispõe que os produtos que são objecto de uma ajuda à extensificação da produção são os enumerados no Anexo I. O Anexo I menciona, nomeadamente, a carne de bovino.

Segundo o *artigo 4.°, n.° 1*, do Regulamento (CEE) n.° 4115/88, os Estados-membros podem prever os dois métodos seguintes de redução da produção: um «método quantitativo» ou um «método técnicas de produção».

O *artigo 7.°* do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 dispõe que em caso de aplicação do método «quantitativo» no sector da carne de bovino, a redução da produção pode ser efectuada através de uma redução equivalente do número de cabeças normais do efectivo. Neste caso, os Estados-membros assegurar-se-ão do abate dos animais em causa ou da sua exportação definitiva para um país terceiro. Os Estados-membros devem igualmente velar por que o efectivo restante não seja objecto de uma intensificação da sua produção.

O artigo 10.°, n.° 3 do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 prevê por último que, no caso

5 — JO 1988, L 361, p. 13.

de extensificação da produção animal, o produtor comprometer-se-á a que:

«— as capacidades de produção, nomeadamente as construções, as instalações e os equipamentos fixos, que ficarem livres na sequência dessa extensificação não sejam utilizadas por si próprio, nem por terceiros, para o aumento de produções referidas no Anexo I, bem como de produções do âmbito da suinicultura e avicultura,

— as superfícies com culturas forrageiras permaneçam afectadas à alimentação dos animais da exploração».

4. Em *Itália,* as disposições atrás referidas foram implementadas pelo Decreto ministerial n.° 34, de 8 de Fevereiro de 1990[6]. Este decreto prevê que todos os produtores agrícolas que cultivem produtos enumerados no Anexo I do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 são considerados para a atribuição das ajudas à extensificação da produção. Além disso, prevê-se que (nomeadamente) as regiões ficam encarregadas da aplicação concreta da concessão das ajudas.

Na circular n.° 24486, de 5 de Setembro de 1990, dirigida, designadamente, às regiões, o Ministério da Agricultura italiano forneceu um certo número de precisões relativas às regras de execução. Segundo o ministério, as explorações zootécnicas «sem solo» não entram em linha de conta para a concessão das ajudas. Em especial, os produtores que se dedicam à produção animal a um nível industrial não poderiam ser qualificados de explorações agrícolas na acepção do Regulamento (CEE) n.° 797/85. Só os criadores de gado que disponham de suficientes superfícies forrageiras podem beneficiar das ajudas e, nesse caso, segundo a circular, a relação entre o número de cabeças de gado e as superfícies forrageiras deve ser fixada atendendo aos dados locais particulares.

Relativamente à Regione Veneto, as regras de execução foram fixadas pela decisão da Giunta n.° 4258, de 19 de Julho de 1990.

Dando cumprimento à circular ministerial atrás referida, a Giunta decidiu recusar o regime de auxílios às explorações «sem solo» do mesmo modo que às explorações em que o gado é criado com forragens de que menos de um quarto provém da propriedade.

As questões prejudiciais e as suas respostas

5. A. Lante possui uma exploração zootécnica intensiva de bovinos na província de Verona. A Regione Veneto recusou-lhe as ajudas para a extensificação da sua produção de carne de bovino pela razão de que o gado é criado com forragens de que menos de um quarto provém da propriedade da sua exploração. A. Lante interpôs um recurso contra esse indeferimento no Tribunal amministrativo regionale per il Veneto. Considerando que a sua decisão dependia do modo como convinha interpretar as disposições comunitárias em causa, este órgão jurisdicional submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

6 — GURI n.° 48 de 27.2.1990.

«1) O artigo 1.°-B, n.° 3, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 1094/88 (leia-se: do Regulamento n.° 797/85) deve ser interpretado no sentido de que permite aos Estados-membros — no momento de determinar as condições da concessão da ajuda destinada à extensificação da produção, de acordo com as modalidades próprias do seu direito público interno — excluir certas categorias de empresas como, por exemplo, as explorações zootécnicas 'intensivas' (isto é, que não são efectuadas em conexão com uma exploração agrícola) do benefício da ajuda em questão, partindo do princípio que esse tipo de ajuda se destina apenas às explorações agrícolas?

Esta interpretação é admissível tendo em conta os objectivos gerais da política das estruturas agrícolas prosseguidos pelo Regulamento (CEE) n.° 795/85 (após as alterações e aditamentos introduzidos) bem como os actuais objectivos da política agrícola comum, tal como resultam da regulamentação comunitária, tendo igualmente em conta que do ordenamento comunitário não é possível extrair uma definição geral e uniforme do conceito de exploração agrícola (acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Fevereiro de 1978 no processo 85/77), e considerando, por último, que o artigo 2.° e o Anexo I do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 da Comissão estabelecem que para o produto 'carne de bovino' seja concedida a ajuda em questão?

2) No caso de resposta afirmativa à questão anterior, pergunta-se igualmente ao Tribunal de Justiça se o artigo 10.°, n.° 3, segundo travessão, do Regulamento (CEE) n.° 4115/88, na medida em que prevê que as superfícies com culturas forrageiras permaneçam afectadas à alimentação dos animais da exploração, pode ser interpretado no sentido de que as explorações zootécnicas em que os animais sejam alimentados com forragens de que menos de um quarto provém da exploração não podem beneficiar da ajuda à extensificação da produção, cujas regras de execução foram determinadas pelo mesmo Regulamento (CEE) n.° 4115/88.»

6. Através das questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se as disposições comunitárias relativas à extensificação da produção dos produtos excedentários, e em especial o artigo 1.°-B, n.° 3, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 797/85 e o artigo 10.°, n.° 3, segundo travessão, do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 permitem a um Estado-membro recusar a concessão da ajuda ao explorador de uma exploração zootécnica de bovinos que ou (primeira questão) não possui terras ou (segunda questão) as possui mas as mesmas produzem menos de um quarto da alimentação dos animais. Em suma, estas questões pretendem saber se os Estados-membros podem fazer depender a concessão de ajudas a uma exploração zootécnica de bovinos da condição de o beneficiário produzir ele próprio uma parte da alimentação dos animais.

7. Para responder a esta questão, convém, em primeiro lugar, observar que, nos termos das disposições conjugadas do artigo 1.°-B, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 797/85 e do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 4115/88, bem como do Anexo I deste último regulamento, os Estados-mem-

bros são obrigados a instaurar um regime de ajuda à extensificação da produção de carne de bovino. Como resulta do artigo 1.°-B, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 797/85, é todavia deixada uma certa margem de apreciação aos Estados-membros: com efeito, estes devem fixar eles próprios um certo número de elementos, entre os quais figuram: «a) as condições de concessão da ajuda e, nomeadamente, as regras de redução da produção para os diferentes produtos».

Examinarei a seguir qual a extensão desta competência atribuída aos Estados-membros, e mais especialmente a questão de saber se a mesma inclui a possibilidade de um Estado-membro excluir do âmbito de aplicação do regime os criadores de bovinos que não tenham uma produção forrageira própria. Antes de proceder a esta análise, refiro que os regulamentos em causa não contêm qualquer disposição *expressa* a este respeito. Na verdade, determinadas disposições foram claramente redigidas tendo unicamente em mente as explorações agrícolas ligadas a uma propriedade[7]. Todavia, os regulamentos articulam-se em torno da redução da produção dos produtos excedentários a que o regime se aplica, entre os quais figura a carne de bovino[8]. Para o efeito, não é feita qualquer distinção entre a produção das exploração zootécnicas ligadas a propriedades agrícolas e a das explorações zootécnicas «sem solo». Resulta aliás da resposta dada pela Comissão à questão que lhe foi colocada pelo Tribunal de Justiça que os onze outros Estados-membros não efectuaram essa distinção. Assim, as disposições dos regulamentos em causa não dão uma resposta explícita no que respeita à aplicabilidade do regime das ajudas às explorações zootécnicas «sem solo».

8. Uma vez que os regulamentos em causa não contêm qualquer resposta explícita, convém examinar se, nestes regulamentos, podem ser encontradas indicações que respondam de modo implícito à questão da extensão da competência de execução atribuída aos Estados-membros. Uma primeira indicação a este respeito pode ser encontrada na parte da frase do próprio artigo 1.°-B, n.° 3, já referida: como exemplo das condições que devem ser determinadas pelos Estados-membros, esta disposição menciona «as regras de redução da produção para os diferentes produtos». A frase seguinte acrescenta que no que diz respeito à carne de bovino a redução da produção prevista pode ser alcançada reduzindo o número de unidades de gado em, pelo menos, 20 %.

Encontramos uma outra indicação no Regulamento de execução n.° 4115/88. Nos termo do terceiro considerando, *in fine*, «compete aos Estados-membros definir o ou os métodos adequados às condições locais de produção» para efectuar uma redução da produção.

Resulta destas indicações que a competência dos Estados-membros surge como limitada e orientada de um ponto de vista técnico. Diz

7 — Assim, o artigo 1.°-B, n.° 2, do Regulamento n.° 797/85 define a extensificação como a redução da produção sem que as capacidades de outras produções excedentárias aumentem. Todavia, um tal aumento será admitido na proporção de um aumento eventual da superfície agrícola útil da exploração. A mesma reflexão pode ser formulada no respeitante ao artigo 10.°, n.° 3, do Regulamento de execução (CEE) n.° 4115/88, que dispõe que, em caso de extensificação da produção animal, o produtor compromete-se-á a que as superfícies com culturas forrageiras permaneçam afectadas à alimentação dos animais da exploração.

8 — V. o artigo 1.°-B, n.os 2 e 3, alínea a), do Regulamento n.° 797/85 e os artigos 2.°, 3.°, 4.° e 7.° do Regulamento n.° 4115/88 bem como o Anexo I deste regulamento.

respeito à aplicação prática do regime de ajudas, adaptada à situação local, e muito especialmente ao modo concreto como a produção deve ser limitada. Não vislumbro, no âmbito desta competência, uma competência que lhes permita reduzir o círculo dos beneficiários das ajudas, em especial excluindo os criadores de bovinos que não disponham de uma produção própria de forragem.

9. O facto de os Estados-membros não terem uma competência de princípio para limitar o círculo dos beneficiários é, por outro lado, confirmado pelo artigo 4.°, n.° 3, do mesmo regulamento de execução, no qual é mencionado que mediante pedido fundamentado, a Comissão pode autorizar os Estados-membros «a determinar, em zonas onde as produções ou os sistemas de produção já sejam extensivos, condições específicas para a concessão da ajuda». Esta disposição atribui aos Estados-membros uma competência específica de regulamentação, através da autorização da Comissão, no caso de a extensificação ter sido já realizada em certas zonas. Em minha opinião, resulta novamente dessa disposição que, exceptuado esse caso especial e ainda, neste caso, através da autorização da Comissão, os Estados-membros não têm o poder de limitar o alcance da concessão da ajuda impondo condições específicas ou de modificar doutro modo esse alcance.

10. Deduzo das considerações anteriores que a competência conferida aos Estados-membros pelo artigo 1.°-B, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 797/85 não autoriza um Estado-membro a fazer depender a concessão das ajudas à extensificação da condição segundo a qual a exploração de bovinos beneficiária deve produzir, ela própria, uma parte da alimentação dos animais [9].

Conclusão

11. Consequentemente, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais do seguinte modo:

«O artigo 1.°-B do Regulamento (CEE) n.° 797/85, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 1094/89, não permite que os Estados-membros façam depender as ajudas à extensificação da produção de carne de bovino do facto de o beneficiário produzir também ele próprio uma parte da alimentação dos animais.»

9 — Não considero útil evocar ainda mais os argumentos formulados pelo Governo italiano, relativos à oportunidade de melhor adaptar o regime comunitário da extensificação à situação das explorações zootécnicas sem solo. Trata-se, no caso concreto, de argumentos que devem ser apresentados ao legislador comunitário e não ao Tribunal de Justiça no âmbito de um processo judicial.