CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL G. FEDERICO MANCINI

apresentadas em 7 de Outubro de 1986 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O tribunal de grande instance de Saint-Brieuc (França) pretende saber se determinadas normas nacionais relativas à organização dos mercados agrícolas são compatíveis com o direito comunitário da agricultura e com as regras de concorrência previstas pelo Tratado de Roma.

Em França, a Lei n.° 933, de 8 de Agosto de 1962, complementar da lei de orientação agrícola (JORF 10. 8. 1962, p. 7962), prevê a possibilidade de criação de agrupamentos de produtores para «nos limites da sua competência e dos poderes que lhes são conferidos adoptarem normas destinadas a organizar e a disciplinar a produção e a comercialização, a tornar estáveis as listas..., e a orientar a actividade dos seus membros em função das exigências do mercado» (artigo 14.°). Por sua vez, estes agrupamentos estão autorizados a unir-se em «comités económicos» para harmonizar, no âmbito de uma determinada região agrícola, as normas de origem associativa que digam respeito a um mesmo sector; e os comités a que se reconheça uma certa experiência podem conseguir, mediante despacho interministerial, que algumas regras comuns se tornem obrigatórias *erga omnes*, ou seja, também para os produtores que operam na mesma região mas não filiados num agrupamento. O despacho pode, ainda, autorizar o comité a «cobrar direitos de inscrição e contribuições calculadas com base no valor dos produtos, ou por referência às superfícies cultivadas, ou ainda com base em ambos os parâmetros» (artigo 17.°).

Ora, com base nesta lei, determinadas normas emitidas pelo Comité Económico Agrícola Regional de Frutas e Produtos Hortícolas da Bretanha (a seguir designado «Cerafel») foram alargadas, por despacho de 27 de Julho de 1966, ao conjunto dos produtores de couves-flores e de alcachofras da região e, por uma segunda decisão tomada na mesma data, aos produtores de batata nova. Elas impunham: a) a declaração anual, para cada um dos produtos em causa, das superfícies cultivadas; b) a observância das normas (definidas como normas «de qualidade») relativas à selecção, à calibragem, ao peso e à apresentação dos produtos; c) a venda ao público da totalidade da produção nos mercados aprovados pelo comité; d) a observância da regra do «preço de retirada», com a obrigação de pagamento das correspondentes contribuições à caixa do comité, para a manutenção de tal regime; e) a contribuição para um fundo especial para iniciativas de publicidade e propaganda.

Ao controlar a observância de tais obrigações, o Cerafel verificou que Le Campion, um produtor de couves-flores não inscrito, tinha omitido a comunicação da superfície das suas culturas e não tinha pago as contribuições relativas às campanhas de 1979 a

* Tradução do italiano.

1982. Chamando a juízo, Le Campion alegou que o alargamento das regras emitidas pelo Cerafel a todos os produtores da região é incompatível com os princípios enunciados no artigo 39.° do Tratado CEE e com as normas sobre a organização comum de mercado. Além disso, na falta de uma autorização expressa da parte da Comissão das Comunidades Europeias, as normas da Lei n.° 933 devem ser consideradas contrárias ao princípio do «mercado aberto» estabelecido pelos artigos 85.° e seguintes do Tratado.

O tribunal de Saint-Brieuc suspendeu a instância o processo e por decisão de 2 de Julho de 1985 submeteu ao Tribunal de Justiça a questão assim enunciada: pode um comité económico agrícola invocar uma excepção ao princípio da livre concorrência sancionado pelo artigo 85.°, primeiro parágrafo, do Tratado para tornar extensiva, ao conjunto dos produtores do país ou da região considerada, a regulamentação posta em vigor pelos seus membros?

2. No decurso do processo apresentaram observações as partes no processo principal, o Governo francês e a Comissão. São particularmente úteis as intervenções desta última e do Cerafel; elas permitem de facto, identificar com maior precisão os termos do problema sobre o qual sois chamados a pronunciar-vos.

O litígio — recorda-se — diz essencialmente respeito ao pagamento das contribuições que Le Campion deve ao comité agrícola em virtude de um despacho interministerial de extensão relativo às couves-flores e às alcachofras de algumas disposições aprovadas pelo Cerafel. Ora, diferentemente das batatas novas, aqueles produtos hortícolas fazem parte de uma organização comum de mercado, a das frutas e produtos hortícolas, que é hoje disciplinada pelo Regulamento n.° 1035/72, de 18 de Maio de 1972 (JO L 118, p. 1). É, portanto com base nele que deveremos, em primeiro lugar, apurar se uma medida nacional, como aquela que invoca o Cerafel é ou não legítima. Dir-se-á que no sector das frutas e produtos hortícolas também existe, desde 1983, um regime *comunitário* de extensão, aliás muito semelhante ao modelo francês (regulamentos n.^{os} 3284/83 e 3285/83 do Conselho, de 14 de Novembro de 1983, JO L 325, p. 1 e 8). A observação é exacta. Todavia, em relação às couves-flores e às alcachofras, aquele regime entrou em vigor em 1 de Outubro de 1985; não pode, por isso, ter incidência sobre o mérito da nossa questão, que deve, em contrapartida, ser resolvida à luz dos princípios comunitários vigentes quando tiveram lugar os factos do processo principal.

Examinemos agora estes princípios. O primeiro deduz-se do décimo considerando do Regulamento n.° 1035/72. Para o legislador de Bruxelas «a formação de organizações de produtores que estabeleçam a obrigação para os associados de se submeterem a certas regras, nomeadamente em matéria de comercialização», não prejudica o funcionamento da organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas, antes podendo contribuir eficazmente para a realização dos seus objectivos.

Portanto, no âmbito da organização comum de mercado, comités como o Cerafel dispõem de um pleno direito de cidadania; todavia, o facto é que, ao definir as suas competências e os seus limites, os artigos 13.° a 15.° do regulamento nada prevêem quanto à possibilidade de alargar, por acto do poder público, a eficácia das disposições que deles emanam para os produtores não ade-

rentes. Estamos, por outras palavras, perante uma lacuna que, no entanto, já foi colmatada por um acórdão do Tribunal. Analisando um problema em muitos aspectos análogo — a legalidade perante o direito comunitário de uma norma nacional que impunha a determinados produtores a inscrição numa organização instituída para incentivar a produção e a venda de maçãs e peras — o Tribunal decidiu, efectivamente, que tal norma «não pode ser considerada incompatível com as disposições (do Regulamento n.° 1035/72)... a não ser que a actividade da organização seja, por seu turno contrária às ditas disposições» (acórdão de 13 de Dezembro de 1983, processo 222/82, Apple and Pear Development Council/Lewis, Recueil 1983, p. 4083, 4122).

Aplicadas ao caso concreto, estas palavras permitem chegar a uma primeira conclusão: na ausência de normas comunitárias específicas, deve considerar-se legal um regime nacional que torne extensivas aos produtores independentes da região as obrigações estabelecidas por um organismo agrícola, contanto que tais obrigações ou as consequências que derivarem da sua extensão não se mostrem contrárias às normas do Regulamento n.° 1035/72.

3. Chegados a este ponto, para resolver a dúvida do juiz bretão resta-nos passar em revista à luz do critério assim definido, as normas associativas a que se refere o despacho de 27 de Julho de 1966. No tocante à primeira — obrigação de declaração das superfícies cultivadas — o Cerafel observa que a recolha dos dados relativos à produção lhe permite efectuar investigações no sentido de melhorar a qualidade e a venda dos produtos hortícolas e que os resultados destes estudos são utilizáveis também por parte dos produtores não inscritos. A eficácia *erga omnes* da dita disposição traduz-se por outras palavras, numa vantagem para a totalidade do sector de frutas e produtos hortícolas da região; ela não pode, portanto, considerar-se contrária à organização comum que, como se sabe, prossegue objectivos idênticos [ver neste sentido, o citado acórdão no processo 222/82, n.° 1, alínea a) da parte decisória].

Passemos às disposições relativas à selecção, ao peso e à calibragem dos produtos. A este respeito, observo, por um lado, que, instituída uma organização comum de mercado, «os Estados-membros ficam obrigados a abster-se de qualquer medida» tendente a derrogá-la ou a prejudicar-lhe a eficácia (acórdão de 29 de Novembro de 1978, processo 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Recueil 1978, p. 2347, 2372) e ainda, por outro lado, que no caso concreto, o legislador comunitário estabeleceu para as couves-flores e as alcachofras normas de qualidade precisas (Regulamento n.° 23, de 4 de Abril de 1962, JO n.° 30, p. 965/62, anexo II, e n.° 58, de 15 de Junho de 1962, JO n.° 56, p. 1607/62, anexo I), organizando assim um sistema a que o Tribunal reconheceu «carácter exaustivo» (acórdão no processo 222/82, já citado, n.° 1 alínea c) da parte decisória). Ora, as regras adoptadas pelo comité podem divergir de tal sistema; o acto das autoridades nacionais que as torne eficazes *erga omnes* é, portanto, susceptível de o derrogar e, por isso mesmo, viola o dever de abstenção a que aludi.

A seguir, vem a obrigação de venda ao público da totalidade da produção apenas nos mercados autorizados pelo Cerafel e a de contribuir para o regime do «preço de reti-

rada». A previsão da primeira, afirma-se, tem por objectivo a protecção dos produtores aderentes das perturbações do mercado bretão de frutas e produtos hortícolas, sobre o qual os grossistas e os intermediários exercem um domínio quase incontestado. A segunda obrigação pretende, por sua vez, impedir que os preços de mercado desçam aquém de um limite (precisamente, o preço de retirada), abaixo do qual se torna economicamente mais útil renunciar à venda e pagar aos produtores uma indemnização pelas quantidades não vendidas. Ora, acrescenta-se, o alargamento *erga omnes* de tais obrigações estabiliza ainda mais o mercado, consentindo ao Cerafel o controle eficaz não só da totalidade da produção regional, como também da sua comercialização.

Digo, desde já, que não pode haver dúvidas quanto à licitude dos objectivos visados pelas duas disposições. O artigo 13.° do regulamento de base prevê, de facto, que a instituição de uma organização de produtores implica, para quem a ela aderir, a obrigação «de aplicar, em matéria de... comercialização, as normas (por ela) adoptadas» e «de vender, por (seu intermédio)... toda a produção». Por outro lado para estabilizar os preços o legislador comunitário considerou desejável que as ditas organizações intervenham «no mercado aplicando, em particular, um preço..., abaixo do qual os produtos dos seus aderentes sejam retirados do mercado» (décimo segundo considerando do regulamento de base). Além disso, o artigo 15.°, n.° 1, terceiro parágrafo, do mesmo regulamento precisa que «para o financiamento destas medidas..., os produtores associados constituirão um fundo de intervenção que é alimentado por contribuições que incidem sobre as quantidades postas à venda».

Todavia, o facto é que, como o prova a sua letra, estas disposições têm um âmbito *circunscrito*: por outras palavras, dirigem-se apenas aos comités e aos seus membros. A disciplina geral de que o mesmo legislador dotou o sector de frutas e produtos agrícolas funda-se, antes, no princípio do mercado aberto, isto é, o mercado a que «todos os produtores têm livre acesso» e que funciona unicamente na base dos «instrumentos jurídicos contemplados na organização comum» (acórdão no processo 83/78, já citado, n.° 57). Daqui decorre, parece-me, que as normas do Cerafel são compatíveis com tal organização desde que se apliquem apenas aos sujeitos de que emanaram; enquanto que torná-las extensivas *erga omnes* significaria na prática a substituição do regime comum por um regime especial, que o regulamento de base não desaprova antes encoraja, mas que pretende reservar aos inscritos.

Em particular, no caso da obrigação de venda ao público da totalidade da produção nos mercados autorizados pelo comité, o alargamento é inaceitável uma vez que não permite que os produtores independentes «efectuem livremente as compras e as vendas,... nas condições estabelecidas pelas normas comunitárias» e, quanto ao sistema do preço de retirada, a sua aplicação aos não inscritos é ilegal porque os impediria de be-

neficiar «*directamente* das medidas de intervenção e de qualquer outra medida normalizadora do mercado prevista pela organização comum» (acórdão no processo 83/78, já citado, n.° 58, sublinhado meu).

Relembro efectivamente que, além do dito sistema, o regulamento de base prevê no artigo 19.° um regime de intervenção aplicável a todos os produtores quando as autoridades comunitárias verificarem uma situação de «grave crise». Ora, uma vez alargadas ao conjunto dos produtores bretões, as normas do Cerafel acabariam por subverter o *modus operandi* deste duplo mecanismo: o regime do artigo 19.° — observa justamente a Comissão — perderia toda a razão de ser e a estabilização do mercado realizar-se-ia a um nível superior ao previsto pela organização comum. É obvio que, na falta de uma disciplina comunitária relativa ao alargamento, consequências deste género devem considerar-se incompatíveis com o funcionamento de tal organização.

Resta por apurar a legalidade da última obrigação imposta pelo Cerafel: o pagamento das quotas para a realização das campanha publicitárias que o comité promove. Resulta do processo que uma parte importante de tais montantes é efectivamente destinada a subsidiar um fundo para a propaganda dos produtos e a promoção das vendas, enquanto que a parte restante serve para cobrir as despesas de gestão suportadas pelo comité. Resulta, além disso, que os produtores não inscritos são obrigados a pagar metade da importância exigida aos aderentes.

Dito isto, importa voltar ao acórdão proferido no processo 222/82. «No caso», afirma-se, «de uma taxa (tratava-se, para ser mais exacto, da taxa de inscrição na Apple and Pear Development Council) servir para financiar uma organização que desenvolva actividades parcialmente incompatíveis com o direito comunitário...», as disposições do Regulamento n.° 1035/72 «opõem-se (à obrigação) imposta aos produtores (do seu pagamento)» e acrescenta-se «cabe ao juiz nacional determinar se, considerada a importância das actividades incompatíveis, tal circunstância compromete a legalidade da taxa, e deve implicar a exoneração total, ou parcial» [n.° 3, alínea c) da parte decisória)]. *Mutatis mutandis*, a mesma solução se impõe no nosso caso.

4. A análise até aqui efectuada leva-nos, portanto, a concluir que, salvo no que diz respeita à declaração das áreas cultivadas, as obrigações previstas pelo despacho interministerial em matéria de couves-flores e de alcachofras, se forem tornadas extensivas a todos os produtores da região, prejudicam o funcionamento correcto da organização comum de mercado e são, portanto, incompatíveis com as normas do Regulamento de base n.° 1035/72.

Nestas condições, torna-se supérfluo apurar se a medida controversa é também incompatível com as regras de concorrência previstas pelo Tratado de Roma. Um tal exame justificar-se-ia no tocante ao despacho de alargamento relativo às batatas novas que constituem um produto para o qual não existe actualmente uma organização comum. Mas, como recordei no n.° 2, a controvérsia entre o Cerafel e Le Campion diz apenas respeito à inobservância das obrigações relativas à produção e à comercialização das couves-flores. Este aspecto do problema suscitado pelo juiz *a quo* é, pois, estranho ao processo principal e pode ser deixado de parte.

5. Com base nas considerações que precedem proponho que se responda da forma seguinte à questão formulada pelo tribunal de grande instance de Saint-Brieuc, por decisão de 2 de Julho de 1985, no processo instaurado pelo Cerafel contra Le Campion.

Na ausência de uma norma comunitária, que expressamente autorize o alargamento das regras estabelecidas por um comité regional de produtores de um determinado sector agrícola, as normas do Regulamento n.° 1035/72, que estabelece a organização comum de mercados no sector das frutas e produtos hortícolas, obstam a que um Estado-membro adopte medidas administrativas mediante as quais se tornem extensivas aos produtores não aderentes ao referido comité, as obrigações de apresentar a totalidade da produção para venda ao público exclusivamente nos mercados aprovados por aquele, de aplicar as normas relativas à selecção, ao peso, à calibragem e à apresentação dos produtos e de respeitar o seu sistema de preço de retirada.

Cabe ao juiz nacional determinar se, considerada a importância das actividades incompatíveis desenvolvidas pelo comité, tal circuntância compromete a legalidade das contribuições impostas aos produtores não aderentes e comporta a exoneração total ou parcial das mesmas.