SOCIÉTÉ DES USINES DE BEAUFORT/CONSELHO

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN-PIERRE WARNER

apresentadas em 13 de Dezembro de 1978 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Os processos sobre os quais tenho hoje que me pronunciar foram intentados com base no artigo 173.° do Tratado CEE pelas sete empresas produtoras de açúcar em Guadalupe e na Martinica. A recorrente em cada uma destas acções solicita que o Regulamento (CEE) n.° 298/78 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1978, seja anulado. A associação profissional das recorrentes — Syndicat général des producteurs de sucre et de rhum des Antilles françaises — interveio em apoio das conclusões das recorrentes.

Tendo o Conselho deduzido uma excepção de inadmissibilidade dos recursos das recorrentes, com base no artigo 91.° do Regulamento Processual do Tribunal, este decidiu limitar as alegações a esse aspecto concreto, que foi discutido em 30 de Novembro de 1978. É portanto a esta questão que me irei cingir por agora.

A organização comum de mercado no sector do açúcar, baseada actualmente no Regulamento (CEE) n.° 3330/74 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1974 (JO L 359, de 31 de Dezembro de 1974), é conhecida do Tribunal e, nomeadamente, o regime de quotas estabelecido nos artigos 23.° e seguintes do mesmo regulamento.

O artigo 23.° prevê que este regime é aplicável às campanhas açucareiras de 1975/1976 a 1979/1980 inclusive.

O artigo 24.°, n.° 1, determina que os Estados-membros atribuirão uma «quota de base» a todas as empresas que tenham explorado a sua quota de base durante a campanha açucareira de 1974/1975. O texto em língua inglesa desta disposição utiliza, com efeito, a expressão «used up», dando a entender com isto que uma empresa não tem direito a qualquer quota relativamente às campanhas de 1975/1976 a 1979/1980 se não tiver esgotado a sua quota de base durante a campanha açucareira de 1974/1975. A leitura do texto da disposição nas outras cinco línguas oficiais das Comunidades, bem como a dos considerandos e disposições do regulamento considerados no seu conjunto, demonstram claramente, porém, que o texto em língua inglesa foi quanto a isto redigido de forma incorrecta. O direito de uma empresa a uma quota de base para qualquer campanha açucareira não está subordinado à condição de ela ter explorado a totalidade da sua quota de base durante a campanha de 1974/1975. A questão tem alguma importância no presente processo, dado que o Conselho defende, sem ser contestado neste aspecto pelas recorrentes, que nenhuma destas jamais produziu, desde antes da campanha de 1974/1975, mais do que uma fracção da sua quota de base.

O artigo 24.°, n.° 2, precisa o modo pelo qual os Estados-membros procederão à atribuição prevista no n.° 1 da mesma disposição. O método é, em resumo, o seguinte. O artigo 24.°, n.° 2, último parágrafo, atribui a cada Estado-membro uma «quantidade de base». No caso da França, a quantidade de base é de 2 996 000 toneladas, que se divide em duas partes: 2 530 000 toneladas para a metrópole e 446 000 toneladas para os departamentos ultramarinos. O artigo 24.°, n.° 2, primeiro

* Língua original: inglês.

parágrafo, define uma fórmula nos termos da qual qualquer Estado-membro é obrigado a repartir a sua quantidade de base, ou a parte desta atribuída a cada uma das suas regiões, entre as empresas situadas nesse Estado ou nessa região, com base na produção de cada uma delas durante as campanhas açucareiras de 1968/1969 a 1972/1973. Esta fórmula foi elaborada de modo a não conferir qualquer poder discricionário, seja ele qual for, aos Estados-membros. Determina-se, no entanto, que a sua execução deverá ser efectuada sem prejuízo de certas disposições, que são as seguintes:

a) o artigo 24.°, n.° 2, segundo parágrafo, que prevê que, quando a produção de referência de uma empresa for inferior à sua quota de base para a campanha açucareira de 1974/1975, esta quota será utilizada em vez da outra na aplicação da fórmula;

b) o terceiro parágrafo, que confere aos Estados-membros um poder discricionário limitado para se afastarem da fórmula em certas e determinadas circunstâncias;

c) o artigo 24.°, n.° 3 — que tem uma importância fundamental no presente processo —, que prevê que:

«O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, aprovará as regras gerais de aplicação do presente artigo e as eventuais derrogações a estas disposições»;

d) finalmente, o artigo 24.°, n.° 4, que prevê que, se se revelarem necessárias modalidades de aplicação do artigo 24.°, estas serão adoptadas em conformidade com o «procedimento do Comité de Gestão».

É necessário recordar ao Tribunal que o açúcar produzido no âmbito da quota de base de uma empresa, comummente denominado açúcar «A», dá direito ao benefício integral dos mecanismos de apoio dos preços previstos no regulamento e, nomeadamente, ao reembolso das despesas de armazenagem (artigo 8.°), à compra ao preço de intervenção (artigo 9.°) e às restituições à exportação (artigo 19.°).

Nos termos do artigo 25.°, a cada empresa a que foi fixada uma quota de base pode ser atribuída uma «quota máxima», igual à sua quota de base multiplicada por um coeficiente fixado anualmente pelo Conselho. O açúcar produzido por uma empresa para além da sua quota de base, mas dentro dos limites da sua quota máxima, denominado açúcar «B», dá igualmente direito ao benefício integral dos mecanismos de apoio dos preços, mas fica sujeito a uma quotização à produção, por força do artigo 27.°

Quanto ao açúcar produzido por uma empresa para além da sua quota máxima, ou seja, o açúcar «C», nos termos do artigo 26.° não beneficia do apoio dos preços e não pode ser comercializado no mercado interno, devendo ser exportado para o exterior da Comunidade sem beneficiar de qualquer restituição.

No próprio dia em que adoptou o Regulamento n.° 3330/74, o Conselho aprovou igualmente o Regulamento n.° 3331/74, «relativo à atribuição e à modificação das quotas de base no sector do açúcar» (JO L 359, de 31 de Dezembro de 1974). Ao proceder assim, o Conselho actuou ao abrigo do artigo 24.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3330/74, embora tivesse podido fazê-lo com base numa simples proposta da Comissão. Todavia, o Conselho tinha ainda a vantagem de dispor de um parecer do Parlamento Europeu e de um parecer do Comité Económico e Social.

A maior parte do Regulamento n.º 3331/74 trata das consequências, na perspectiva das quotas de base, de eventos tais como as fusões, alienações e cessações de actividades de empresas. Todavia, o regulamento atribui igualmente aos Estados-membros a faculdade de «diminuir a quota de base de cada empresa de uma quantidade que não exceda, relativamente a todo o período de 1 de Julho de 1975 a 30 de Junho de 1980, 5% da quota de base atribuída inicialmente», «a fim de ter em conta eventuais alterações na estrutura da indústria açucareira e da cultura da beterraba» — ver o terceiro considerando e o artigo 2.º, n.º 1. O artigo 2.º, n.º 1, prossegue, determinando que «os Estados-membros atribuirão a quantidade subtraída a uma ou várias outras empresas». O artigo 2.º, n.º 2, confere poderes especiais à República Italiana com o objectivo de alterar a quota de base das empresas estabelecidas no seu território na medida necessária para permitir a realização de projectos de reestruturação submetidos à Comissão.

Na parte que interessa para os presentes processos, o Regulamento n.º 298/78 (JO L 45, de 16 de Fevereiro de 1978), cuja validade as recorrentes intentam contestar mediante os recursos ora em causa, foi adoptado pelo Conselho, por força do artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3330/74, sob proposta da Comissão, sem qualquer parecer do Parlamento Europeu ou do Comité Económico e Social. O Conselho tece aí as seguintes considerações:

«... desde a entrada em vigor da organização comum de mercado do açúcar, a produção de açúcar dos departamentos franceses de Guadalupe e da Martinica nunca atingiu o montante equivalente à soma das quotas de base das empresas estabelecidas nesses departamentos e... as superfícies cultivadas com cana-de-açúcar sofreram mesmo uma regressão na Martinica;... as perspectivas de produção não permitem encarar, em relação à maioria das empresas em questão, uma alteração desta situação;

... no departamento francês da Reunião existem possibilidades de extensão das superfícies cultivadas com cana-de-açúcar;... a única cultura alternativa à da cana-de-açúcar, a do gerânio, está em declínio contínuo e já não apresenta qualquer perspectiva válida;

... a produção no departamento da Reunião está repartida por cerca de 15 000 plantadores que exploram pequenas superfícies;... impõe-se, por conseguinte, com vista a garantir um rendimento equitativo a estes plantadores, fazer utilização das possibilidades de extensão dessas superfícies;... a condição prévia para qualquer melhoria dos rendimentos dos plantadores reside no aumento das quotas de base das empresas açucareiras em causa;

... convém, por estas razões, admitir a possibilidade de utilizar em benefício da Reunião uma parcela, não utilizada em Guadalupe e na Martinica, da quantidade de base da República Francesa destinada pelo Regulamento (CEE) n.º 3330/74 a estes departamentos ultramarinos;... deve, portanto, prever-se um aumento da percentagem até ao limite da qual a República Francesa poderá alterar as quotas de base das empresas estabelecidas nos seus departamentos ultramarinos;... para este efeito, o Regulamento (CEE) n.º 3331/74 do Conselho... deve ser alterado em conformidade...».

O dispositivo do regulamento compõe-se de dois artigos.

O artigo 1.º adita ou pretende aditar ao artigo 2.º do Regulamento n.º 3331/74 um novo número, cujos termos essenciais são os seguintes:

«Em derrogação do artigo 24.º, n.º 2, primeiro, segundo e terceiro parágrafos, do Regula-

mento (CEE) n.° 3330/74, e do n.° 1 do presente artigo, a República Francesa pode diminuir a quota de base de cada empresa estabelecida nos seus departamentos ultramarinos, com base em planos de reestruturação do sector da cana-de-açúcar e do sector do açúcar destes departamentos, de uma quantidade que não exceda, relativamente a todo o período de 1 de Julho de 1977 a 30 de Junho de 1980, 10% da quota de base de cada uma delas, aplicável durante a campanha açucareira de 1976/1977.

...

A República Francesa atribuirá a quota modificada...

Os planos de reestruturação e as medidas deles resultantes que afectem as quotas de base serão imediatamente comunicados à Comissão.»

O artigo 2.° do regulamento estabelece unicamente a data em que ele deve entrar em vigor, bem como a data (1 de Julho de 1977) em que é aplicável.

As recorrentes, mediante os recursos apresentados, intentam contestar a validade deste regulamento apoiando-se em dois fundamentos.

Em primeiro lugar, defendem que o regulamento é incompatível com os Regulamentos n.° 3330/74 e n.° 3331/74. Para este efeito, alegam que o artigo 24.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3330/74 estabelece o princípio de que as quotas de base devem ser fixadas por um período de cinco anos. A medida até à qual é permitido derrogar a tal princípio foi definida pelo Conselho no Regulamento n.° 3331/74. Na parte que interessa para os presentes processos, um Estado-membro podia diminuir a quota de base de uma empresa até ao limite de uma quantidade que, no total, não excedesse, relativamente a todo o período quinquenal, 5% da quota de base. O Conselho não tinha o poder, no dizer das recorrentes, de alterar posteriormente esta percentagem para 10%.

Em segundo lugar, as recorrentes defendem que o Regulamento n.° 298/78 é incompatível com o artigo 40.°, n.° 3, do Tratado, que proíbe qualquer discriminação entre produtores da Comunidade. O regulamento, segundo afirmam, teria como efeito o seu isolamento, ao transformá-las nos únicos produtores de açúcar da Comunidade que, abstraindo da posição especial dos produtores italianos, seriam susceptíveis de ver reduzida a sua quota de base em mais de 5%. Os considerandos deste regulamento permitem afirmar, em especial, que ele deve ser entendido no sentido de criar uma discriminação entre as próprias recorrentes e os produtores da Reunião.

O Conselho sustenta, por seu lado, que os recursos são inadmissíveis, com o fundamento de que o regulamento não constitui uma decisão que diga directa e individualmente respeito às recorrentes, na acepção do artigo 173.° do Tratado.

Esta argumentação suscita, em teoria, três questões:

1) O acto cuja validade se contesta constituirá na realidade uma decisão, «embora tomada sob a forma de regulamento»?

2) No caso afirmativo, tratar-se-á de uma decisão que diga directamente respeito àqueles que a contestam?

3) Neste caso, tratar-se-á de uma decisão que lhes diga individualmente respeito?

A primeira questão não surge, no presente caso, no primeiro plano da argumentação das partes. Estas, com efeito, concentraram-se na segunda e na terceira questões, julgando, a meu ver, que uma resposta correcta a estas conduziria a uma resposta correcta à primeira.

O Conselho foi ao ponto de afirmar que o Regulamento n.º 298/78 não diz respeito às recorrentes nem directa nem individualmente. Trata-se de uma afirmação que, em minha opinião, não pode justificar-se. As recorrentes fazem parte de um grupo de operadores comerciais determinado e conhecido, ou seja, dos produtores de açúcar estabelecidos nos departamentos ultramarinos franceses que, tendo explorado a sua quota de base em 1974/1975, obtiveram a atribuição de quotas para os cinco anos seguintes. Existe uma ampla jurisprudência do Tribunal que estabelece que, se um acto de uma instituição da Comunidade afectar um grupo assim delimitado de modo diferente da sua incidência relativamente a qualquer outra pessoa, tal acto «diz individualmente respeito» a cada membro desse grupo. Citei a jurisprudência existente a este respeito nas minhas conclusões no processo CAM/Comissão (100/74, Recueil 1975, p. 1406 e segs., Colect. 1975, p. 471 e segs.). Desde então, foram proferidos os acórdãos do Tribunal neste mesmo processo (v., nomeadamente, os n.os 15 a 19) e no processo Société pour l'exportation des sucres/Comissão (88/76, Recueil 1977, p. 709, Colect. 1977, p. 249, em especial os n.os 10 e 11). Tal grupo deve ser diferenciado de uma categoria de pessoas em que a identidade daqueles que a compõem pode ser susceptível, em certo momento, de constituir o objecto de uma determinação mais ou menos precisa, mas que é definida em termos gerais de modo a abranger, por exemplo, todos os que exerçam uma forma especial de actividade comercial.

O Conselho encontra, em meu entender, um terreno mais firme quando defende que o Regulamento n.º 298/78 não diz «directamente» respeito às recorrentes, porque se limita a atribuir um poder discricionário à República Francesa. Também, quanto a isto, a jurisprudência do Tribunal é clara e constante. Quando um acto de uma instituição comunitária não produzir por si só efeitos imediatos em relação aos direitos de uma pessoa, mas apenas autorizar um Estado-membro a iniciar uma acção susceptível de produzir tais efeitos, não é o acto da instituição comunitária, mas sim a acção do Estado-membro, contando que haja alguma, que pode dizer directamente respeito a esta pessoa; e tal acção pode ser contestada — contanto que isso seja possível — perante o juiz nacional competente, mas não perante este Tribunal, ao abrigo do artigo 173.º do Tratado, embora a validade do acto comunitário possa evidentemente ser posta em causa no âmbito de um reenvio do órgão jurisdicional nacional, efectuado nos termos do artigo 177.º do Tratado. A jurisprudência anterior sobre este aspecto é igualmente citada nas minhas conclusões no processo CAM, a partir do qual o seu alcance foi confirmado pelo acórdão proferido no processo 123/77, UNICME/Conselho (Colect. 1978, p. 317), no qual o Conselho se baseia, a meu ver, com razão.

Dois acórdãos do Tribunal, ou seja, os que foram proferidos nos processos Toepfer (106/63 e 107/63, Colect. 1965-1968, p. 119), e no processo Bock (62/70, Colect. 1971, p. 333) estabelecem a existência de uma aparente excepção a este princípio. Estes acórdãos revelam que, em determinadas circunstâncias, um acto de uma instituição comunitária que, aparentemente, se limita a atribuir um poder discricionário a um Estado-membro, pode ser

considerado, no entanto, como um acto que diz directamente respeito a uma pessoa por ele afectada se não houver qualquer dúvida na época em que o acto em questão foi adoptado, quanto ao modo de exercício, pelo Estado-membro, deste poder discricionário. Foi sem dúvida que, tendo presente esta jurisprudência, o advogado das recorrentes afirmou, na audiência, que a análise de determinada correspondência trocada entre o Governo francês e a Comissão (correspondência que não consta do processo) revela que o Regulamento n.° 298/78 foi adoptado a pedido do Governo francês. Também afirmou que o poder discricionário atribuído à República Francesa pelo regulamento em causa tinha sido exercido por meio de um despacho que foi notificado às recorrentes em Agosto de 1978. Confesso que as afirmações do advogado das recorrentes não me pareceram suficientes para estender a referida excepção ao caso que nos ocupa. Mas, seja como for, considero que o Tribunal deve manifestar a sua adesão à regra bem assente de que não pode conhecer de questões suscitadas pela primeira vez na audiência, muito especialmente quando faltem as provas necessárias para a sua solução.

Nos seus memorandos, as recorrentes pretenderam furtar-se à conclusão de que o regulamento não lhes diz directamente respeito e que, por esta razão, os seus recursos são inadmissíveis, invocando para tal três fundamentos.

Em primeiro lugar, suscitaram uma questão processual. Defenderam que o pedido interlocutório apresentado pelo Conselho por força do artigo 91.° do Regulamento Processual, é, ele próprio, inadmissível, dado que o Conselho suscita em tal pedido não só a questão da admissibilidade dos recursos mas lhe acrescenta também, ainda que sucintamente, questões relativas ao mérito da causa. Julgo que é suficiente dizer, a este respeito, que um pedido apresentado em conformidade com o artigo 91.° do Regulamento Processual não está viciado, quanto a mim, se abranger questões de mérito, embora seja indubitável que o seu autor pode ser condenado nas despesas se o pedido pecar quanto a isto por excesso.

Em segundo lugar, as sociedades recorrentes intentaram estabelecer uma distinção com o caso UNICME alegando que as recorrentes nesse processo não constituíam um grupo bem delimitado. Isso é incontestavelmente verdade, pelo que é necessário daí concluir que o caso UNICME é diferente do caso em juízo quanto à questão do interesse «individual», mas não é menos verdade que esta jurisprudência é relevante no que toca à questão do interesse «directo».

Em terceiro lugar, as recorrentes sustentaram que o Regulamento n.° 298/78 lhes diz directamente respeito, na medida em que tem como efeito imediato (se for válido) tirar-lhes, a cada uma delas, o «direito» de não ter a sua quota de base reduzida em mais de 5% relativamente a todo o período de 1 de Julho de 1975 a 30 de Junho de 1980. O poder discricionário que o regulamento impugnado confere ao Governo da República Francesa constitui, em sua opinião, uma violação do referido «direito».

Em conexão com este terceiro fundamento, as recorrentes apresentam dois fundamentos subsidiários.

O primeiro consiste em afirmar que o argumento considerado, por se basear na proposição de que cada produtor de açúcar da Comunidade possui, por força das disposições conjugadas dos Regulamentos n.° 3330/74 e n.° 3331/74, um «direito» a não ter a sua quota de base reduzida em mais de 5%, está tão «intimamente ligado» ao próprio mérito da causa que a questão da admissibilidade dos

seus recursos não deveria ser decidida com base num mero pedido interlocutório.

Julgo, ser suficiente dizer a este respeito que o autor de um recurso apresentado ao Tribunal não pode, pela insistência em basear ao mesmo tempo na mesma proposição um fundamento relativo à admissibilidade desse recurso e um fundamento respeitante ao mérito deste, impedir que o Tribunal aprecie a questão da admissibilidade do recurso logo no início da instância, por força do artigo 91.° do Regulamento Processual.

O segundo fundamento apresentado pelas recorrentes a título subsidiário consiste em afirmar que o «direito» de cada uma delas de não ter a sua quota de base reduzida em mais de 5% constitui um elemento do activo da empresa que elas têm o direito de incluir no balanço. E, de facto, as recorrentes apresentaram um relatório elaborado pela Société d'expertise-comptable fiduciaire de France, em que se diz que é usual entre os produtores de açúcar incluir o valor da sua quota de base no balanço e o relatório cita, como exemplo, uma distribuição de participações efectuada por uma das recorrentes após uma aquisição de activos que incluía tais quotas.

Todavia, parece-me evidente que uma empresa não pode basear-se no modo de elaboração do seu balanço, ainda que este seja apresentado dessa maneira seguindo os conselhos de contabilistas, para provar os direitos que lhe seriam concedidos em conformidade com a legislação comunitária. A determinação desses direitos não é um problema contabilístico, mas sim jurídico.

Por conseguinte, o verdadeiro problema consiste em saber se as recorrentes têm razão em sustentar que, pelo efeito conjugado dos Regulamentos n.os 3330/74 e 3331/74, lhes foi conferido o direito de não ter a sua quota de base reduzida em mais de 5% durante o período de 1 de Julho de 1975 a 30 de Junho de 1980.

As recorrentes não negam, obviamente, que, no artigo 24.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3330/74, o Conselho se reservou o poder de adoptar derrogações às disposições anteriores desse artigo, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão. Julgo compreender que o que as recorrentes dizem é que o Conselho só podia exercer esse poder uma única vez; tendo-o exercido mediante o Regulamento n.° 3331/74, estava-lhe vedado voltar a exercê-lo de novo durante o período de validade do Regulamento n.° 3330/74.

Não vejo, pela minha parte, qualquer razão para atribuir ao artigo 24.°, n.° 3, um sentido tão restrito. Não me esqueci que, nas suas conclusões de 20 de Junho de 1978, nos processos apensos 103/77, 125/77 e 145/77, Royal Scholten-Honig (Holdings) Limited e o./Intervention Board for Agricultural Produce, o advogado-geral G. Reischl exprimiu, por várias vezes, a opinião de que as regras em matéria de quotas constantes da organização comum de mercado no sector do açúcar, que devem continuar em vigor até 1980, criaram «direitos». No entanto, ele matizou a sua opinião ao utilizar a expressão «num certo sentido». Além disso, da leitura das suas conclusões, globalmente consideradas, não fiquei com a ideia de que ele estivesse a pensar no problema específico que se coloca no presente processo.

O poder conferido ao Conselho pelo artigo 24.°, n.° 3, é sem qualquer dúvida limitado, na medida em que está submetido aos princípios gerais do direito comunitário cuja existência tem em vista garantir que os poderes discricionários ao dispor das instituições da Comunidade não sejam exercidos de forma

arbitrária ou injusta. Mas, como afirmei, não vislumbro qualquer fundamento para sustentar que este poder não é permanente.

Na audiência, o advogado das recorrentes alegou que, ainda que os Regulamentos n.os 3330/74 e 3331/74 não conferissem direitos adquiridos às recorrentes, tais regulamentos atribuiam-lhes, no mínimo, expectativas legítimas que o Regulamento n.º 298/78 frustrou. Não creio que assim seja, mas esta questão também não foi suscitada nos memorandos e julgo que o Tribunal não pode tomar conhecimento dela.

Por estas razões, e sem pretender aprofundar a questão de saber se o Regulamento n.º 298/78 pode, seja como for, ser considerado como uma «decisão», concluo pela rejeição dos fundamentos e conclusões das recorrentes, bem como pela inadmissibilidade dos recursos destas. Se o Tribunal aceitar esta conclusão, convém, ao que julgo, condenar o interveniente nas despesas da intervenção e as recorrentes nas restantes despesas — v. o processo Metro/Comissão (26/76, Colect. 1977, p. 659).