CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 17 de Novembro de 1988 *

Senhor presidente,
Senhores juízes,

1. O Regulamento n.° 136/66 do Conselho, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas instituiu uma ajuda à produção de azeite. O n.° 2 do artigo 5.° deste regulamento na sua versão de 18 de Maio de 1982 [Regulamento n.° 1413/82 do Conselho (JO L 162 de 12.6.1982, p. 6; EE 03 F25 p. 163)] prevê o seguinte:

«A ajuda é concedida:

— aos oleicultores membros de uma organização de produtores reconhecida em aplicação do presente regulamento, em função da quantidade de azeite efectivamente produzida;

— aos outros oleicultores, em função do número e do potencial de produção dos olivais por eles cultivados etc.»

2. O n.° 1 do artigo 20.° C estabelece uma série de sete critérios que as organizações de produtores devem preencher para poderem ser reconhecidas. O primeiro deles prevê que

«as organizações de produtores... devem ser compostas por oleicultores individuais e/ou por organizações de produção e de valorização de azeitonas e de azeite reunindo unicamente os oleicultores.»

3. Se as organizações de produtores podem portanto ser constituídas a partir de «organizações de produção», podem, além disso, federar-se em «uniões» susceptíveis igualmente de serem objecto de reconhecimento oficial (ver nomeadamente n.° 3 do artigo 5.°, e n.° 2, do artigo 20.° C).

4. O Regulamento n.° 2261/84 do Conselho, de 17 de Julho de 1984, adoptado com base no Regulamento n.° 136/66, adoptou as regras gerais relativas à concessão da ajuda à produção de azeite (JO L 208 de 3.8.1984, p. 3; EE 03 F31 p. 232). Prevê condições suplementares no que diz respeito ao reconhecimento das organizações de produtores e das suas uniões e inclui, no n.° 2 do seu artigo 20.°, a seguinte disposição transitória:

«Com o fim de assegurar o respeito pelos objectivos visados pelo presente regulamento e tendo em conta os problemas específicos que podem surgir em certos Estados-membros na aplicação destas disposições, os Estados-membros em causa podem, após consulta da Comissão tomando em consideração critérios suplementares conceder, para um período transitório de três campanhas a partir da campanha de 1984/1985, um reconhecimento provisório às organizações de produtores e às uniões que o solicitem.»

5. Nem este regulamento nem o Regulamento n.° 2711/84 da Comissão, de 26 de Setembro de 1984, que prevê determinadas regras de execução do Regulamento

* Língua original: francês.

n.° 2261/84 para a campanha de 1984/1985 no que diz respeito às organizações de produtores de azeite e suas uniões (JO L 258 de 27.9.1984, p. 12) estipulam que só as cooperativas possam ser reconhecidas como organizações de produtores.

6. Em aplicação do n.° 2 do artigo 20.° do Regulamento n.° 2261/84, a República Helénica notificou à Comissão «critérios suplementares» através de um telex datado de 19 de Setembro de 1984. Em seguida, a partir de 25 de Outubro de 1984, o ministro helénico da Agricultura aprovou o Decreto n.° 330358 que subordina o reconhecimento das organizações de produtores a estes critérios. O período decorrido entre a notificação destes critérios e a adopção do decreto ministerial não era provavelmente suficiente para permitir à Comissão estudar a fundo estes critérios e dar a conhecer as suas observações às autoridades helénicas. Mas, de qualquer modo, a Comissão só tomou posição no final do mês de Janeiro de 1985.

7. A República Helénica tem razão quando alega que ao agir deste modo a Comissão não fez prova da diligência necessária (a propósito desta noção ver nomeadamente o acórdão de 11 de Dezembro de 1973, processo 120/73, Lorenz/Alemanha, Recueil, p. 1471).

8. Pelo contrário, não partilhamos da opinião da República Helénica segundo a qual a acção teria ficado sem objecto pela razão de que os critérios suplementares terão deixado de estar em vigor antes da data em que será proferido o acórdão do Tribunal. Resulta, com efeito, da jurisprudência do Tribunal que mesmo no caso de o incumprimento ter sido eliminado posteriormente ao prazo fixado nos termos do segundo parágrafo do artigo 169.° (prazo fixado pela Comissão no parecer fundamentado) a continuação da instância conserva o seu interesse. Este interesse pode consistir nomeadamente em apurar a base da responsabilidade em que um Estado-membro pode incorrer em relação àqueles que adquiriram direitos devido a esse incumprimento (ver nomeadamente acórdão de 7 de Fevereiro de 1973, processo 39/72, Comissão/Itália, Recueil, p. 111).

9. O mesmo deve acontecer quando a acção foi intentada, como no caso em apreço, num momento em que a disposição impugnada estava ainda em vigor (15 de Abril de 1987).

10. O cerne da questão tem a sua origem no n.° 3 do decreto ministerial de 25 de Outubro de 1984, que tem a seguinte redacção:

«As organizações de produtores visadas nos n.os 1 e 2 devem estar habilitadas a exercer, por conta e sob a responsabilidade dos seus membros, toda e qualquer operação comercial de recolha, distribuição ou venda de produtos oleícolas. Os seus membros — pessoas singulares — participam na organização ou são nela representados por organizações locais constituídas ao nível da comuna ou de comunas vizinhas, com personalidade jurídica e prosseguindo objectivos económicos e sociais. Os membros comprometem-se a fornecer informações à organização acerca do conjunto das suas actividades agrícolas. O presente número é válido para três (3) campanhas de comercialização, a partir da campanha de 1984/1985.»

11. A Comissão considera que estes critérios adicionais excedem os limites dos poderes conferidos aos Estados-membros por força do segundo parágrafo do artigo 20.° do Regulamento n.° 2261/84. Além disso, a conjugação destes critérios tem, segundo a

Comissão, por efeito introduzir discriminações arbitrárias entre produtores violando o n.° 3 do artigo 40.° do Tratado CEE. Os critérios em causa não se relacionam, na realidade, com problemas específicos tendo por efeito limitar o reconhecimento a associações de cooperativas agrícolas (designadas cooperativas de segundo grau). Excluem *a priori* e de modo genérico todas as outras formas de organizações de produtores susceptíveis de proporcionar as garantias necessárias.

12. Por seu turno, a República Helénica afirma que «o único objectivo do estabelecimento dos critérios suplementares era a transparência e a objectividade das actividades das empresas oleícolas, bem como das organizações de produtores (réplica, n.° 3, terceiro parágrafo). O Estado-membro requerido não alega que tenham existido na Grécia «problemas específicos» (na acepção do segundo parágrafo do artigo 20.° do Regulamento n.° 2261/84) que tornassem necessário «tomar em consideração critérios suplementares» tendo por finalidade ou efeito afastar determinadas formas de organizações de produtores. Contesta, por outro lado, ter tido a intenção de só reconhecer as cooperativas e excluir as sociedades comerciais. Admite, por consequência, a tese da Comissão de acordo com a qual o Conselho, quando adoptou os textos em questão, não se preocupou com a forma jurídica das organizações de produtores, mas apenas com a sua eficácia na perspectiva do funcionamento rigoroso do regime das ajudas à produção.

13. Assim o litígio reduz-se à questão de saber se os textos citados pela Comissão têm, apesar da posição de princípio do Governo helénico, por *efeito* impedir o reconhecimento das organizações de produtores de azeite que revistam uma forma jurídica que não seja a de cooperativa.

14. Salientemos em primeiro lugar que não se pode acusar a República Helénica de ter limitado o reconhecimento a organizações de produtores do «segundo grau», ou seja organizações compostas por outras organizações. A segunda frase do n.° 3 do decreto ministerial tem, efectivamente, a seguinte redacção: «Os seus membros — pessoas singulares — *participarão* na organização *ou* serão nela *representados* por intermédio de organizações locais...». A justaposição das noções de participação e de representação deixa aberta a possibilidade do reconhecimento de organizações a que pessoas singulares aderem directamente.

15. O único problema é, portanto, o de saber se as organizações de produtores susceptíveis de serem reconhecidas na Grécia só podem ser cooperativas ou associações de cooperativas.

16. A definição das organizações consagrada pelo ministro helénico é a seguinte:

«As organizações de produtores... devem estar habilitadas a efectuar, por conta e sob a responsabilidade dos seus membros, toda e qualquer operação comercial de recolha, distribuição ou venda de produtos oleícolas.»

17. É certo que a expressão «toda e qualquer operação comercial de recolha, distribuição e venda de produtos oleícolas» lembra fortemente a do n.° 3, do artigo 18.°, da Lei helénica n.° 1541 sobre as cooperativas agrícolas que tem a seguinte redacção.

«A cooperativa toma a cargo a produção dos associados, que lhe é entregue em conformidade com o n.° 3 do artigo; distri-

bui-a e comercializa-a consoante as decisões da associação de cooperativa agrícola à qual pertence, e no quadro geral fixado, para a comercialização do produto em causa, pela associação cooperativa central do sector correspondente.»

18. Por outro lado, o n.° 2, alínea b), do artigo 49.°, da lei prevê que a *associação* de cooperativas

«vela pela distribuição, publicidade e comercialização dos produtos dos seus membros. Consequentemente aplica-se o disposto no n.° 3 do artigo 18.°».

19. Esta semelhança entre o texto do decreto ministerial e o da lei não pode, no entanto, por si só, constituir o argumento decisivo por que não se entende bem como é que uma organização de produtores, seja qual for a sua forma jurídica, possa servir senão para proceder à recolha, distribuição e venda dos produtos agrícolas cultivados ou colhidos pelos seus membros.

20. O que nos chama a atenção, pelo contrário, na referida passagem do decreto ministerial, é que a organização só pode agir sob a responsabilidade dos seus *membros.* Embora o texto não deixe de ter uma certa ambiguidade, pensamos que a expressão «sob a sua responsabilidade» se refere a «membros» e não a «organizações de produtores», como a Comissão parece pensar (ver p. 7 da versão francesa do requerimento). Esta fórmula exlui, assim, o reconhecimento de toda e qualquer organização que tenha a forma de uma sociedade em que os accionistas só sejam responsáveis pelas perdas até ao limite da sua participação na sociedade (sociedade anónima de direito helénico; artigo 33.° da lei comercial de 19 de Abril de 1835) ou em que a sociedade só responde pelas dívidas sociais com o seu património (sociedade de responsabilidade limitada; n.° 1, do artigo 1.°, da Lei n.° 3190/1955).

21. Por seu turno o artigo 17.° da Lei n.° 1541/85 sobre as cooperativas agrícolas prevê o seguinte:

«1) Os membros são responsáveis pelos compromissos da cooperativa em relação a terceiros até ao limite de três vezes o valor da sua participação social e num montante igual à dívida de cada um deles. Os estatutos podem prever a possibilidade de aumentar a responsabilidade dos sócios por decisão da assembleia geral dos membros, tomada respeitando o quórum especial e a maioria prevista no n.° 2 do artigo 25.° [1].

2) A responsabilidade pessoal dos sócios perante credores da cooperativa só surge na medida em que os credores não sejam satisfeitos pelos activos da cooperativa ou de garantes e existe mesmo relativamente às dívidas contraídas antes da sua entrada na cooperativa.

3) O sócio é igualmente responsável, mesmo após ter saído da cooperativa, pelas dívidas contraídas enquanto foi membro da cooperativa. Os direitos de terceiros em relação ao sócio prescrevem um ano após a sua saída.

1 — Quórum de dois terços da totalidade dos membros, maioria qualificada de dois terços dos membros presentes.

4) A responsabilidade do sócio cessa um ano após a entrada em liquidação da sociedade salvo se, no decurso desse ano, tiver sido intentada uma acção contra ela.

5) Não haverá prisão por dívidas do sócio relativamente a dívidas da cooperativa a terceiros ou ao Estado» (tradução provisória).

22. É um facto que este texto também não prevê a responsabilidade ilimitada dos membros das cooperativas. No entanto a sua responsabilidade vai além da sua participação. A fórmula que consta do decreto ministerial pode, assim, ser aceite como argumento em apoio da tese da Comissão.

23. Por último devemos verificar que o decreto ministerial de 10 de Janeiro de 1985 que fixa a lista das organizações e uniões de organizações reconhecidas para a campanha oleícola de 1984/1985, só cita, no seu preâmbulo, a lei sobre as cooperativas agrícolas e não a legislação sobre os outros tipos de sociedades. A alegação da República Helénica segundo a qual não era necessário citar esta última legislação visto que, de facto, dessa lista só constam cooperativas não nos parece convincente. Tal texto, a ser utilizado várias vezes posteriormente, devia, em nossa opinião, ter uma forma intemporal e visar toda a legislação pertinente, mesmo que uma parte da mesma não seja aplicada durante um ano determinado.

24. Em apoio da sua tese a Comissão invoca, por outro lado, o facto de apenas terem sido efectivamente reconhecidas cooperativas e de terem sido indeferidos todos os pedidos de sociedades anónimas. O Governo helénico contrapõe que as sociedades anónimas em questão não preenchiam as condições dos regulamentos comunitários. Consideramos que a lista das organizações reconhecidas, que inclui os nomes de 77 associações ou cooperativas e nenhum nome de sociedade comercial, constitui também um elemento susceptível de provar que a definição das organizações de produtores constantes da primeira frase do n.° 3 do Decreto ministerial n.° 330358, de 25 de Outubro de 1984, exclui efectivamente certos tipos de organizações de produtores em razão apenas da sua forma jurídica [2], o que constitui uma restrição indevida do âmbito de aplicação do Regulamento n.° 2261/84 do Conselho. Tal restrição é igualmente contrária ao princípio de não discriminação entre produtores agrícolas enunciado no n.° 3, do artigo 40.°, do Tratado CEE que os Estados-membros devem respeitar aquando da adopção de medidas relativas à organização comum de mercados agrícolas em execução de um regulamento comunitário [3].

25. Nestas condições deve ainda examinar-se o modo como o mesmo decreto ministerial define as organizações locais por intermédio das quais os oleicultores individuais podem ser representados no seio das organizações de produtores? Tal não nos parece indispensável dado que o problema do reconhecimento só diz respeito às organizações de produtores propriamente ditas e não às «organizações de produção e de valorização de azeitonas e de azeite agrupando unicamente oleicultores» de que as primeiras podem ser compostas nos termos

2 — Ver acórdão de 18 de Dezembro de 1986, Villa Banfi, processo 312/85, Colect., p. 4039, e acórdão de 24 de Fevereiro de 1988, Agrupamento de Produtores de Algodão, processo 8/87, Colect., p. 1001.

3 — Ver acórdão de 26 de Abril de 1988, Apesco, processo 207/86, Colect., p. 2151.

do n.° 1, alínea a), do artigo 20.° C do Regulamento n.° 136/66.

26. Prevendo a possibilidade de o Tribunal não ser desta opinião teceremos ainda algumas considerações sobre este segundo aspecto.

27. A Comissão insiste no facto de a expressão «organizações locais constituídas ao nível de uma comuna ou de comunas vizinhas, com personalidade jurídica e prosseguindo objectivos económicos e sociais» é, também, retirada de diversas disposições da lei helénica sobre as cooperativas agrícolas. O artigo 1.° desta lei define efectivamente a cooperativa agrícola como sendo «uma cooperativa voluntária de agricultores tendo por objecto o *desenvolvimento económico, social e cultural* dos seus membros no seio de uma empresa comum, pela sua cooperação em pé de igualdade e a sua assistência mútua». O artigo 4.° prevê que a cooperativa é constituída ao nível local (ao nível de uma comuna ou de comunas vizinhas).

28. Assim pensamos que se pode admitir, embora subsistam dúvidas, que as cooperativas são as únicas organizações locais que podem satisfazer o critério constante do decreto ministerial.

29. Em *conclusão* propomos que seja atendido o pedido da Comissão e que seja declarado que ao reservar o reconhecimento a organizações de produtores que «devem estar habilitadas a efectuar, por conta dos seus membros e sob a sua responsabilidade, toda e qualquer operação de recolha, distribuição ou venda de produtos oleícolas e cujos membros — pessoas singulares — participam na organização ou nela são representados por intermédio de organizações locais constituídas ao nível de uma comuna ou de comunas vizinhas, com personalidade jurídica e prosseguindo objectivos económicos e sociais», a República Helénica excluíu certos tipos de organizações de produtores com base apenas na sua forma jurídica e, assim, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento n.° 2261/84 do Conselho, de 17 de Julho de 1984, que adopta as regras gerais relativas à concessão da ajuda à produção de azeite e às organizações de produtores, bem como por força do n.° 3, do artigo 40.°, do Tratado CEE.

30. Consequentemente as despesas devem ser suportadas pela República Helénica.