ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

25 de Março de 2004 *

No processo C-118/02,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Tribunal Supremo (Espanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Industrias de Deshidratación Agrícola SA

e

Administración del Estado,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação, nomeadamente, dos Regulamentos (CE) n.° 603/95 do Conselho, de 21 de Fevereiro de 1995, que institui a organização comum do mercado no sector das forragens secas (JO L 63, p. 1), e (CE) n.° 785/95 da Comissão, de 6 de Abril de 1995, que estabelece normas de execução do Regulamento n.° 603/95 (JO L 79, p. 5),

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann (relator), exercendo as funções de presidente da Quinta Secção, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola e S. von Bahr, juízes,

advogada-geral: C. Stix-Hackl,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de Industrias de Deshidratación Agrícola SA, por J.-A. Leciñena Martinez, abogado,

— em representação do Reino de Espanha, por N. Díaz Abad, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por S. Pardo Quintillán, na qualidade de agente,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 10 de Setembro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 6 de Fevereiro de 2002, entrado no Tribunal de Justiça em 29 de Março seguinte, o Tribunal Supremo submeteu várias questões prejudiciais sobre a interpretação, nomeadamente, dos Regulamentos (CE) n.° 603/95 do Conselho, de 21 de Fevereiro de 1995, que institui a organização comum do mercado no sector das forragens secas (JO L 63, p. 1, a seguir «regulamento de base»), e (CE) n.° 785/95 da Comissão, de 6 de Abril de 1995, que estabelece normas de execução do Regulamento n.° 603/95 (JO L 79, p. 5, a seguir «regulamento de execução»). Estas questões foram suscitadas no âmbito de um recurso que uma empresa de transformação interpôs contra um Real Decreto adoptado no sector das forragens desidratadas.

Quadro jurídico

A regulamentação comunitária

2 A organização comum de mercado no sector das forragens secas foi criada pelo regulamento de base. O artigo 1.° deste regulamento institui um regime de ajudas fixas a favor de determinados produtos resultantes da transformação das forragens secas, a saber, os produtos seguintes:

— Farinha e *pellets* de luzerna desidratada por secagem artificial e ao calor

— Farinha e pellets de luzerna seca por outros processos e moída

— Luzerna, sanfeno, trevo, tremoço, ervilhaca e produtos forrageiros semelhantes, desidratados por secagem artificial e ao calor, com excepção do feno e das couves forrageiras, bem como dos produtos que contêm feno

— Luzerna, sanfeno, trevo, tremoço, ervilhaca, anafa, chícaro comum e serradela, secos por outros processos e moídos

— Concentrados de proteínas obtidos a partir de sumo de luzerna e sumo de erva

— Produtos desidratados obtidos exclusivamente a partir de resíduos sólidos e sumos resultantes da preparação dos concentrados referidos no primeiro travessão.

3 As quantidades relativamente às quais a ajuda é concedida são limitadas a fim de restringir a produção de forragens secas na Comunidade. Para o efeito são estabelecidas quantidades máximas garantidas, uma para as forragens secas ao calor artificial, e a outra para as forragens secas ao sol, sendo as mesmas repartidas entre os Estados-Membros. Em caso de ultrapassagem das referidas quantidades, a ajuda para as forragens secas é reduzida nos Estados-Membros.

4 O artigo 8.° do regulamento de base estabelece um certo número de condições a satisfazer para ter direito à ajuda nos termos do artigo 1.° do mesmo regulamento. O referido artigo prevê em especial os teores máximos em humidade e mínimos em proteínas brutas, bem como a exigência de forragens secas de qualidade sã, íntegra e comercializável.

5 Através do regulamento de execução, a Comissão das Comunidades Europeias fixou as regras de execução do regulamento de base.

A regulamentação nacional

6 Em Espanha, o Real Decreto n.º 283/1999, de 22 de Fevereiro de 1999 (BOE n.º 46/1999, de 23 de Fevereiro de 1999, p. 7463), aprova a regulamentação nacional relativa ao regime de auxílios no sector das forragens secas (a seguir «Real Decreto»). O artigo 5.º deste diploma é consagrado às obrigações das empresas de transformação. O n.º 3 deste artigo prevê:

«As forragens destinadas a desidratação serão as que chegarem à unidade de transformação picadas, não enfardadas, com mais de 30% de humidade, cujo período de retenção máximo desde a entrada na unidade de transformação e a sua laboração seja inferior a 24 horas e que provenham de parcelas situadas a uma distância máxima de 100 quilómetros da unidade de transformação correspondente salvo se, neste último caso, se justificar maior distância, com a pertinente garantia de transporte especializado. Do mesmo modo, apenas terão direito à ajuda as partidas com humidade média, à entrada na indústria de transformação, de 35%, pelo menos, medida de dez em dez dias no máximo.»

O processo principal e as questões prejudiciais

7 Por petição apresentada no Tribunal Supremo em 31 de Março de 1999, a sociedade Industrias de Deshidratación Agrícola SA interpôs um recurso de anulação do artigo 5.º, n.º 3, do Real Decreto.

8 Alega que a adopção dessa disposição excede as competências atribuídas aos Estados-Membros no âmbito da organização comum de mercado em causa.

9 Tendo dúvidas quanto à extensão destas competências, o Tribunal Supremo, por despacho de 6 de Fevereiro de 2002, decidiu suspender a instância e submeter as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

«1) Os artigos 249.°, segundo parágrafo, 10.° e 34.°, n.° 2, segundo parágrafo, CE, o Regulamento (CE) n.° 603/95 do Conselho, de 21 de Fevereiro de 1995, e o Regulamento (CE) n.° 785/95 da Comissão, de 6 de Abril de 1995, são compatíveis com uma regulamentação nacional que sujeita a concessão de ajudas à secagem de forragens verdes ou frescas à condição de serem apresentadas para secagem nas empresas transformadoras picadas e não enfardadas?

2) Os artigos 249.°, segundo parágrafo, 10.° e 34.°, n.° 2, segundo parágrafo, CE, o Regulamento (CE) n.° 603/95 do Conselho, de 21 de Fevereiro de 1995, e o Regulamento (CE) n.° 785/95 da Comissão, de 6 de Abril de 1995, são compatíveis com uma regulamentação nacional que sujeita a concessão de ajudas à secagem de forragens verdes ou frescas à condição de as mesmas chegarem à unidade de transformação com mais de 30% de humidade e a sua humidade média, à entrada na indústria de transformação, ser, pelo menos, de 35%, medida, no máximo, de dez em dez dias?

3) Os artigos 249.°, segundo parágrafo, 10.° e 34.°, n.° 2, segundo parágrafo, CE, o Regulamento (CE) n.° 603/95 do Conselho, de 21 de Fevereiro de 1995, e o Regulamento (CE) n.° 785/95 da Comissão, de 6 de Abril de 1995, são compatíveis com uma regulamentação nacional que sujeita a concessão de ajudas à secagem de forragens verdes ou frescas à condição de o período máximo de retenção desde a entrada na unidade de transformação até à sua laboração ser inferior a 24 horas?

4) Os artigos 249.°, segundo parágrafo, 10.° e 34.°, n.° 2, segundo parágrafo, CE, o Regulamento (CE) n.° 603/95 do Conselho, de 21 de Fevereiro de 1995, e o Regulamento (CE) n.° 785/95 da Comissão, de 6 de Abril de 1995, são compatíveis com uma regulamentação nacional que sujeita a concessão de ajudas à secagem de forragens verdes ou frescas à condição de procederem de parcelas situadas a uma distância de 100 quilómetros da unidade de transformação correspondente, salvo se, neste caso, se justificar uma maior distância com a garantia de transporte especializado?»

Quanto às questões prejudiciais

10 Através destas questões, que devem ser tratadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se o regulamento de base e o de execução devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que coloca exigências específicas relativas às forragens verdes ou frescas a transformar, relacionadas com o modo de fornecimento, o grau de humidade, o prazo de transformação e o seu cultivo num perímetro definido.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

11 A recorrente no processo principal propõe que se responda que o direito comunitário se opõe à regulamentação nacional em causa. Em sua opinião, o artigo 5.°, n.° 3, do Real Decreto excede as competências do Estado espanhol, que se limitam ao controlo do destino das ajudas concedidas à desidratação das forragens e à gestão do pagamento no âmbito da organização comum de mercado em causa.

12 Com efeito, o regulamento de base enuncia as diferentes condições que as empresas de transformação e a sua produção devem satisfazer para beneficiar do regime de auxílios. O mesmo não contém quaisquer disposições regulamentando o modo de colheita das forragens destinadas à desidratação ou impondo um certo modo de colheita em vez de um outro ou de outros, nem disposições prevendo um período máximo de armazenagem da matéria-prima na fábrica de transformação antes da sua desidratação e, ainda menos, disposições limitando a distância máxima que deve existir entre as explorações produtoras de matéria-prima e a fábrica de transformação. Visto que a regulamentação comunitária constitui um sistema exaustivo, os Estados-Membros não são competentes para introduzir tais condições suplementares.

13 O Governo espanhol e a Comissão têm opinião contrária.

14 Alegam que, nas matérias abrangidas por uma organização comum de mercado, os Estados-Membros só dispõem, em princípio, de uma competência legislativa residual, mas que são livres de regulamentar situações não reguladas pelo direito comunitário.

15 No caso vertente, nem o regulamento de base nem o de execução prevêem, na sua redacção actual, qualquer definição do conceito de forragens verdes ou de forragens frescas, e portanto da matéria-prima. Só o produto acabado, ou seja, a forragem seca, que, por força do artigo 1.° do regulamento de base, é objecto da concessão da ajuda, é descrito de forma exaustiva no regulamento de execução.

16 Nestas condições, os Estados-Membros dispõem de uma competência residual para darem um conteúdo ao conceito de forragens frescas, desde que as medidas adoptadas para o efeito não sejam contrárias ao direito comunitário e não constituam um obstáculo ao bom funcionamento da organização comum de mercado.

17 Quanto a este último ponto, a Comissão assinala que se desenvolveram em Espanha práticas implicando a perda de condições de humidade das forragens verdes ou frescas a desidratar, provocando simultaneamente uma diminuição dos esforços de secagem artificial, que justificam o montante elevado da ajuda para esta categoria de produtos, e um aumento da produção de forragens desidratadas, com o risco de ultrapassagem das quantidades máximas garantidas e, assim, a penalização dos produtores nos outros Estados-Membros vítimas da redução geral das quantidades máximas. O Governo espanhol pode portanto proceder a um controlo a este respeito tomando medidas legislativas específicas.

18 O Governo espanhol sustenta que a regulamentação em causa foi adoptada com o objectivo essencial de lutar contra práticas abusivas e a fraude, bem como de garantir a qualidade da mercadoria, conforme prevista no artigo 8.° do regulamento de base.

Resposta do Tribunal de Justiça

19 Recorde-se que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, nos domínios abrangidos por uma organização comum de mercado, os Estados-Membros deixam, em princípio, de poder intervir através de disposições nacionais, adoptadas unilateralmente (acórdão de 29 de Junho de 1978, Dechmann, 154/77, Recueil, p. 1573, n.° 16, Colect. 1978, p. 571). A sua competência legislativa passa a ser meramente residual e limita-se às situações não regulamentadas pela norma comunitária e aos casos em que esta lhes reconhece expressamente competência (acórdão de 18 de Setembro de 1986, Comissão/ /Alemanha, 48/85, Colect., p. 2549, n.° 12).

20 Assinale-se, por outro lado, que, perante um regulamento que institua uma organização comum de mercado num determinado sector, os Estados-Membros devem abster-se de tomar qualquer medida susceptível de a derrogar ou afectar.

São também incompatíveis com uma organização comum de mercado as regulamentações que obstam ao seu bom funcionamento, mesmo que a matéria em questão não tenha sido regulada de modo exaustivo pela organização comum de mercado (acórdãos de 8 de Janeiro de 2002, Denkavit, C-507/99, Colect., p. I-169, n.º 32, e de 18 de Abril de 2002, Bélgica/Comissão, C-332/00, Colect., p. I-3609, n.º 29).

21 No caso vertente, a organização comum de mercado no sector das forragens secas abrange, conforme resulta do artigo 1.º do regulamento de base, um certo número de produtos resultantes da transformação de forragens verdes ou frescas. Como o advogado-geral assinalou nos n.os 33 e 34 das suas conclusões, as próprias forragens frescas não são objecto desta organização comum de mercado.

22 Nem o regulamento de base nem o de execução visam por conseguinte as condições a satisfazer pelas forragens frescas destinadas à desidratação, conforme previstas no artigo 5.º, n.º 3, do Real Decreto. De igual modo, o artigo 8.º do regulamento de base, que enumera os critérios de qualidade mínima a respeitar, refere-se expressamente às forragens secas e não às forragens frescas.

23 Os Estados-Membros continuam portanto, em princípio, a ser livres de determinar as condições específicas relativas a estes últimos produtos. Uma eventual desigualdade de tratamento daí decorrente não vai, conforme o advogado-geral sublinhou no n.º 42 das suas conclusões, além do que resulta necessariamente desta situação. Os artigos 249.º, segundo parágrafo, CE, 10.º CE, e 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE não são portanto afectados.

24 Quanto à questão de saber se as condições previstas pela regulamentação nacional são susceptíveis de constituir um obstáculo ao bom funcionamento da organização comum de mercado em causa, o Governo espanhol e a Comissão

sublinharam, sem serem contestados, que o objectivo essencial da regulamentação era lutar contra as práticas abusivas e a fraude, bem como garantir a qualidade da matéria-prima dos produtos beneficiando da ajuda.

25 Nestas condições, e pelas razões assinaladas pelo advogado-geral nos n.os 37 a 41 das suas conclusões, os critérios exigidos pela regulamentação nacional em causa não constituem um obstáculo ao bom funcionamento da organização comum de mercado em causa.

26 Há assim que responder às questões submetidas que o regulamento de base e o de execução devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional que prevê exigências específicas relativas às forragens verdes ou frescas a transformar, relacionadas com o modo de fornecimento, o seu grau de humidade, o prazo de transformação e a sua cultura num perímetro definido.

Quanto às despesas

27 As despesas efectuadas pelo Governo espanhol e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Tribunal Supremo, por despacho de 6 de Fevereiro de 2002, declara:

O Regulamento (CE) n.º 603/95 do Conselho, de 21 de Fevereiro de 1995, que institui a organização comum do mercado no sector das forragens secas, e o Regulamento (CE) n.º 785/95 da Comissão, de 6 de Abril de 1995, que estabelece normas de execução do Regulamento n.º 603/95, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional que prevê exigências específicas relativas às forragens verdes ou frescas a transformar, relacionadas com o modo de fornecimento, o seu grau de humidade, o prazo de transformação e a sua cultura num perímetro definido.

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Março de 2004.

O secretário

R. Grass

O presidente

V. Skouris