CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
F. G. JACOBS
apresentadas em 20 de Abril de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente pedido de decisão prejudicial do Verwaltungsgericht (tribunal administrativo) de Frankfurt tem origem num litígio sobre a questão de saber se, relativamente à campanha de 1983/1984, a recorrente tem direito, nos termos da legislação comunitária, a uma ajuda à produção de cerejas conservadas em xarope.

2. Os factos do presente processo não constam da decisão de reenvio, mas resulta dos autos que a recorrente, a Sociedade Stute Nahrungsmittelwerke GmbH & Co. KG («Stute»), em Julho de 1983, comprou cerejas à sociedade Rudolf Bargstedt Hamburg Obsterzeugerorganisation GmbH («Bargstedt») para as transformar em cerejas conservadas em xarope.

3. O regulamento de base relevante no caso em apreço é o Regulamento (CEE) n.° 516/77 do Conselho, de 14 de Março de 1977, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas (JO L 73, de 21.3.1977, p. 1; EE 03 F12 p. 46). Este regulamento foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1152/78 do Conselho, de 30 de Maio de 1978 (JO L 144, de 31.5.1978, p. 1), que instituiu um regime de ajuda à produção de determinados produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas. As razões da instituição desse sistema estão expostas no preâmbulo do regulamento, da seguinte forma:

«considerando que, para certos frutos e produtos hortícolas transformados que se revestem de uma importância particular nas regiões mediterrânicas da Comunidade, os preços ao produtor são sensivelmente superiores aos de países terceiros; que é provável que essa diferença se mantenha no decurso das próximas campanhas; que é conveniente, por consequência, tornar os produtos comunitários mais competitivos, adoptando as medidas necessárias que permitam vender estes produtos a preços concorrenciais aos praticados pelos principais países terceiros produtores...;

considerando que é conveniente instaurar, com este fim, um regime de ajuda à produção que permita o fabrico dos produtos em questão a um preço inferior ao que resultaria do pagamento de um preço remunerador aos produtores dos produtos frescos; que este regime deve ser associado a um sistema de contratos que assegure, ao mesmo tempo, o abastecimento regular das indústrias de transformação e um preço mínimo a pagar pelos transformadores aos produtores».

4. As normas substantivas que regulavam o regime de ajuda à produção constavam do artigo 2.° do Regulamento n.° 1152/78, que acrescentou os novos artigos, 3.° A,

* Língua original: inglês.

3.° B e 3.° C, ao regulamento de base. O artigo 3.° A, n.° 1, dispunha que, a partir do início do ano económico de 1978/1979, seria instituído um sistema de ajuda à produção dos produtos referidos no anexo I A, obtidos a partir de frutas e produtos hortícolas colhidos na Comunidade. O artigo 3.° A, n.° 2, tinha o seguinte teor:

«O regime referido no n.° 1 baseia-se em contratos que ligam, dentro da Comunidade, por um lado, os produtores ou as suas associações ou uniões reconhecidas e, por outro, os transformadores ou as suas associações ou uniões legalmente constituídas. Estes contratos, cujo vigor deve ter uma duração mínima a determinar, devem especificar as quantidades de matéria prima a que dizem respeito, o escoamento dos fornecimentos aos transformadores e o preço a pagar aos produtores. Após terem sido celebrados, os contratos devem ser transmitidos aos organismos designados pelo Estado-membro em causa, que são responsáveis pela fiscalização da execução dos contratos.»

O artigo 3.° A, n.° 3, fixava o método para calcular o preço mínimo para os fornecimentos efectuados ao abrigo destes contratos.

5. O artigo 3.° B fixava o método segundo o qual devia ser calculado o montante da ajuda. O artigo 3.° C definia o processo para a adopção das modalidades de aplicação dos artigos 3.° A e 3.° B, incluindo a fixação do montante da ajuda e do preço mínimo.

6. O Regulamento (CEE) n.° 1152/78 não era aplicável às cerejas conservadas em xarope. Este produto não estava incluído na lista constante do anexo I A, inserido no regulamento de base pelo artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 1152/78. O regime de ajuda à produção foi alargado a este produto pelo Regulamento (CEE) n.° 1639/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979 (JO L 192 de 31.7.1979, p. 3), que introduziu novas alterações ao regulamento de base e modificou o anexo I A, nele incluindo as cervejas conservadas em xarope.

7. Resulta dos autos que o recorrido no processo principal, representado pelo Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Serviços Federais para Alimentação e Silvicultura), indeferiu o pedido de ajuda à produção apresentado pela Stute relativamente ao contrato celebrado com a Bargstedt com fundamento em que, embora todas as outras condições previstas no Regulamento (CEE) n.° 516/77, na versão alterada, estivessem satisfeitas, a Bargstedt não podia ser considerada como uma associação de produtores reconhecida, na acepção destas condições. Na opinião do Bundesamt, a Bargstedt era controlada por Rudolf Bargstedt, accionista principal, que era grossista e não produtor de frutos e produtos hortícolas. Durante o período em causa, R. Bargstedt dispunha de 68 votos no total de 103 previstos pelos estatutos da sociedade.

8. Por outro lado, a Stute afirma que a Bargstedt tinha sido reconhecida pela Cidade Livre e Hanseática de Hamburgo, autoridade competente para esse efeito, como organização de produtores que pode beneficiar do regime de intervenção nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972, que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas (JO L 118 de 20.5.1972, p. 1; EE 03

F5 p. 258). A Stute afirma também que a posição do principal accionista da Bargstedt não afecta o seu estatuto como organização de produtores; os produtores têm poderes de controlo suficientes para permitir qualificá-la como organização de produtores. O principal accionista não pode tomar decisões sozinho; a gestão é efectuada por um conselho (Beirat) composto exclusivamente por produtores, que dispõe de direito de veto.

9. Com base nestes argumentos, o Tribunal administrativo de Frankfurt submeteu a este Tribunal as seguintes questões prejudiciais:

«1) Que exigências mínimas deve satisfazer uma união de produtores reconhecida na acepção do artigo 3.° A, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 516/77 do Conselho, de 14 de Março de 1977 (JO L 73 de 21.3.1977, p. 1), ou do artigo 3.° A, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 988/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 (JO L 103 de 16.4.1984, p. 11), ou do artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 426/86 do Conselho, de 24 de Fevereiro de 1986 (JO L 49 de 27.2.1986, p. 1)?

Atendendo a estas exigências mínimas, a união de produtores prevista no artigo 3.° A do Regulamento (CEE) n.° 516/77 deve ser definida nos termos do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72 ou nos termos do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 1360/78?

2) Inclui-se entre essas exigências mínimas a possibilidade de os produtores influenciarem por maioria de votos as deliberações da união reconhecida quanto ao seu sentido, prejudicando-a o facto de um membro de um tal agrupamento de produtores ser um não produtor que dispõe da maioria dos votos, ou basta que os produtores, enquanto sócios minoritários, disponham de possibilidades de fiscalização e de direito de veto?

3) A observância destas exigências mínimas é condição de constituição do direito de ajuda, estando preenchidas todas as restantes condições de concessão da ajuda, em especial, tendo a autoridade competente reconhecido o agrupamento de produtores? Há, nessa medida, lugar à protecção da confiança legítima do agrupamento de produtores dos seus clientes?»

10. Foram apresentadas observações pela Stute, pelo Governo da República Federal da Alemanha, pelo Governo helénico e pela Comissão, não apenas no que se refere à interpretação dos artigos 3.° A, 3.° B e 3.° C do regulamento de base, na versão alterada, mas também sobre um número importante de outros regulamentos que tratam da definição das organizações de produtores e de noções conexas, em vários outros contextos. Foi dedicada uma especial atenção ao Regulamento (CEE) n.° 1035/72, título II, que diz respeito às organizações de produtores. O artigo 13.° desse regulamento define esse termo da seguinte forma:

«Na acepção do presente regulamento, entende-se por "organização de produtores" qualquer organização de produtores de frutas e produtos hortícolas constituída por iniciativa dos próprios produtores com o fim, nomeadamente:

— de promover a concentração da oferta e a regularização dos preços no estádio da produção para um ou vários produtos referidos no artigo 1.°,

— de pôr à disposição dos produtores associados meios técnicos adequados para o acondicionamento e a comercialização dos produtos em causa,

e incluindo para os produtores associados a obrigação:

— de vender por intermédio da organização de produtores, o conjunto da sua produção relativamente ao ou aos produtos a título do qual ou dos quais eles aderiram. A organização pode, todavia, autorizar os produtores a não se submeterem a esta obrigação, em relação a certas quantidades,

— de aplicar, em matéria de produção e de comercialização, as regras adoptadas pela organização de produtores com o fim de melhorar a qualidade dos produtos e de adaptar o volume da oferta às exigências do mercado.»

Todavia, deve notar-se que esta definição se destina expressamente a ser utilizada na acepção daquele regulamento. Não é de forma alguma claro que a mesma definição seja apropriada noutros contextos. O artigo 14.° do regulamento permite aos Estados-membros que concedam ajudas às organizações de produtores, para encorajar a sua constituição e facilitar o seu funcionamento, e essas organizações têm, como o próprio artigo 13.° indica claramente, funções importantes na gestão do mercado das frutas e produtos hortícolas. Assim, é natural que existam normas detalhadas quanto à natureza e funções dessas organizações.

11. O artigo 3.° A, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 516/77 não diz respeito, de forma alguma, a organizações de produtores. Não se refere a estas organizações, mas sim a «produtores ou suas uniões ou associações reconhecidas». O objectivo da instituição de um regime de ajuda à produção no regulamento de base relativo aos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas era apenas permitir aos produtores desses produtos comprar as frutas e produtos hortícolas em questão a produtores da Comunidade, cujos preços, na ausência de uma ajuda à produção, seriam superiores aos dos produtos importados de países terceiros. Assim continuou a ser quando o regulamento de base foi novamente alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 988/84 do Conselho (JO L 103 de 16.4.1984, p. 11; EE 03 F30 p. 105), também citado nas questões prejudiciais, retomando o artigo 3.° A, no essencial, o mesmo termo: «produtores ou suas associações ou uniões reconhecidas». O Regulamento (CEE) n.° 426/86 do Conselho (JO L 49 de 27.2.1986, p. 1) revogou e substituiu o Regulamento (CEE) n.° 516/77 como regulamento de base relativamente à organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas. O título I regula a ajuda à produção e o artigo 3.°, n.° 1, utiliza de novo as mesmas palavras. Segundo estas disposi-

ções, a condição essencial é que os produtos tenham sido transformados a partir de frutas e produtos hortícolas colhidos na Comunidade, e adquiridos por contratos celebrados entre os produtores e os transformadores. Por conseguinte, em minha opinião, não existem condições especiais que devam ser satisfeitas por um produtor ou uma associação ou união de produtores para satisfazer as exigências constantes dessas disposições. Assim, considero que o disposto noutros regulamentos relativos a associações de produtores e a noções conexas não podem ser úteis no caso em apreço. A única condição de fundo é que o vendedor seja um produtor ou uma associação ou união de produtores, termos que, em minha opinião, devem ser entendidos no seu sentido comum.

12. É verdade que um vínculo entre as noções de organização de produtores e associação ou união de produtores vem, efectivamente, a aparecer em legislação posterior. No que se refere à ajuda aos produtos transformados à base de tomate, o artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 722/88 da Comissão, de 18 de Março de 1988 (JO L 74 de 19.3.1988, p. 49), define o termo «associação de produtores» da seguinte forma:

«Para aplicação do n.° 1 A do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 426/86, entende-se por «associação de produtores:

— as organizações de produtores constituídas e reconhecidas em conformidade com o artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72,

— as associações constituídas com vista à celebração dos contratos referidos no citado artigo 3.°; estas associações são reconhecidas pelo Estado-membro em causa, desde que os seus membros não façam parte de organizações de produtores reconhecidas ao abrigo do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72 e se comprometam a não fazer tomar a cargo a totalidade ou parte da sua produção por outras associações.»

A legislação anterior não continha qualquer definição equivalente do termo «produtores ou suas associações ou uniões reconhecidas», e a existência de uma definição particular, para um produto diferente, numa data posterior, sem dúvida tendo em conta as circunstâncias especiais do mercado desse produto na época, apenas serve, em minha opinião, para confirmar que os termos utilizados na anterior legislação devem ser entendidos em sentido comum.

13. A referência a associações ou uniões «reconhecidas» pode ter provocado confusão, devido à condição de reconhecimento em relação às organizações de produtores. O artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 3284/83 do Conselho, de 14 de Novembro de 1983 (JO L 325 de 22.11.1983, p. 1; EE 03 F29 p. 112), alterou o artigo 13.° do Regulamento n.° 1035/72, acrescentando às condições acima mencionadas a exigência de que a organização de produtores deve ser «reconhecida pelo Estado-membro em causa» e prevendo que esse reconhecimento deve ser concedido se existirem garantias suficientes quanto à duração e eficácia da acção das organizações. Segundo o preâmbulo deste regulamento, o objectivo desta alteração é assegurar que os organismos de produtores respeitem as condições previstas e permitir a determinação mais

precisa e mais apropriada do período de concessão das ajudas. Mais uma vez, esta definição tem efeitos apenas para a concessão de ajuda às próprias organizações de produtores.

14. Da mesma forma, não penso que possam ser retirados ensinamentos directos do Regulamento (CEE) n.° 1360/78 do Conselho, de 19 de Junho de 1978, relativo aos agrupamentos de produtores e suas uniões (JO L 166 de 23.6.1978, p. 1; EE 03 F14 p. 125), que é citado nas questões prejudiciais mas que se aplica apenas a determinadas áreas da Comunidade, que não incluem a República Federal da Alemanha, nomeadamente na Bélgica, na Itália, e em determinadas regiões da França, e que se aplica apenas a determinados produtos, não sendo abrangidos os produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas, excepto na Itália. O artigo 5.° deste regulamento prevê que os agrupamentos de produtores serão constituídos, em particular, por produtores individuais. Nos termos do artigo 5.°, n.° 2: «os Estados-membros em causa, quando as suas disposições nacionais o prevejam, podem reconhecer agrupamentos de produtores que incluam igualmente outras pessoas além das referidas no n.° 1. Nesse caso, os estatutos desses agrupamentos devem assegurar que os membros referidos no n.° 1 conservem o controlo dos agrupamentos e das suas decisões.» O artigo 5.°, n.° 3, prevê que as uniões são compostas por agrupamentos de produtores reconhecidos e devem prosseguir os mesmos objectivos, a nível mais vasto. Mais uma vez os objectivos deste regulamento eram completamente diferentes, uma vez que pretendia remediar graves deficiências estruturais na oferta de determinados produtos agrícolas em certas regiões, em que o mercado é abastecido por um grande número de pequenas explorações insuficientemente organizadas.

15. No diferente contexto do artigo 3.° A do regulamento de base, a noção de associação ou união «reconhecida» implica apenas, em minha opinião, que essa associação ou união deve ter um determinado carácter de permanência, não tendo sido simplesmente constituída *ad hoc* para permitir às operações em causa beneficiarem da ajuda à produção. Ainda aqui, a legislação citada pela Comissão, relativa a outros sectores e a outros produtos, não nos pode auxiliar no caso em apreço.

16. Assim, em minha opinião, a verdadeira questão crucial no presente processo é a de saber se uma empresa como a Bargstedt deve ser considerada como um produtor ou uma associação ou união de produtores, para efeitos do artigo 3.° A do Regulamento (CEE) n.° 516/77, e qualquer referência ao disposto noutros regulamentos não é relevante. Em minha opinião, as exigências mínimas que uma associação ou união de produtores reconhecida deve satisfazer, nos termos do artigo 3.° A, não excluem que nele participe uma pessoa que não é um produtor, desde que essa associação ou união seja composta essencialmente por produtores e estes controlem a actividade da associação ou união em causa. Na ausência de prova de que estas exigências são satisfeitas, um organismo no qual um grossista detém a maioria das acções não pode ser considerado como um produtor ou como uma associação ou união de produtores, na acepção das disposições referidas. Pelas razões acima expostas, o facto de esse organismo ter sido reconhecido como uma organização de produtores para efeitos de outra legislação comunitária não é relevante.

17. Quanto à questão seguinte, a de saber se o reconhecimento da Bargstedt como organização de produtores para efeitos de outra legislação comunitária dá lugar a uma expectativa legítima, parece-me que nenhum acto de reconhecimento pelas autoridades de um Estado-membro pode transformar em produtor ou em união ou associação de produtores um organismo que não tem essa qualidade. A ser de outra forma, um Estado-membro poderia, através de um acto de reconhecimento unilateral, conferir aos seus operadores o direito a beneficiar de uma ajuda à produção proveniente de fundos comunitários. De qualquer forma, a questão submetida ao Tribunal baseia-se no facto de a Bargstedt ter sido reconhecida para efeitos de outra legislação, e o que está em causa é saber se esse reconhecimento provoca uma expectativa legítima. Sem sugerir ser esse o caso, parece-me que, se surgisse uma situação em que um transformador fosse induzido, pela conduta das autoridades de um Estado-membro, a acreditar que as condições que lhe permitiriam receber uma ajuda à produção estavam satisfeitas, e actuasse em conformidade com essa conduta, esse transformador poderia, nos termos do direito nacional, requerer às autoridades nacionais a reparação dos danos resultantes dessa situação. No entanto, mesmo nessa hipótese, considero que essa acção só poderia ser baseada no direito nacional, não sendo possível afirmar que o próprio direito comunitário a fundamenta.

18. Assim, em minha opinião, as questões submetidas pelo tribunal administrativo de Frankfurt devem ser respondidas da seguinte forma:

«1) As exigências mínimas que uma associação ou união de produtores reconhecida deve satisfazer nos termos do artigo 3.° A do Regulamento (CEE) n.° 516/77 implicam que esta deve ser composta essencialmente por produtores e que estes devem controlar as actividades da associação ou união em causa; o disposto no artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72 e no artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 1360/78 é irrelevante.

2) Essas exigências mínimas não excluem que nessa associação ou união participe um não produtor, desde que essa associação ou união seja composta essencialmente por produtores e que estes controlem as suas actividades. Na ausência de prova de que essas exigências estão satisfeitas, um organismo no qual um grossista detém a maioria das acções não pode ser considerado como um produtor ou uma associação ou união de produtores, na acepção dessas disposições.

3) Quando um organismo não satisfaz as exigências mínimas para constituir uma associação ou união de produtores para efeitos do artigo 3.° A do Regulamento (CEE) n.° 516/77, o facto de esse organismo ter sido reconhecido como uma organização de produtores para efeitos de outra legislação comunitária não transforma esse organismo numa associação ou união de produtores na acepção do artigo 3.° A do Regulamento (CEE) n.° 516/77. Neste aspecto, o direito comunitário não fundamenta qualquer expectativa legítima.»