CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL KARL ROEMER

apresentadas em 13 de Outubro de 1971 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

No processo que devemos analisar, o Tribunal solicitara às partes que apenas tomassem posição, na audiência de 29 de Junho de 1971, sobre a questão da admissibilidade do recurso. Foi igualmente apenas este problema que apreciámos nas nossas conclusões de 13 de Julho de 1971, embora tivessemos ampliado bastante o âmbito da nossa análise. Como se recordam, concluímos então que a admissibilidade do recurso não podia ser contestada, solução que continuamos a defender. Sem que o Tribunal se tivesse decidido até este momento sobre a questão, foi então declarado muito simplesmente admitir as partes a pronunciar-se sobre o mérito e decidir quanto à admissibilidade em simultâneo com a apreciação do mérito.

Na medida em que a fundamentação do recurso foi debatida na audiência de 22 de Setembro de 1971, deveremos apresentar conclusões igualmente sobre esta questão. Os factos já não serão analisados, pois foram apresentados em pormenor nas conclusões anteriores. E, bem entendido, não voltaremos a analisar os outros pontos que foram considerados nas conclusões apresentadas em 13 de Julho de 1971.

I

A fim de determinar se a requerente tem razão em defender que o Conselho actuou incorrectamente no exercício das suas atribuições («Amtsfehler») ao adoptar o Regulamento (CEE) n.° 769/68 (JO L 143, p. 14) que estabelece medidas de execução do Regulamento n.° 1009/67/CEE (JO 1967, 308, p. 1), é conveniente esclarecer previamente se este regulamento de execução deve ser considerado como tendo sido adoptado *em violação do direito*. De modo geral, com efeito, a ilegalidade constitui a primeira condição a satisfazer para que possa ser intentada uma acção que ponha em causa a responsabilidade das instituições devido a actos praticados no exercício das suas atribuições, embora tal condição não seja, obviamente, por si só suficiente. A requerente considera que o regulamento impugnado é ilegal por duas razões: em primeiro lugar, teria havido violação do artigo 37.° do Regulamento n.° 1009/67; em segundo lugar, o Conselho teria adoptado uma regulamentação discriminatória e, por conseguinte, ignorado o princípio da igualdade de tratamento.

1. Analisemos a primeira destas acusações. Como explicámos nas nossas conclusões de 13 de Julho de 1971, o artigo 2.° do Regulamento n.° 769/68 apenas autorizava os Estados-membros a conceder uma compensação às refinarias de açúcar no caso de, em 30 de Junho de 1968, o preço nacional do açúcar branco (cujas modalidades de cálculo eram definidas pelo regulamento) ser superior ao preço indicativo válido para o açúcar branco a partir de 1 de Julho de 1968. Esta é pelo menos a forma como se pode resumir a norma no que diz respeito à República Federal. Todavia, a requerente considera que, na realidade, não é o preço indicativo mas o preço de intervenção que deveria ser

* Língua original: alemão.

considerado como elemento determinante para a comparação com o preço nacional.

Uma primeira observação que desde logo se impõe, é que a acusação não pode encontrar qualquer fundamento no *texto* do artigo 37.° do Regulamento n.° 1009/67, onde apenas se pode ler: «Em relação às quantidades de açúcar em armazém em 1 de Julho de 1968, o Conselho, deliberando sob proposta da Comissão em conformidade com o processo de votação previsto no n.° 2 do artigo 43.° do Tratado, adoptará as disposições relativas às medidas necessárias para compensar a diferença entre os preços nacionais do açúcar e os preços válidos a partir de 1 de Julho de 1968». Os termos bastante gerais utilizados neste texto, que refere «medidas necessárias», indicam na realidade que é deixada ao legislador uma margem de apreciação. O artigo 37.° também não esclarece de que preços se trata; não indica os preços que é necessário ter em consideração entre aqueles que existem no sistema previsto pela organização de mercado (preços indicativos, preços de intervenção, preços de intervenção derivados, etc.). Este silêncio é, aliás, perfeitamente normal, pois em 18 de Dezembro de 1967, data da adopção do Regulamento n.° 1009/67, os preços da campanha açucareira que devia começar em 1 de Julho de 1968 não se encontravam ainda fixados. Esta fixação apenas teve lugar posteriormente, mais precisamente em 9 de Abril de 1968 (Regulamentos n.^{os} 430 e 432, JO L 89, p. 2 e 4), e em 18 de Junho de 1968 (Regulamento n.° 767, JO L 143, p. 11). Por conseguinte, a requerente não encontra qualquer argumento favorável à sua tese nos termos do artigo 37.° do Regulamento n.° 1009/67.

Além disso (segunda observação), não consideramos igualmente que se possa afirmar que o próprio Regulamento n.° 769/68 indique que eram necessariamente os preços de intervenção que deveriam constituir o elemento determinante de referência, alegando que o n.° 2 do artigo 2.° faz referência ao preço de intervenção a propósito da determinação do montante da compensação. Esta tentativa de argumentação cai pela base, com efeito, em presença dos termos perfeitamente claros do n.° 1 do artigo 2.°, o qual toma em consideração o desvio entre os preços nacionais e os preços indicativos. Não se pode ignorar, por outro lado, que o n.° 2 do artigo 2.° estabelece apenas que: «O montante desta compensação... é calculado *com base na* diferença...». Não declara que o montante da compensação é *igual* a tal diferença. Tal como o Conselho, consideramos assim dever sobretudo considerar que o referido n.° 2 tem por função fixar as modalidades de cálculo do preço de intervenção, ou seja, de um dos elementos mencionados no n.° 1.

Em termos análogos, não pensamos poder acolher a argumentação que a requerente desenvolveu a propósito da relação entre o preço mínimo das beterrabas e o preço do açúcar. Como se recordam, a requerente alegou que anteriormente, isto é, segundo o regime nacional, existia uma relação constante entre o preço mínimo garantido aos cultivadores de beterraba e o preço fixo do açúcar branco, sendo este calculado de tal forma que permitia pagar o preço mínimo relativo à beterraba. Alega que essa função foi retomada actualmente pelo preço de intervenção e que as disposições de vários regulamentos comunitários evidenciam a existência de uma relação entre o preço mínimo das beterrabas e o preço de intervenção. Na sua opinião, tal significa que, no âmbito de um sistema de compensação, o preço de intervenção previsto pela organização comum de mercado deve ser comparado com o antigo preço nacional. Em resposta a esta argumentação, que não deixa de impressionar numa primeira abordagem, o Conselho observou porém que, na realidade, a função do preço de intervenção não é idêntica à do antigo preço fixo alemão, devido ao facto de o preço de intervenção apenas constituir o *limite inferior* de um sistema de preços no seio do qual incumbe ao mercado formar o

preço do açúcar (trata-se de um aspecto que voltaremos a analisar mais adiante). Além disso, sublinha o Conselho, o preço da beterraba constitui apenas um elemento do custo entre outros. Se o legislador tivesse efectivamente pretendido que a compensação tomasse em consideração diferenças entre os preços da beterraba, é evidente que teria adoptado, nesta matéria, disposições em conformidade. Dado que não nos parece que estas objecções possam ser contestadas, daí resulta que não é igualmente sob a óptica que acabámos de analisar que se poderá considerar o recurso fundamentado.

Finalmente, é evidente que não existe também qualquer vantagem para a requerente em referir-se ao regime que foi estabelecido por uma decisão da Comissão de 4 de Dezembro de 1969, relativa à compensação das perdas resultantes da reavaliação e que toma por base o preço de intervenção. Tal como sublinha justamente o Conselho, trata-se de uma regulamentação de natureza diferente, que foi estabelecida para resolver um problema de outro tipo. Além disso, teria sido perfeitamente possível considerar o preço indicativo como base da compensação (sendo esta então prevista com um valor diferente), pois o preço indicativo foi fixado de forma a apresentar uma diferença constante em relação ao preço de intervenção.

Além disso, a tese da requerente nos termos da qual a compensação se deveria efectuar em função dos preços de intervenção confronta-se com as características essenciais da organização comum de mercado no sector do açúcar. Como já referimos, desconhecendo os preços fixos, esta organização prevê nomeadamente que dentro dos limites determinados pelos preços indicativos e pelos preços de intervenção devem actuar as leis do mercado e que, entre estes limites, os preços devem formar-se livremente no mercado. E, aparentemente, foi de facto neste sentido que os preços evoluíram após a entrada em vigor da organização de mercado do açúcar. Com efeito, tal resulta das declarações do Conselho, nos termos das quais na República Federal, durante os meses que se seguiram à entrada em vigor do Regulamento n.° 1009/67, os preços efectivos do açúcar branco foram mesmo superiores ao anterior preço fixo nacional. Tal resulta igualmente dos elementos apresentados pela requerente, apesar de a mesma sublinhar que o ligeiro aumento do preço médio do açúcar branco verificado durante os meses de Julho a Novembro de 1968 não ocorreu no Norte da Alemanha onde, entre Julho e Outubro de 1968, os preços teriam sido inferiores ao antigo preço fixo, pois, na realidade, esta diminuição de preço era insignificante (21 Pfennigs por quintal [1]).

Porém, se tal situação tivesse sido tomada em consideração de forma a que a compensação se efectuasse em função do preço de intervenção, como a requerente preconiza, é evidente que os beneficiários da compensação teriam usufruído de um ganho suplementar igual à diferença entre os preços efectivos e o preço de intervenção. Contudo, é manifesto que tal não poderia ser o objectivo das medidas compensatórias em causa e é portanto evidente que o preço de intervenção não constituía o elemento de referência adequado.

Consideramos também evidente que não era possível prever uma compensação com base em preços *efectivamente* obtidos. Basta sublinhar a este respeito que o artigo 37.° do Regulamento n.° 1009/67 faz referência a preços *válidos,* ou seja, preços fixados por lei. Observemos, além disso, que um sistema de compensação em função dos preços efectivamente obtidos teria provavelmente por consequência que as refinarias interessadas não desenvolvessem esforços especiais a fim de obter, relativamente às suas antigas exis-

1 — V. réplica, p. 16 e 17.

tências, preços superiores aos preços de intervenção. Tal significa que, contrariamente aos princípios fundamentais da organização do mercado do açúcar, os preços não se teriam formado de acordo com as leis do mercado nem teriam alcançado um nível superior ao dos preços de intervenção, e tal em prejuízo dos poderes públicos, ou seja, dos próprios contribuintes, que devem suportar o encargo da compensação.

Consequentemente não podemos deixar de concluir que era perfeitamente justificado, tendo em conta os objectivos da organização de mercado, decidir que, relativamente aos países com preços elevados, a compensação das eventuais diferenças seria efectuada em função dos preços indicativos, ou seja, do limite superior dos preços previstos pelas normas comunitárias, como o Conselho decidiu no regulamento impugnado. De qualquer modo, não existe qualquer indício de que ao instituir este sistema em vez daquele preconizado pela requerente, o Conselho tivesse adoptado um acto ilegal face ao Regulamento de base n.° 1009/67.

Além disso, e apenas com o objectivo de sermos exaustivos, poderíamos ainda observar que o legislador comunitário teve unicamente por intenção instituir uma compensação no caso em que os preços manifestassem diferenças *sensíveis*. É o que resulta dos considerandos do Regulamento n.° 769/68, não existindo ainda qualquer objecção a fazer à referida decisão, pois é simultaneamente razoável em termos económicos e conforme com o princípio do primado da norma de direito. Porém, no que se refere aos números, revela-se extremamente duvidoso que, mesmo comparando o antigo preço do açúcar em bruto com o preço de intervenção, se possa falar de desvio sensível. Com efeito, o preço de intervenção do açúcar em bruto (convertido em valor de açúcar branco) era de 20,11 unidades de conta, enquanto o antigo preço nacional atingia 20,76 UC (segundo os cálculos da requerente) ou 20,55 UC (segundo os cálculos do Conselho). Nestas condições, podia considerar-se que, mesmo que o preço de intervenção devesse ter sido tomado como referência, para efeitos da compensação, não se chegaria necessariamente ao resultado pretendido pela requerente. Queremos, todavia, sublinhar que se trata de uma mera observação suplementar que não é determinante para a apreciação do caso concreto.

2. Como sabem a requerente defende seguidamente que a ilegalidade do Regulamento n.° 769/68 resulta da ignorância do princípio da igualdade de tratamento, ou seja da violação quer de um princípio geral de direito quer da norma que, inscrita no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado CEE, é igualmente válida em relação às disposições do direito comunitário derivado. São estas as acusações que iremos analisar em seguida.

A este respeito, a requerente alega que o regime instituído é discriminatório em relação aos produtores de açúcar em bruto estabelecidos na República Federal da Alemanha, em primeiro lugar porque ligou a concessão da compensação à evolução do preço do açúcar branco e, em segundo lugar, porque adoptou elementos de referência distintos consoante se tratasse da taxa a pagar pelas empresas ou da compensação que os Estados estavam autorizados a conceder (sendo o critério constituído pelo preço de intervenção no que diz respeito à taxa, ou seja, no caso de países com preço inferior, ao passo que a compensação era função do preço indicativo).

Analisemos, em primeiro lugar, as acusações de discriminação apresentadas contra o Regulamento n.° 769/68, pois parece-nos poderem ser facilmente afastadas. Com efeito, mesmo que o regime de compensação fosse

susceptível de prejudicar os produtores de açúcar em bruto, não se pode censurar ao Conselho tê-lo ligado à evolução dos preços do açúcar branco, e devido a uma razão bastante simples: abstracção feita da falta de transparência do mercado do açúcar em bruto, o nível quase equivalente dos custos de transformação nos Estados-membros, permite considerar que os preços do açúcar branco e do açúcar em bruto evoluem de forma praticamente paralela. Quando os preços do açúcar branco aumentam, os preços do açúcar em bruto sofrem igualmente um aumento e vice-versa. Defender que o aumento poderia afectar apenas um desses preços, enquanto o outro baixaria, revela-se, na realidade, uma hipótese teórica e improvável. Pelo menos a requerente não conseguiu demonstrar que tal se tivesse verificado. Esta não era, nomeadamente, a situação na República Federal pois, considerados na sua média, ambos os preços sofreram aparentemente um aumento. O mesmo sucede em relação ao argumento nos termos do qual a requerente defende que a *relação* entre os antigos e os novos preços era susceptível de ser diferente para o açúcar em bruto e para o açúcar branco, alegando que podia acontecer que, embora os preços se situassem a um nível superior ao dos preços comunitários, a compensação tivesse de ser recusada num dos países devido ao facto de o nível dos preços indicativos apenas ser ultrapassado pelo preço do açúcar em bruto e não pelo do açúcar branco, enquanto num outro país a compensação poderia ser concedida para o açúcar em bruto porque ambos os preços tinham ultrapassado o nível dos preços indicativos. Com efeito, também em relação a este aspecto, a requerente não conseguiu provar a existência de um caso real de desigualdade de tratamento. Por conseguinte, é evidente que no aspecto que acabámos de analisar a sua acusação de discriminação não pode considerar-se pertinente. Além disso, o Conselho demonstrou que, embora fosse necessário ter em atenção a evolução dos preços do açúcar em bruto aplicando os critérios que foram fixados no Regulamento n.° 769/68, e cuja ilegalidade não foi provada até este momento, não teria sido possível conceder a compensação na República Federal. A este respeito, surgiram sem dúvida certas dificuldades quanto à determinação, a partir do preço do açúcar branco, do antigo preço nacional do açúcar em bruto, o qual não se encontrava fixado por lei (e mais precisamente a propósito da questão de saber se era necessário partir do preço do açúcar branco tal como era praticado para as grandes quantidades, e qual o montante a deduzir relativamente às despesas de embalagem). De resto, tais dificuldades são pouco relevantes pois, mesmo que a interpretação do Conselho não seja admitida, embora nos pareça bastante convincente (e, nos termos da qual seria necessário ter em atenção o preço do açúcar branco tal como era praticado para as grandes quantidades, com a justificação de que, normal e aparentemente sem excepção, o preço de intervenção pelo qual aquele deveria ser alinhado só era também aplicável a quantidades superiores a 300 toneladas), e mesmo que se despreze o facto de, em relação às despesas de embalagem, a requerente não ter apresentado uma prova irrefutável ao invocar os contratos de empreitada celebrados com as refinarias, conclui-se finalmente que não eram respeitados os critérios fixados pelo Regulamento n.° 769/68. Com efeito, o antigo preço do açúcar em bruto (convertido em valor de açúcar branco) era quer de 82,23 DM por quintal segundo as indicações do Conselho, quer de 83,06 DM (segundo as indicações da requerente), enquanto as disposições comunitárias tinham fixado o preço indicativo do açúcar em bruto em 84,92 DM, valor que não era inferior ao nível do antigo preço alemão. Por conseguinte, parece indiscutível que a decisão do Conselho de ligar o regime da compensação à evolução dos preços do açúcar branco não é susceptível de ser criticada.

Passemos em seguida ao segundo aspecto da acusação de discriminação, nos termos do qual a requerente considera, no que diz respeito aos países com preço mais baixo, que

era a diferença entre o antigo preço nacional e o preço de intervenção que era, de facto, determinante, tanto em relação à exigibilidade, como em relação ao montante das taxas, enquanto relativamente aos países com preço elevado, era necessário ter em atenção o preço indicativo. A este respeito, parece-nos essencial observar que estes dois tipos de regulamentação tinham uma função distinta: aquela aplicável aos países com preço inferior destinava-se a impedir os benefícios injustificados, enquanto a outra se destinava a impedir que as empresas suportassem perdas *sensíveis* de receitas. Este único elemento pode, de resto, constituir uma justificação objectiva da diferença existente na regulamentação e na escolha de critérios. Além disso, demonstrámos que era impossível adoptar um critério *uniforme* e tornar extensiva a aplicação do preço de intervenção à concessão da compensação. Por outro lado, não seria igualmente razoável nem lícito calcular a taxa a pagar pelas empresas dos países com preço inferior com base nos preços *efectivamente* obtidos. Não obstante, com efeito, as objecções de ordem literal que se poderiam alegar contra tal sistema, este teria tido por efeito desencorajar as empresas se esforçarem por obter preços superiores ao preço de intervenção e, por conseguinte, os preços formar-se-iam a um nível igual ou semelhante ao do preço de intervenção. Contudo, como observámos anteriormente, chegar-se-ia então a um resultado pouco compatível com os objectivos da organização de mercado do açúcar, que visa a livre formação dos preços e que, na medida do possível, visa a obtenção de um nível superior ao dos preços de intervenção.

Consequentemente, tendo em conta a estrutura da organização de mercado, cujas características (livre formação dos preços respeitando determinados limites) estão em conformidade com os objectivos da política agrícola comum, o sistema que, adoptado com vista à passagem das antigas organizações nacionais para a organização comum de mercado, não previa qualquer medida especial na hipótese de os antigos preços nacionais se situarem dentro dos limites do quadro de preços estabelecido pela Comunidade, não pode ser considerado discriminatório e, pelo contrário, revela-se afinal como economicamente justificado apesar de não ter adoptado os mesmos critérios para a cobrança das taxas e para a compensação, e embora (como o próprio Conselho reconhece) implique algumas disparidades nas repercussões económicas. Tal significa que o Conselho não ignorou o princípio da igualdade de tratamento com base no qual a requerente considerou poder invocar quer os princípios gerais do direito quer o n.° 3 do artigo 40.° do Tratado. Por conseguinte, dever-se-á concluir que, igualmente sob este aspecto, não é possível considerar ilegal o Regulamento n.° 769/68.

II

As conclusões a que chegámos demonstram que as pretensões da requerente à indemnização bem como o recurso que apresentou carecem de fundamento pois a alegada violação praticada pelo Conselho no exercício das suas atribuições foi apenas baseada na argumentação das duas acusações que analisámos, não tendo sido verificada qualquer outra violação do direito.

Consequentemente, não é necessário analisar os outros problemas que se poderão colocar quando se trata da responsabilidade das instituições devido a actos praticados no exercício das suas atribuições, tal como o da

culpa («Verschulden»), da culpa partilhada, da determinação do montante do prejuízo e do nexo de causalidade entre o comportamento do Conselho e o prejuízo alegado. Podemos referir a este respeito que se deve duvidar que a requerente tenha apresentado considerações suficientemente precisas no que diz respeito à culpa, elemento de qualificação suplementar exigido pelo direito comunitário (que, de resto na sua jurisprudência em matéria de artigo 40.° do Tratado CECA [2], o Tribunal designou como indispensável e que, igualmente nos termos do direito dos Estados-membros [3], parece aliás corresponder a um princípio geral). Com efeito, a requerente limitou-se a declarar que o Conselho tinha conhecimento do problema das fábricas de açúcar em bruto estabelecidas nos países com preço elevado, mas não apresentou qualquer elemento susceptível de provar que o Conselho teria faltado à sua obrigação de analisar rigorosamente a situação, que teria apreciado erradamente determinados dados económicos [4] ou que teria ignorado determinados interesses importantes dos sectores económicos em causa. Em seguida, há que sublinhar que a situação não é perfeitamente clara no que diz respeito ao cálculo do montante do prejuízo, pois, entre as existências na posse da empresa requerente em 30 de Junho de 1968, determinadas quantidades consistiam não em açúcar em bruto, mas em açúcar branco (12 853 quintais), produto que não podia certamente beneficiar de uma compensação instituída para o *açúcar em bruto*. Além disso, tendo em conta a evolução geral dos preços na República Federal, tal como foi descrita pelo Conselho, os lucros que a requerente alega ter usufruído das suas vendas não podem ser considerados como correspondendo à situação normal (o que suscita a questão de saber se, por culpa sua, a requerente não deveria suportar uma parte da responsabilidade do prejuízo que alega). Finalmente, dever-se-ia ainda colocar a questão de saber se a causa do prejuízo deriva efectivamente do comportamento do Conselho. No que diz respeito aos países com preço elevado, com efeito, o Regulamento n.° 769/68 limita-se a *autorizar* os Estados-membros a concederem uma compensação. Porém, o facto de um outro Estado-membro, que recebeu a referida autorização, não a ter utilizado e de os representantes da República Federal não parecerem ter insistido no seio do Conselho para que fosse alargado o âmbito de tal autorização, permite duvidar que a República Federal utilizasse efectivamente uma autorização cujos limites teriam assim sido alargados no sentido preconizado pela requerente.

Todavia tratam-se de várias questões cuja necessidade de análise se revela supérflua, pois (como vimos) a regulamentação instituída pelo Conselho não é criticável quer em relação ao Tratado quer às disposições do direito comunitário derivado. Por esta razão, aliás, o Tribunal não tem que pronunciar-se sobre os pedidos da requerente, nos termos dos quais foi solicitada a apreciação das outras eventuais modalidades de aplicação do regime da compensação preconizadas pela Comissão e por outros órgãos no momento da elaboração do Regulamento n.° 769/68.

2 — V. Much no Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, volume 44, p. 730.

3 — V. *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, volume 44, p. 753, 763, 766, 827, 828, 832 e 869.

4 — V. acórdão de 14 de Julho de 1967, Kampffmeyer e o./Comissão (5/66, 7/66, 13/66 a 24/66, Colect. 1965-1968, p. 637).

III

As nossas conclusões são, portanto, as seguintes:

O pedido de apreciação apresentado pela Zuckerfabrik Schöppenstedt deve ser considerado admissível no que diz respeito aos pedidos formulados a título principal (em relação aos pedidos subsidiários, remetemos para as nossas conclusões de 13 de Julho de 1971). Todavia, como não se provou que o Conselho tivesse cometido uma falta no exercício das suas atribuições, o recurso deve ser rejeitado e a requerente condenada nas despesas.