CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGIOS COSMAS

apresentadas em 22 de Novembro de 1995 *

Índice

Observações preliminares ..... I - 885

I — Quadro legislativo e jurisprudencial ..... I - 885

A — As regras do Tratado CE ..... I - 885

B — A criação de uma organização comum do mercado vitivinícola ..... I - 890

II — Matéria de facto ..... I - 895

III — Os fundamentos de anulação invocados ..... I - 897

A — Quanto ao primeiro fundamento de anulação ..... I - 898

1) Errada aplicação do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, no quadro da organização comum do mercado vitivinícola ..... I - 898

2) Desvio de procedimento ..... I - 903

B — Quanto ao segundo fundamento de anulação ..... I - 904

1) A amplitude do poder do Conselho ao abrigo do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado ..... I - 905

2) O conceito de «circunstâncias excepcionais» ..... I - 908

3) Errada qualificação jurídica: inexistência de «circunstâncias excepcionais» ..... I - 909

a) O caso da França ..... I - 912

b) O caso da Itália ..... I - 913

4) Erro manifesto de apreciação da matéria de facto ..... I - 915

C — Quanto ao terceiro fundamento de anulação ..... I - 915

Fundamentação insuficiente ..... I - 915

Conclusão ..... I - 917

* Língua original: grego.

Observações preliminares

1. No presente recurso, interposto pela Comissão para o Tribunal de Justiça nos termos do artigo 173.° do Tratado CE, pede-se a anulação de duas decisões do Conselho adoptadas em 21 de Fevereiro de 1994, ao abrigo do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, pelas quais foi considerada compatível com o mercado comum a concessão pela França e pela Itália de ajuda extraordinária a produtores de vinho para a destilação de determinados vinhos.

2. Este recurso permite-nos esclarecer os pressupostos de aplicação do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, que, segundo o artigo 76.° do Regulamento (CEE) n.° 822/87 do Conselho [1], se aplica igualmente no quadro da organização comum do mercado vitivinícola.

I — *Quadro legislativo e jurisprudencial*

A — As regras do Tratado CE

3. O Tratado que institui a Comunidade Europeia refere expressamente entre as políticas da Comunidade (título II) a agricultura (artigos 38 a 47.°), que inclui no mercado comum que criou (artigo 38.°).

4. No artigo 39.°, n.° 1, são enumerados os objectivos da política agrícola comum, que são, entre outros:

«...

b) assegurar... um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura.

c) estabilizar os mercados.

...»

5. O artigo 40.°, n.° 2, prevê:

«2. A fim de atingir os objectivos definidos no artigo 39.°, será criada uma organização comum dos mercados agrícolas.

1 — Regulamento de 16 de Março de 1987 que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 84, p. 1).

Segundo os produtos, esta organização assumirá uma das formas seguintes:

...

c) uma organização europeia do mercado.»

6. O artigo 42.° do Tratado determina:

«As disposições do capítulo relativo às regras de concorrência só são aplicáveis à produção e ao comércio dos produtos agrícolas, na medida em que tal seja determinado pelo Conselho, no âmbito do disposto nos n.os 2 e 3 do artigo 43.° e em conformidade com o processo aí previsto, tendo em conta os objectivos definidos no artigo 39.°

O Conselho pode, nomeadamente, autorizar a concessão de auxílios:

a) para a protecção de explorações em situação desfavorável devido a condições estruturais ou naturais,

b) no âmbito de programas de desenvolvimento económico.»

7. O Tribunal de Justiça, no seu recente acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho [2], sublinhou que «o estabelecimento de um regime de concorrência não falseada não é o único objectivo mencionado no artigo 3.° do Tratado, que prevê também, designadamente, a adopção de uma política agrícola comum» e que «a prossecução simultânea destes dois objectivos podia revelar-se difícil» [3]. Salientou [4] que, pelo disposto no artigo 42.°, primeiro parágrafo, do Tratado, «são reconhecidos simultaneamente o primado da política agrícola relativamente aos objectivos do Tratado no domínio da concorrência e o poder do Conselho de decidir em que medida as regras de concorrência se aplicam no sector agrícola» [5]. Também no acórdão mais antigo de 29 de Outubro de 1980, Maizena/Conselho, o Tribunal de Justiça decidiu que «no exercício desse poder, bem como na execução de toda a política agrícola, o Conselho dispõe de um largo poder de apreciação» [6].

8. Muito cedo, o legislador comunitário, julgando que para a formação e a execução

2 — C-280/93, Colect., p. I-4973; este processo referia-se à legalidade da definição de um contingente pautal e de estabelecimento de regras especiais para a repartição desse contingente, no quadro da organização comum de mercado no sector da banana.

3 — N.os 59 e 60.

4 — N.° 61.

5 — Este acórdão retoma a solução adoptada pelo Tribunal no acórdão de 29 de Outubro de 1980, Maizena/Conselho (139/79, Recueil, p. 3393, n.° 23). V. igualmente o ponto 101 das conclusões do advogado-geral C. Gulmann no processo Alemanha/Conselho, já referido na nota 2.

6 — Acórdão Maizena, já referido na nota 5, n.° 23, *in fine*.

da política agrícola comum deveriam ser imediatamente aplicadas determinadas regras da concorrência à produção e ao comércio de produtos agrícolas, adoptou, em 1962, o Regulamento (CEE) n.° 26/62 [7], no qual se prevê que, em princípio, os artigos 85.° a 90.°, 91.°, n.° 1, e 93.°, n.os 1 e 3, primeiro período, do Tratado se aplicam à produção e ao comércio de produtos agrícolas. Ou seja, o legislador comunitário deixou ao poder discricionário do Conselho a decisão, em cada caso, no quadro do estabelecimento das regras que regem a organização comum do mercado de um produto agrícola, do âmbito de aplicação das restantes regras da concorrência constantes do Tratado e, portanto, dos artigos 92.° 93.°, n.os 2 e 3, segundo e terceiro períodos e do artigo 94.°

9. O Tribunal decidiu a este respeito que, com o Regulamento n.° 26/62, já referido, «o Conselho estabeleceu determinados princípios gerais... que tinham como objectivo permitir uma aplicação limitada das regras da concorrência no sector agrícola; foram assim estabelecidas disposições especiais, nos diferentes regulamentos agrícolas, para uma aplicação mais alargada das regras da concorrência nos diferentes sectores do mercado» [8].

10. Nos termos do artigo 92.° do Tratado, que é um dos artigos que podem encontrar aplicação no sector da política agrícola, por um lado, estão proibidos os auxílios concedidos pelos Estados que afectem ou ameaçam afectar a livre concorrência (n.° 1) e, por outro, é estabelecida uma série de excepções a essa proibição, respeitantes a auxílios compatíveis (n.° 2) ou que podem ser considerados compatíveis (n.° 3) com o mercado comum. Mais precisamente, dispõe:

«1. Salvo disposição em contrário do presente Tratado, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

2. São compatíveis com o mercado comum:

a) ...

b) os auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários;

c) ...

7 — Regulamento do Conselho, de 4 de Abril de 1962, relativo à aplicação de determinadas regras de concorrência à produção e ao comércio de produtos agrícolas (JO 1962, 30, p. 993; EE 08 F1 p. 29).

8 — V. acórdão de 26 de Junho de 1979, Pigs and Bacon Comission (177/78, Recueil, p. 2161, n.° 11).

3. Podem ser considerados compatíveis com o mercado comum:

...

e) as outras categorias de auxílios determinadas por decisão do Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão.»

11. O artigo 93.° do Tratado prevê o controlo, em princípio pela Comissão [9] e a título excepcional pelo Conselho [10], da compatibilidade com o mercado comum de todos os tipos de auxílio comunitário ou já existentes ou a estabelecer ou alterar. O artigo tem a seguinte redacção:

«1. A Comissão procederá, em cooperação com os Estados-Membros, ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses Estados. A Comissão proporá também aos Estados-Membros as medidas adequadas, que sejam exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado comum.

2. Se a Comissão, depois de ter notificado os interessados para apresentarem as suas observações, verificar que um auxílio concedido por um Estado ou proveniente de recursos estatais não é compatível com o mercado comum nos termos do artigo 92.°, ou que esse auxílio está a ser aplicado de forma abusiva, decidirá que o Estado em causa deve suprimir ou modificar esse auxílio no prazo que ela fixar.

Se o Estado em causa não der cumprimento a esta decisão no prazo fixado, a Comissão ou qualquer outro Estado interessado podem recorrer directamente ao Tribunal de Justiça, em derrogação do disposto nos artigos 169.° e 170.°

A pedido de qualquer Estado-Membro, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode decidir que um auxílio, instituído ou a instituir por esse Estado, deve considerar-se compatível com o mercado comum, em derrogação do disposto no artigo 92.° ou nos regulamentos previstos no artigo 94.°, se circunstâncias excepcionais justificarem tal decisão. Se, em relação a este auxílio, a Comissão tiver dado início ao procedimento previsto no primeiro parágrafo deste número, o pedido do Estado interessado dirigido ao Conselho terá por efeito suspender o referido procedimento até que o Conselho se pronuncie sobre a questão.

Todavia, se o Conselho não se pronunciar no prazo de três meses a contar da data do pedido, a Comissão decidirá.

9 — V., por exemplo, os acórdãos de 22 de Março de 1977, Steinike & Weinlig (78/76, Colect., p. 203, n.° 9) e de 17 de Março de 1993, Sloman Neptun (C-72/91 e C-73/91, Colect., p. I-887, n.° 11).

10 — V. o acórdão de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão (C-225/91, Colect., p. I-3203, n.° 41).

3. Para que possa apresentar as suas observações, deve a Comissão ser informada atempadamente dos projectos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios. Se a Comissão considerar que determinado projecto de auxílio não é compatível com o mercado comum nos termos do artigo 92.°, deve sem demora dar início ao procedimento previsto no número anterior. O Estado-membro em causa não pode pôr em execução as medidas projectadas antes de tal procedimento haver sido objecto de uma decisão final.»

12. O artigo 94.° do Tratado dispõe:

«O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, pode adoptar todos os regulamentos adequados à execução dos artigos 92.° e 93.° e fixar, designadamente, as condições de aplicação do n.° 3 do artigo 93.° e as categorias de auxílios que ficam dispensadas desse procedimento.»

13. O Tribunal de Justiça, no seu acórdão Matra/Comissão [11], retomou a sua posição constante [12] de que, «embora o processo previsto nos artigos 92.° e 93.° deixe uma ampla margem de apreciação à Comissão e, em certas condições, ao Conselho, para julgar da compatibilidade de um regime de auxílios de Estado com as exigências do mercado comum, resulta do sistema geral do Tratado que este processo não deve nunca atingir um resultado que seja contrário às disposições específicas do Tratado» [13].

14. Como foi afirmado pelo Tribunal no acórdão Steinike & Weinlig [14], a proibição constante do artigo 92.°, n.° 1, «não é nem absoluta nem incondicional, concedendo o n.° 3 desta mesma disposição e o n.° 2 do artigo 93.° à Comissão um largo poder de apreciação e ao Conselho uma ampla competência com vista a admitir auxílios por derrogação da proibição geral do referido n.° 1» [15].

15. O artigo 43.°, n.os 2 e 3, do Tratado previu a elaboração e a aplicação de uma política agrícola comum, incluindo a substituição das organizações nacionais de mercado por uma organização comum do mercado. Mais precisamente, determina o seguinte:

«2. A Comissão... apresentará... propostas relativas à elaboração e execução da política agrícola comum, incluindo a substituição das

11 — Já referido na nota 10, n.° 41.

12 — V. o acórdão de 21 de Maio de 1980, Comissão/Itália (73/79, Recueil, p. 1533, n.° 11).

13 — No mesmo n.° 41 do acórdão Matra/Comissão, já referido na nota 10, o Tribunal retomou a sua posição constante de que «as modalidades de um auxílio que contrariem disposições particulares do Tratado diversas das dos artigos 92.° e 93.° podem estar tão indissoluvelmente ligadas ao objecto do auxílio que não seja possível apreciá-las isoladamente». V. o acórdão de 22 de Março de 1977, Iannelli e Volpi (74/76, Colect., p. 175, n.° 14).

14 — Acórdão já referido na nota 9, n.° 8.

15 — V. solução idêntica no acórdão Iannelli e Volpi (n.° 11), já referido na nota 13.

organizações nacionais por uma das formas de organização comum previstas no n.° 2 do artigo 40.°

...

O Conselho, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, deliberando por unanimidade durante as duas primeiras fases e, daí em diante, por maioria qualificada, adoptará regulamentos ou directivas, ou tomará decisões, sem prejuízo das recomendações que possa formular.

3. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode substituir, nas condições previstas no número anterior, as organizações nacionais de mercado pela organização comum prevista no n.° 2 do artigo 40.°:

...»

B — A criação de uma organização comum do mercado vitivinícola

16. Ao abrigo do disposto nos artigos 42.° e 43.° do Tratado, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 822/87 [16], pelo qual foi efectuada uma nova codificação das disposições fundamentais respeitantes à organização comum de mercado no sector vitivinícola. Esta organização comum do mercado vitivinícola constitui um sistema complexo que consagra regras respeitantes à produção e ao controlo do desenvolvimento do potencial vitícola (título I, artigos 2.° a 14.°) e regras relativas às práticas e tratamentos enológicos (título II, artigos 15.° a 26.°), define um regime de preços e regras relativas às intervenções e outras medidas de saneamento do mercado (título III, artigos 27.° a 51.°), regula questões respeitantes ao comércio com países terceiros (título IV, artigos 52.° a 63.°), estabelece regras relativas à circulação e à introdução no consumo (título V, artigos 64.° a 73.°), e, finalmente, prevê disposições gerais (título VI, artigos 74.° a 87.°).

17. No que se refere às consequências de uma organização comum do mercado no sector de um produto agrícola, no caso em apreço, do mercado vitivinícola, o Tribunal, no seu acórdão de 6 de Novembro de 1990, Itália/Comissão [17], retomou a sua rigorosa

16 — O Regulamento n.° 822/87, já referido na nota 1, substituiu o Regulamento (CEE) n.° 337/79 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1979, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 54, p. 1; EE 03 F15 p. 160).

17 — C-86/89, Colect., p. I-3891; neste processo estava em causa a legalidade de atribuição de uma ajuda aos produtores de vinho para a utilização de mostos concentrados de uvas e de mostos concentrados de uvas rectificados, ajuda essa concedida pela Itália através de um sistema de ajuda suplementar nacional.

posição constante [18] de que «a partir do momento em que a Comunidade estabelece uma organização comum de mercado em determinado sector, é àquela que compete procurar soluções para os problemas, como os colocados pelos excedentes de vinho, no quadro da política agrícola comum. Nesta medida, os Estados-Membros estão obrigados a abster-se de qualquer medida unilateral, mesmo que esta seja de molde a servir de apoio à política comum da Comunidade» [19].

18. No quadro da organização comum do mercado vitivinícola, o Regulamento n.° 822/87 previa como factores de estabilização económica e medidas de saneamento do mercado, entre outras, medidas de destilação preventiva (artigo 38.°) e de destilação obrigatória (artigo 39.°), medidas estas a decidir pela Comissão nas condições estabelecidas e segundo o processo previsto nos artigos 38.° e 39.° [20].

19. A retirada do mercado de determinadas quantidades de vinho de qualidade inferior para destilação visa manter os preços. Paralelamente, esta medida visa, porém, gerir, ou mais exactamente, absorver as quantidades excedentárias e reagir a sérios desequilíbrios do mercado. Os produtores podem deduzir a quantidade de vinho entregue para destilação preventiva à quantidade que deve ser entregue para destilação obrigatória.

20. O artigo 38.°, n.os 1 e 4, do Regulamento n.° 822/87, relativo às condições da destilação preventiva, determina o seguinte:

«1. Quando se revelar necessário, tendo em conta as previsões de colheita ou com vista a melhorar a qualidade dos produtos colocados no mercado, pode ser aberta em cada campanha vinícola, a partir de 1 de Setembro e até uma data a determinar, uma destilação preventiva dos vinhos de mesa e de vinhos aptos a dar vinho de mesa.

...

4. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, adoptará as regras gerais relativas à destilação referida no n.° 1 e, nomeadamente:

— as condições em que a destilação é efectuada,

18 — V. o acórdão já referido na nota 17, Itália/Comissão, n.° 19. V. igualmente os acórdãos de 23 de Janeiro de 1975, Van der Hulst (51/74, Colect., p. 35, n.° 25); de 23 de Fevereiro de 1988, Comissão/França (216/84, Colect., p. 793, n.° 18), e de 14 de Julho de 1988, Zoni (90/86, Colect., p. 4285, n.° 26).

19 — V. os acórdãos Comissão/França, n.° 18, e Zoni n.° 26, já referidos na nota 18.

20 — V. os quadragésimo quarto e quadragésimo quinto considerandos do Regulamento n.° 822/87.

— os critérios para a fixação do montante da ajuda, de modo a permitir o escoamento dos produtos obtidos.»

21. No n.° 3 do mesmo artigo 38.° prevê-se que o preço de compra do vinho entregue para destilação preventiva será igual a 65% do preço de orientação [21]. A destilação preventiva pressupõe a adesão voluntária do produtor a este processo.

22. A destilação preventiva de determinadas quantidades de vinho para a campanha de comercialização 1993/1994 foi decidida pelo Regulamento (CEE) n.° 2094/93 da Comissão, de 28 de Julho de 1993 [22].

23. O objectivo do regulamento da Comissão era o de responder à necessidade de saneamento e de boa gestão do mercado dos vinhos de mesa. Mais concretamente, o artigo 1.°, n.° 1, segundo parágrafo, previa que a quantidade que podia ser entregue pelos produtores para destilação era limitada a 12 hectolitros por hectare (a seguir «hl/ha»). Em França, essa quantidade totalizava 3 000 000 hl.

24. No artigo 39.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 822/87 [23], com respeito às condições da destilação obrigatória, determina-se o seguinte:

«1. Quando, em relação a uma campanha vitícola, o mercado dos vinhos de mesa e dos vinhos aptos a dar vinho de mesa apresente uma situação de desequilíbrio grave, será decidida uma destilação obrigatória do vinho de mesa e do vinho apto a dar vinho de mesa.

Considera-se existir um grave desequilíbrio do mercado, na acepção do primeiro parágrafo:

a) quando as disponibilidades verificadas no início da campanha excedem em mais de quatro meses as utilizações normais;

21 — No artigo 27.°, n.os 2, 3 e 4 do Regulamento n.° 822/87 determina-se o seguinte:
«2. Para cada um dos tipos de vinho de mesa referidos no número anterior é fixado um preço de orientação para cada campanha, antes do dia 1 de Agosto.
3. O preço de orientação é fixado com base na média das cotações médias registadas para o tipo de vinho em causa durante as duas campanhas que precedem a data de fixação e na evolução dos preços durante a campanha em curso.
...
4. O preço de orientação é fixado no estádio da produção e é expresso segundo o tipo de vinho, quer em ecus por % vol, por hectolitro, quer em ecus por hectolitro.»

22 — Regulamento que abre a destilação preventiva referida no artigo 38.° do Regulamento (CEE) n.° 822/87 para a campanha de 1993/1994 (JO L 190, p. 23).

23 — O artigo 39.°, n.° 1, primeiro parágrafo, foi aditado pelo artigo 1.°, ponto 3, do Regulamento (CEE) n.° 1236/89 do Conselho, de 3 de Maio de 1989, que altera o Regulamento (CEE) n.° 822/87 que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 128, p. 31).

b) ou quando a produção excede em mais de 9% as utilizações normais;

c) ou quando a média ponderada dos preços representativos de todos os tipos de vinho de mesa se mantém, no início de uma campanha e durante um período a determinar, inferior a 82% do preço de orientação.

2. A Comissão fixará as quantidades que devem ser entregues para destilação obrigatória a fim de se eliminarem os excedentes de produção e se restabelecer assim uma situação normal do mercado, nomeadamente no que respeita aos níveis das disponibilidades previsíveis em fim de campanha e aos preços.»

25. O preço da destilação obrigatória constitui uma medida de dissuasão para os produtores. Oscila à volta de 25% do preço de orientação, uma vez que, segundo o artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 343/94 da Comissão [24], pelo qual foi decidido o recurso à medida de destilação obrigatória na campanha de comercialização de 1993/1994, o preço do mercado dos vinhos de mesa entregues para destilação obrigatória é fixado em 0,83 ecu por % vol por hectolitro.

26. O grave desequilíbrio que afectou o mercado dos vinhos de mesa durante a campanha de 1993/1994 levou a Comissão, através do Regulamento n.° 343/94, a decidir a destilação obrigatória de uma quantidade de 18 200 000 hl em toda a Comunidade. A quantidade que coube à Itália era de 12 000 000 hl, ou seja, dois terços da quantidade de destilação obrigatória.

27. Por outro lado, o legislador comunitário, ao definir as regras que devem reger o mercado vitivinícola, considerou que «a realização de um mercado único baseado num sistema de preços comuns seria comprometida pela concessão de certas ajudas; que é conveniente, por conseguinte, que sejam tornadas aplicáveis ao sector vitivinícola as disposições do Tratado que permitem apreciar as ajudas concedidas pelos Estados-Membros e proibir as que forem incompatíveis com o mercado comum» [25]. Foi pela mesma razão que o artigo 76.° do Regulamento n.° 822/87

24 — Regulamento de 15 de Fevereiro de 1994 que abre a destilação obrigatória referida no artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 822/87 do Conselho e derroga determinadas regras de execução a ela relativas para a campanha de 1993/1994 (JO L 44, p. 9).

25 — V. o octagésimo nono considerando do Regulamento n.° 822/87.

tornou aplicáveis ao mercado vitivinícola determinadas normas do Tratado respeitantes à concorrência, dispondo:

«Sem prejuízo de disposições em contrário do presente regulamento, os artigos 92.°, 93.° e 94.° do Tratado são aplicáveis à produção e ao comércio dos produtos referidos no artigo 1.°»

28. Portanto, por disposição expressa do Regulamento n.° 822/87, aplica-se ao mercado vitivinícola o artigo 93.° do Tratado, que confia à Comissão a fiscalização dos regimes de auxílios estatais existentes, a alterar ou a instituir. Este artigo autoriza o Conselho a decidir, por unanimidade, que um auxílio instituído ou a instituir por um Estado-Membro é compatível com o mercado comum.

29. O Tribunal, numa série de acórdãos, examinou o sentido da remessa efectuada por um regulamento respeitante à organização comum do mercado de um produto agrícola para os artigos 92.° a 94.° do Tratado. Por exemplo, no acórdão Steinike & Weinlig [26] decidiu, relativamente ao artigo 12.° do Regulamento (CEE) n.° 865/68 do Conselho, de 28 de Junho de 1968 [27], de conteúdo idêntico ao artigo 76.° do Regulamento n.° 822/87, que «o artigo 12.° tem por objectivo, por força do artigo 42.° do Tratado, tornar aplicáveis aos produtos agrícolas que são objecto do Regulamento n.° 865/68 as disposições dos artigos 92.° e 94.°, mas sem alterar a natureza e o alcance destas disposições».

30. No processo Pigs and Bacon Commission [28], o advogado-geral Jean-Pierre Warner, nas suas conclusões, baseando-se no facto de o artigo 21.° do Regulamento (CEE) n.° 2759/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975 [29], prever a aplicação dos artigos 92.° a 94.° do Tratado à organização comum do mercado da carne de suíno, «sob reserva de disposições contrárias do presente regulamento», sustentou que «esta condição é relevante no que diz respeito à questão da 'prevalência' entre as disposições dos artigos 92.° a 94.°, por um lado, e entre as disposições da organização comum de mercado, por outro».

31. O Tribunal, no processo Pigs and Bacon Commission [30], afirmou que do disposto no artigo 21.° do Regulamento n.° 2759/75 «resulta... que, embora os artigos 92.° a 94.° sejam plenamente aplicáveis ao sector da carne de suíno, essa aplicação continua, todavia, subordinada às disposições que regulam a organização comum de mercado estabelecida pelo regulamento. Por outras palavras, o

26 — Já referido na nota 9, n.° 13.

27 — Regulamento que estabelece a organização comum dos mercados no sector dos produtos transformados à base de frutas e legumes (JO L 153, p. 8).

28 — Acórdão já referido na nota 8; este processo dizia respeito ao problema de saber se determinadas actividades de um organismo de direito público irlandês eram conformes com o Tratado e com a organização comum dos mercados no sector da carne de porco.

29 — Regulamento que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de suíno (JO L 282, p. 1; EE 03 F9 p. 86).

30 — Já referido na nota 8, n.° 11.

recurso, por um Estado-membro, às disposições dos artigos 92.° a 94.° sobre os auxílios não pode ter prioridade sobre as disposições do regulamento que estabelece a organização desse sector de mercado».

32. No seu acórdão de 24 de Abril de 1980, Comissão/Itália [31], o Tribunal decidiu igualmente a respeito do artigo 41.° do Regulamento n.° 3330/74, que tem o mesmo conteúdo do artigo 76.° do Regulamento n.° 822/87, que: «embora o artigo 41.° do regulamento disponha que os artigos 92.° e 93.° do Tratado são aplicáveis à produção e ao comércio dos produtos abrangidos pela organização comum dos mercados no sector do açúcar, fá-lo sob reserva expressa de disposições contrárias do mesmo regulamento» [32].

II — *Matéria de facto*

33. Em Outubro de 1993, a França comunicou à Comissão, nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, o projecto de um auxílio que tinha decidido conceder para o saneamento do mercado vitivinícola, aumentando o preço mínimo dos vinhos de mesa destinados a destilação preventiva e alinhando-o com o preço do mercado durante a campanha em causa.

34. A França justificou esta decisão alegando que o preço dos vinhos de mesa destinados à destilação preventiva é um preço único para toda a Comunidade e que isso, por causa da desvalorização da moeda nestes países, favorecia os produtores de vinho de Itália e de Espanha, que recebiam montantes mais elevados do que os produtores de vinho franceses.

35. Durante os trabalhos do comité especial «agricultura», em 4 de Fevereiro de 1994, a Itália manifestou a sua intenção de atribuir uma ajuda igual à diferença de preço entre a destilação preventiva e a obrigatória, abstendo-se porém de o comunicar à Comissão, como devia, nos termos do artigo 93.°, n.° 3. Essa ajuda seria paga relativamente a uma quantidade de 3 000 000 hl objecto de destilação obrigatória, quando, durante essa mesma campanha, deviam ser destilados em Itália, no total, 12 000 000 hl.

36. A Itália justificou a sua decisão invocando a difícil situação em que se encontravam os produtores de vinho italianos, especialmente os do Sul, como o sublinhou o representante da República Italiana na audiência, em consequência da medida de destilação obrigatória que abrangia dois terços da

31 — 72/79, Recueil, p. 1411; este processo dizia respeito ao reembolso aos produtores de despesas de armazenagem de açúcar, nos termos do disposto no Regulamento (CEE) n.° 3330/74 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1974, que estabelece a organização comum dos mercados no sector do açúcar (JO L 359, p. 1).

32 — N.° 13.

produção total e do baixo preço das quantidades de vinho a destilar.

37. Em 10 de Novembro de 1993, a Comissão decidiu dar início ao processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do Tratado, contra a ajuda francesa.

38. Na reunião do Conselho de 21 e 22 de Fevereiro de 1994, os Governos francês e italiano requereram oficialmente autorização para concederem as ajudas controvertidas. Em 21 de Fevereiro de 1994, o Conselho, em duas decisões dirigidas à França e à Itália, decidiu por unanimidade, nos termos do disposto no artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, que essas ajudas eram compatíveis com o mercado comum na campanha vitivinícola de 1993/1994.

39. As decisões do Conselho não foram publicadas no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias,* mas foram comunicadas à Comissão por carta do secretário-geral do Conselho da União Europeia, datada de 11 de Março de 1994.

40. Concretamente, o Conselho aprovou a concessão de uma ajuda complementar aos produtores de vinho franceses durante a campanha de comercialização de 1993/1994 até um montante máximo igual à diferença entre 24 FF/% vol/hl, que era o preço de mercado nessa campanha, e o preço mínimo comunitário de 2,06 ecus/% vol/hl (a diferença era de cerca de 8 FF por hectolitro) para a destilação preventiva. Assim, o preço da destilação preventiva foi alinhado pelo do mercado na campanha em causa.

41. Segundo a decisão do Conselho (artigo 1.°), teriam direito à ajuda em causa os produtores franceses cuja produção não excedesse 90hl/ha e que entregassem para destilação preventiva pelo menos as seguintes quantidades:

— 10 hl/ha por uma produção compreendida entre 78 e 82 hl/ha, ou

— 11 hl/ha por uma produção compreendida entre 82 e 86 hl/ha, ou

— 12 hl/ha por uma produção compreendida entre 86 e 90 hl/ha.

Esta ajuda seria limitada a 9 hl/ha por produtor.

42. O Conselho aprovou igualmente a concessão de uma ajuda complementar aos produtores de vinho italianos, que segundo o artigo 1.° da decisão adoptada:

— uma quantidade máxima de 3 000 000 hl de vinho de mesa e de vinho apto a dar vinho de mesa, entregue para destilação obrigatória, produzido durante a campanha de 1993/1994 em Itália;

— um montante máximo igual à diferença entre o preço mínimo do mercado para destilação preventiva (2,06 ecus/% vol/hl) e o preço da destilação obrigatória (0,83 ecus/% vol/hl).

Isto é, o preço da destilação obrigatória foi alinhado pelo preço da destilação preventiva.

43. A Comissão salienta que as duas decisões do Conselho falseiam a concorrência e criam um nível de apoio aos preços mais elevado do que o da organização comum do mercado vitivinícola. Considera igualmente que retiram carácter dissuasor ao sistema de destilação, que é necessário ao controlo do mercado, tornam impossível o exercício das funções de gestão da Comissão, e hipotecam o sucesso de qualquer reforma futura do sistema ora em vigor destinada a resolver os múltiplos problemas do mercado em causa. Em consequência, por recurso interposto em 25 de Abril de 1994, requer a anulação das decisões controvertidas do Conselho. A República Francesa e a República Italiana intervieram apresentando observações escritas em apoio das posições do Conselho.

III — *Os fundamentos de anulação invocados*

44. A Comissão realça que nas últimas décadas se verificou um aumento do número de casos em que o Conselho fez uso da faculdade que lhe confere o artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, designadamente no sector da agricultura, considerando diferentes ajudas estatais compatíveis com o mercado comum [33], apesar das suas objecções quanto à legalidade do processo seguido. Por isso requer, no seu recurso contra as duas decisões do Conselho de 21 de Fevereiro de 1994, a anulação destas.

33 — A Comissão refere (p. 3 da réplica) 37 decisões no sector da agricultura, das quais 17 no sector vitivinícola. E acrescenta que, enquanto entre 1960 e 1967 não houve qualquer decisão desse tipo, e entre 1967 e 1983 só houve 14, já entre 1984 e 1994 foram adoptadas as restantes 23. Particularmente no sector vitivinícola, refere que entre 1960 e 1984 foram adoptadas duas dessas decisões (em 1975 e 1976), tendo as restantes 15 sido adoptadas na última década, das quais 8 foram entre 1989 e 1994.

45. Os fundamentos em que a Comissão se baseia para requerer a anulação das duas decisões dizem respeito tanto à sua legalidade externa como interna e levantam essencialmente dois problemas. É necessário, em primeiro lugar, delimitar, nos termos do artigo 42.° do Tratado e do artigo 76.° do Regulamento n.° 822/87, o âmbito de aplicação do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado à produção e ao comércio dos produtos a que se refere a organização comum do mercado vitivinícola e os poderes do Conselho nesta matéria. A seguir, terá que se responder à questão de saber até que ponto é que estavam reunidas as condições do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, que exige a ocorrência de «circunstâncias excepcionais» para a adopção de decisões de autorização de ajudas estatais e, por conseguinte, se a fundamentação das decisões é insuficiente ou errada. Isto é, em resumo, a Comissão pergunta até que ponto estavam reunidas as condições, formais e substanciais, de aplicação do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado.

A — Quanto ao primeiro fundamento de anulação

1) Errada aplicação do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, no quadro da organização comum do mercado vitivinícola

46. A Comissão, como primeiro e principal fundamento, alega (p. 3 do recurso) que houve uma errada aplicação do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, o qual não se aplica certamente apenas em matéria de concorrência, mas que não pode ter como efeito que sejam consideradas legais ajudas contrárias a outras disposições do Tratado que não os artigos 92.° a 94.° Sustenta que há incompetência e desvio de procedimento, na medida em que a disposição em causa do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, foi utilizada como fundamento das derrogações ao mecanismo da organização comum do mercado vitivinícola. Ao referir-se ao desrespeito do procedimento previsto pelo artigo 43.° para a alteração das regras de uma organização comum do mercado, tais como a proposta obrigatória da Comissão e a consulta do Parlamento Europeu, invoca, indirectamente, violação de determinadas formalidades essenciais.

47. Faz-se notar, para começar, que o legislador comunitário não inovou com o Regulamento n.° 822/87, porque a última parte de todos os regulamentos que instituem uma organização comum do mercado de determinado produto contêm uma série de disposições gerais, entre as quais se inclui um artigo específico, semelhante ao artigo 76.°, segundo o qual, sem prejuízo de disposições contrárias do regulamento, os artigos 92.°, 93.° e 94.° do Tratado se aplicam à produção

e ao comércio dos produtos a que se refere o artigo 1.° do regulamento [34].

48. A Comissão, porém, invocando a letra do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, sustenta que o Conselho, no exercício das competências excepcionais que esta disposição lhe confere, só pode afastar o disposto no artigo 92.° ou nos regulamentos a que se refere o artigo 94.° do Tratado e que não pode utilizá-las para afastar a legislação que rege as organizações comuns de mercado.

49. A Comissão sustenta, além disso, que as decisões impugnadas infringem manifestamente as normas que regem a organização comum do mercado do vinho, designadamente as do Regulamento n.° 822/87 que prevêem a possibilidade de derrogações às regras desse mercado através do processo do comité de gestão, para fazer face a dificuldades conjunturais.

50. O Tribunal teve oportunidade, numa série de processos, de analisar a questão da violação, pelos Estados-Membros, das regras da organização comum do mercado de um produto agrícola. Essa jurisprudência foi invocada pela Comissão em apoio das suas alegações.

51. Efectivamente, no acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão [35], o Tribunal declarou que «em matéria de aplicação da regulamentação comunitária, os Estados-Membros não podem adoptar unilateralmente medidas complementares susceptíveis de comprometer a igualdade de tratamento dos operadores económicos na totalidade da Comunidade e, deste modo, falsear as condições de concorrência entre os Estados-Membros» [36].

52. Num contexto diferente do acórdão referido, ou seja, o da organização comum do mercado no sector da carne de suíno, o Tribunal, no seu acórdão de 29 de Novembro

34 — É o que acontece, por exemplo, no caso da organização comum do mercado no sector da carne de bovino com o artigo 24.° do Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 28 de Junho de 1968 (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157); da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, com o artigo 23.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146); da organização comum de mercado no sector das sementes, com o artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 2358/71 do Conselho, de 26 de Outubro de 1971 (JO L 246, p. 1; EE 03 F5 p. 97); da organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas, com o artigo 31.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972 (JO L 118, p. 1; EE 03 F5 p. 258); da organização comum de mercado no sector da carne de suíno, com o artigo 21.° do Regulamento n.° 2759/75, já referido na nota 29; da organização comum de mercado no sector da carne de aves de capoeira, com o artigo 19.° do Regulamento (CEE) n.° 2777/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975 (JO L 282, p. 77; EE 03 F9 p. 151); da organização comum de mercado no sector do açúcar, com o artigo 44.° do Regulamento (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981 (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80); da organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas, com o artigo 19.° do Regulamento (CEE) n.° 426/86 do Conselho, de 24 de Fevereiro de 1986 (JO L 49, p. 1); da organização comum de mercado no sector dos cereais, com o artigo 19.° do Regulamento (CEE) n.° 1766/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992 (JO L 181, p. 21), e da organização comum de mercado no sector das bananas, com o artigo 24.° do Regulamento (CEE) n.° 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993 (JO L 47, p. 1).

35 — 15/76 e 16/76, Recueil, p. 321; este processo dizia respeito ao apuramento das contas apresentadas pelos Estados-Membros como despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola.

36 — N.° 31.

de 1978, Pigs Marketing Board [37], declarou que, «a partir do momento em que a Comunidade adoptou, nos termos do artigo 40.° do Tratado, uma regulamentação estabelecendo uma organização comum de mercado num sector determinado, os Estados-Membros ficam obrigados a abster-se de qualquer medida que seja de natureza a derrogar ou violar tal regulamentação» [38].

53. Considero que esta jurisprudência não ajuda à solução dos problemas colocados no caso em apreço, porque diz manifestamente respeito às obrigações dos Estados-Membros quando é instituída uma organização comum do mercado num determinado sector e não aos poderes do Conselho nesse sector que são definidos por disposições diferentes.

54. O próprio Tratado, no artigo 42.°, confere ao Conselho o poder de aplicar as disposições do capítulo respeitante às regras de concorrência (artigos 85.° a 95.°) à produção e ao comércio de produtos agrícolas. Como referi, o Regulamento n.° 822/87, no artigo 76.°, prevê expressamente que as disposições dos artigos 92.°, 93.° e 94.° do Tratado se aplicam à organização comum do mercado vitivinícola. Considero portanto que a remessa para os artigos 92.° a 94.° significa que estes artigos foram integrados na organização comum do mercado vitivinícola. O Conselho, fazendo uso dos poderes que lhe foram conferidos, pode tomar medidas que derroguem as disposições que regem este mercado. Por conseguinte, o artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, constitui base suficiente para a adopção de medidas desse tipo, através das quais a ajuda concedida aos produtores de vinho por alguns Estados-Membros é considerada compatível com o mercado comum. Isto é, considero que, nessas condições, não colhe o argumento de que, relativamente à medida adoptada através das decisões impugnadas do Conselho, teria sido necessário seguir os processos dos artigos 42.° e 43.° do Tratado. Também não me parece que, de um ponto de vista jurídico, por o Regulamento n.° 822/87 se basear nos artigos 42.° e 43.° que prevêem, como formalidades essenciais, a proposta da Comissão e a consulta do Parlamento, o Conselho estivesse privado neste caso do poder que lhe confere o terceiro parágrafo do artigo 93.°, n.° 2, e que estivesse obrigado a seguir um processo que incluísse essa proposta e essa consulta [39].

55. O Tribunal, no acórdão Steinike e Weinlig [40], sobre idêntica remessa aos artigos 92.°

37 — 83/78, Recueil, p. 2347, n.° 56. V. decisões semelhantes proferidas no acórdão Pigs and Bacon Commission, já referido na nota 8, n.° 14, respeitante à organização comum do mercado no sector da carne de suíno, e no acórdão de 18 de Maio de 1977, Van Den Hazel (117/76, Colect., p. 329, n.° 13), respeitante à organização comum do mercado no sector da carne de aves.

38 — É exactamente esta mesma jurisprudência constante que é retomada no acórdão Itália/Comissão, n.° 19, já referido na nota 17.

39 — Foi isto mesmo que o advogado-geral Sir Gordon Slynn sustentou nas suas conclusões no processo GAEC de la Ségaude/Conselho e Comissão, acórdão de 15 de Janeiro de 1987 (253/84, Colect., p. 123), processo em que se punha a questão de saber em que medida era válida uma decisão do Conselho, que tinha considerado compatível com o mercado comum a ajuda concedida pela República Federal da Alemanha sob a forma de uma redução de IVA até 5% do preço (sem IVA) pago pelo adquirente do produto agrícola (v., especialmente, n.° 146). O Tribunal, que julgou improcedente o pedido de indemnização da sociedade demandante GAEC, não se pronunciou sobre a questão.

40 — Já referido na nota 9, n.° 13.

a 94.° do Tratado, sublinhou que «tem por objectivo, por força do artigo 42.° do Tratado, tornar aplicável aos produtos agrícolas que são objecto do regulamento... as disposições dos artigos 92.° e 94.°, mas sem alterar a natureza e o alcance destas disposições». Portanto, decorre de uma abordagem *prima facie* da jurisprudência que essa remessa tem o sentido de que todas essas disposições podem ser aplicadas — e, portanto, também a do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo — quando o Conselho assim o entender e, naturalmente, desde que estejam reunidas as condições nele previstas. Considero que esta interpretação se enquadra na lógica da remessa efectuada pelo artigo 76.° do Regulamento n.° 822/87 para os artigos 92.° a 94.° do Tratado.

56. Segundo a Comissão, uma ajuda que visa apoiar os rendimentos dos produtores, como é o caso no processo GAEC de la Ségaude/Conselho e Comissão [41], caracteriza-se por se situar fora do quadro da organização comum do mercado de determinado produto, de modo que podia ter por base legal o artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, e não afecta o sistema definido pela organização comum do mercado em causa, contrariamente ao que acontece com as decisões impugnadas do Conselho, que contrariam directamente o quadro regulamentar da organização comum do mercado vitivinícola.

57. Julgo que a remessa efectuada pelo Regulamento n.° 822/87 também para o artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, significa que o Conselho pode derrogar o disposto no artigo 92.° relativamente às ajudas do Estado, e aos regulamentos previstos no artigo 94.°, mas sempre em relação a ajudas do Estado instituídas ou a instituir relativas à organização comum do mercado vitivinícola.

58. A disposição controvertida do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, visa permitir num determinado caso concreto um regime especial ou uma medida especial de ajuda relativamente a um determinado período (por exemplo, a campanha de 1993/1994), por determinadas razões cuja legalidade examinaremos a seguir. Aliás, a decisão adoptada pelo Conselho *in specie* tem um carácter isolado e não regulamentar, uma vez que se refere a uma determinada produção, diz respeito a uma ajuda concreta concedida por um Estado-Membro a produtores de vinho e não constitui uma alteração do quadro regulamentar existente da organização comum do mercado vitivinícola. Portanto, o Regulamento n.° 822/87 continuou em vigor em todas as suas disposições. Isto é, ao contrário dos poderes que os artigos 92.°, n.° 3, alínea e), e 94.° conferem ao Conselho e destinados ao estabelecimento de medidas gerais, neste caso trata-se da atribuição do poder de autorizar *in concreto*, em determinadas condições, uma medida especial de ajuda.

59. Julgo que as ajudas estabelecidas pela França e pela Itália estão abrangidas no reenvio aos artigos 92.° a 94.° do Tratado. Aliás,

41 — Já referido na nota 9, n.° 13.

para que uma ajuda estatal não ofenda o disposto no artigo 92.° do Tratado, só seria necessária uma base jurídica suplementar se essa ajuda autorizada pelo Conselho constituísse excepção a disposições específicas independentes do sector agrícola regulamentado, como, por exemplo, fiscais [42].

60. Se se aceitasse o ponto de vista da Comissão e interpretássemos restritivamente a disposição em causa, no sentido de que diz respeito ao sector da concorrência e não ao da agricultura, isto é, não admitindo a aplicação, em princípio, do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, à adopção pelo Conselho, quando condições excepcionais o impõem, de medidas no sector vitivinícola, violando dessa forma o espírito das disposições dos artigos 92.° e 94.° do Tratado, tal teria como consequência discriminações arbitrárias, contrárias ao expressamente disposto no artigo 42.° do Tratado.

61. Os artigos 92.° e 94.° tornaram-se certamente aplicáveis aos produtos que o Regulamento n.° 822/87 regulamenta, e, como decidiu o Tribunal [43], «sem alterar (a sua) natureza e alcance», por causa desse reenvio. O Conselho limitou-se a exercer a função que lhe confere o Tratado, consistente, segundo o Tribunal [44], como adiante explicarei, na apreciação da questão de saber «se as circunstâncias económicas particulares que prevalecem num dos Estados-Membros justificam ajustamentos do regime comunitário», no interior do quadro de uma organização comum do mercado de um produto agrícola.

62. Recapitulando, podemos dizer que, em matéria de ajudas do Estado, o Tratado define determinadas «válvulas de segurança» e confia expressamente ao Conselho, sob determinadas condições, a última palavra.

63. Mais exactamente, decorre do exame das disposições do Tratado respeitantes aos auxílios de Estado, em primeiro lugar, que foi atribuído ao Conselho o poder de alargar o quadro das ajudas que podem considerar-se compatíveis com o mercado comum. Mais concretamente, compete-lhe decidir por maioria qualificada, sob proposta da Comissão [artigo 93.°, n.° 2, alínea e)], quais as outras categorias de auxílios que «podem ser considerados compatíveis com o mercado comum» [45], isto é, pode definir por acto regulamentar as referidas ajudas [46].

42 — É o que resulta igualmente dos pontos 17 e 18 das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Rustica Semences, acórdão de 14 de Julho de 1994 (C-438/92, Colect., p. I-3519).

43 — Acórdão Steinike & Weinlig, já referido na nota 9, n.° 13.

44 — Acórdão Comissão/Itália, já referido na nota 31, n.° 18.

45 — V. o acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Maio de 1993, Bélgica/Comissão (C-356/90 e C-180/91, Colect., p. I-2323, n.° 26).

46 — No acórdão Bélgica/Comissão, já referido na nota 45, n.° 30, que dizia respeito à Sexta Directiva 87/167/CEE do Conselho, de 26 de Janeiro de 1987, relativa aos auxílios à construção naval (JO L 69, p. 55), o Tribunal afirmou que «o Conselho, de acordo com a *ratio* do n.° 3 do artigo 92.°, partindo da verificação da incompatibilidade dos auxílios à construção naval, teve em conta uma série de exigências de ordem económica e social, que o levaram a fazer uso da faculdade, reconhecida pelo Tratado, de os considerar, não obstante, compatíveis com o mercado comum, desde que correspondam aos critérios de derrogação contidos na directiva».

64. Em segundo lugar, o artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, dá a última palavra ao Conselho para decidir, por unanimidade, da adopção de uma medida que considere um determinado auxílio estatal compatível com o mercado comum. Ou seja, o Conselho é o órgão ao qual compete, finalmente, decidir, quando se verificam «circunstâncias excepcionais», que determinados auxílios são compatíveis com o mercado comum.

65. Em terceiro lugar, segundo o artigo 94.° do Tratado, o Conselho, decidindo por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, pode adoptar todos os regulamentos adequados à execução dos artigos 92.° e 93.° do Tratado, algo que até hoje ainda não aconteceu.

66. Por conseguinte, de acordo com esta análise, o Conselho, actuando de acordo com o procedimento previsto no artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, não fez uma errada aplicação da disposição em causa à organização comum do mercado vitivinícola, nem alterou o quadro regulamentar que rege esse mercado desrespeitando o processo do artigo 93.°, n.^{os} 2 e 3, do Tratado, como sustenta a Comissão. Era, ao contrário, respeitadas as condições da disposição controvertida, a instituição competente (*ratione materiae*) para a adopção das duas decisões.

67. A Comissão alega igualmente que houve violação pelo Conselho de determinadas formalidades essenciais, como é inegavelmente o caso da proposta da Comissão e da consulta ao Parlamento Europeu a que se refere o artigo 43.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, cujo respeito é exigível para a adopção de regras em caso de criação de uma organização comum de mercado de um produto agrícola. À luz da análise acima exposta, considero que as duas decisões impugnadas não alteram disposições do Regulamento n.° 822/87, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola, e, por conseguinte, que não era necessário seguir o processo previsto pelo artigo 43.° do Tratado.

2) Desvio de procedimento

68. O «desvio de procedimento», como fundamento de anulação de um acto de uma instituição comunitária, constitui uma categoria especial do fundamento mais geral de «desvio de poder» [47]. Significa que o órgão competente, contornando as disposições legais que definem o procedimento a seguir para a adopção de uma determinada decisão, actuou segundo outro procedimento, previsto com outra finalidade e adoptou o acto.

69. Segundo a Comissão, o Conselho, em vez de proceder à alteração do Regulamento n.° 822/87, no respeito do processo previsto

47 — V., a título indicativo, os acórdãos de 12 de Junho de 1958, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Alta Autoridade da CECA (2/57, Colect. 1954-1961, p. 233), de 21 de Junho de 1988, ISA/Comissão (32/87, 52/87 e 57/87, Colect., p. 3305, n.° 19). No acórdão Matra/Comissão, já referido na nota 10, n.° 25, o Tribunal refere expressamente que também analisará o desvio de poder.

no artigo 43.° do Tratado, adoptando um novo regulamento, preferiu alcançar o mesmo fim — a alteração da organização comum do mercado vitivinícola — através do procedimento previsto no artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, adoptando, para tal, as duas decisões impugnadas. Isto, segundo a Comissão, acontece frequentemente, especialmente desde a década de 1980 e, no que se refere ao sector da destilação de vinho, desde 1989. Assim, o Conselho alterou substancialmente as regras que regem a organização comum do mercado vitivinícola, sem respeitar o procedimento previsto no artigo 43.° Simultaneamente infringiu as disposições do Regulamento n.° 822/87, que contém regras especiais para a resolução de dificuldades conjunturais, com a diferença de que essas derrogações permitem a adopção de medidas de natureza estrutural, que não afectem, no entanto, os mecanismos essenciais de gestão da organização comum do mercado vitivinícola. Isto é, existe fundamento de anulação das decisões tomadas sob essa forma, uma vez que a prática em causa, no sector da organização comum do mercado vitivinícola e, especialmente no caso da França e da Itália, atesta a existência de desvio de procedimento.

70. Como resulta da análise *supra* a respeito da aplicação do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, considero que não houve desvio de poder e que a competência de princípio da Comissão para protagonizar o processo de definição das regras respeitantes à organização comum de um mercado, nos termos do artigo 43.° do Tratado, não foi quebrada pela adopção das duas decisões impugnadas. Além disso, ao exercer esta competência excepcional, o Conselho não desrespeita também a necessidade de coerência com as outras disposições do Tratado, tal como foi decidido pelo Tribunal [48].

71. Em conclusão, considero que os referidos fundamentos, invocados pela Comissão, de anulação das decisões impugnadas do Conselho, não merecem acolhimento, ou seja, não houve uma errada aplicação do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado. O Conselho era, portanto, a instituição competente para adoptar essas decisões, não desrespeitou as formalidades essenciais a que se refere o artigo 43.° do Tratado, nem houve desvio de procedimento.

B — Quanto ao segundo fundamento de anulação

72. Com o segundo fundamento de anulação, que apresenta a título subsidiário, a Comissão sustenta, por um lado, que não existiam as «circunstâncias excepcionais», que, nos termos do disposto no artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, é uma das condições que deve verificar-se para que se possa considerar uma ajuda concedida ou

48 — V. o acórdão Matra/Comissão, já referido na nota 10, n.os 41 e 42.

a conceder por um Estado-Membro compatível com o mercado comum (p. 6 da petição e p. 12 da réplica). Ou seja, alega que os factos invocados pelo Conselho não preenchem o conceito de «circunstâncias excepcionais», que houve erro na caracterização jurídica e, por conseguinte, errado enquadramento na norma jurídica aplicável. Por esta razão igualmente pede a anulação das duas decisões, dado que a sua fundamentação não é legal (pp. 7 e 8 da petição). Por outro lado, pede a sua anulação, por o Conselho ter usado mal o poder discricionário que lhe confere o artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, ao fazer uma apreciação manifestamente errada dos factos quando adoptou as duas decisões (p. 6 da petição). O representante da Comissão retomou igualmente na discussão durante a audiência estes fundamentos de anulação.

73. Para que este segundo fundamento (ou, mais exactamente, este segundo bloco de fundamentos) da Comissão possa obter provimento, é necessário que se prove que as consequências derivadas da caracterização efectuada pelo Conselho são objectiva e incontestavelmente erradas.

74. Portanto, examinarei sucessivamente a amplitude do poder do Conselho ao abrigo do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, o conceito de «circunstâncias excepcionais» e a questão de saber se houve uma errada caracterização jurídica e uma apreciação manifestamente errada dos factos no caso da França e da Itália.

1) A amplitude do poder do Conselho ao abrigo do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado

75. Resulta de uma primeira leitura do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, que o Conselho dispõe de um largo poder discricionário quanto à oportunidade de adopção de determinadas medidas («o Conselho, deliberando por unanimidade, pode decidir») e, além disso, que o Conselho define quando é que estão verificadas as circunstâncias excepcionais que constituem a condição *sine qua non* para a adopção de uma decisão de que um auxílio do Estado, já instituído ou a instituir, é considerado compatível com o mercado comum.

76. É jurisprudência assente do Tribunal [49] que, especialmente em matéria de política agrícola comum, «as instituições comunitárias dispõem de um amplo poder de apreciação... tendo em conta as responsabilidades que lhe são conferidas pelo Tratado». Ou seja, «numa situação que implique a necessidade de avaliar uma realidade económica complexa, como é o caso em matéria de política agrícola comum, o legislador

49 — Esta jurisprudência foi retomada no acórdão de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o. (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.° 31).

comunitário goza de um amplo poder de apreciação quanto à natureza e ao alcance das medidas a tomar» [50].

77. O Tribunal também já se pronunciou em muitos casos sobre a questão da amplitude dos poderes das instituições comunitárias, no quadro das competências definidas pelas regras do Tratado em matéria de concorrência e de política agrícola, e sobre a fiscalização que ele próprio pode exercer quando essas instituições dispõem de um largo poder de apreciação [51]. Declarou assim que, para a organização comum do mercado de um produto, o Conselho dispõe de um largo poder de apreciação e com base nesta apreciação definiu também os limites do controlo judicial por ele exercido [52]. No acórdão de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho [53], declarou que, «sempre que a implementação pelo Conselho da política agrícola da Comunidade implica a necessidade de apreciar uma situação económica complexa, o poder discricionário de que goza não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das disposições a adoptar, mas também, em certa medida, à verificação de dados de base nesse sentido, nomeadamente, que é permitido ao Conselho basear-se, tal sendo o caso, nas verificações globais. Ao controlar o exercício de tal competência, o Tribunal deve limitar-se a examinar se não está afectado de erro manifesto ou de desvio de poder ou se a

50 — V. o acórdão de 17 de Maio de 1988, Erpelding (84/87, Colect., p. 2647, n.° 27). V. igualmente os acórdãos de 9 de Julho de 1985, Bozzetti (179/84, Recueil, p. 2301, n.° 30); de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237, n.os 23 e 24), e de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o. (C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.° 14).

51 — A jurisprudência do Tribunal fornece numerosos exemplos de acórdãos respeitantes aos poderes da Comissão ao abrigo dos artigos 92.° e 93.°, n.os 2 e 3, do Tratado. Por exemplo, no acórdão Matra/Comissão, já referido na nota 10, n.° 24, o Tribunal afirmou que é jurisprudência assente que, «para a aplicação do n.° 3 do artigo 93.° do Tratado, a Comissão goza de um amplo poder discricionário cujo exercício envolve apreciações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário». E mais adiante (n.° 25) que, no quadro da fiscalização da legalidade, o Tribunal deve, portanto, limitar-se a examinar se a Comissão não excedeu os limites inerentes ao seu poder de apreciação por uma descaracterização ou um erro manifesto de apreciação dos factos, ou por um desvio de poder ou de processo. V. soluções idênticas (relativamente à amplitude dos poderes da Comissão, nos termos do artigo 92.°, n.° 3) proferidas em acórdãos mais antigos de 24 de Fevereiro de 1987, Deufil/Comissão (310/85, Colect., p. 901, n.° 18); de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão (C-301/87, Colect., p. I-307, n.° 49); de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão (C-142/87, Colect., p. I-959, n.° 56), e de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão (C-303/88, Colect., p. I-1433, n.° 34). V. igualmente os acórdãos de 11 de Julho de 1985, Remia e o./Comissão (42/84, Recueil, p. 2545, n.° 34), que dizia respeito ao controlo da determinação da duração autorizada de uma cláusula de proibição de concorrência constante de um acordo de cessão de empresa, no quadro da aplicação do artigo 85.°, n.° 1, do Tratado; de 7 de Maio de 1987, Naji Fujikoshi/Conselho (255/84, Colect., p. 1861, n.° 21), que dizia respeito à imposição pelo Conselho de um direito *antidumping* definitivo sobre as importações de rolamentos de esferas originárias do Japão e de Singapura; e de 22 de Janeiro de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, Colect., p. 5, n.os 8 e 9), em que se punha a questão da legalidade da cobrança de montantes compensatórios monetários nas trocas comerciais entre os Estados-Membros e países terceiros, efectuadas nos termos do Regulamento (CEE) n.° 974/71 do Conselho, de 12 de Maio de 1971, relativo a determinadas medidas de política conjuntural a tomar no sector agrícola, na sequência do alargamento temporário das margens de flutuação das moedas de determinados Estados-Membros (JO L 106, p. 1).

52 — No processo GAEC de la Ségaude/Conselho e Comissão, já referido na nota 39, a decisão impugnada do Conselho tinha sido adoptada com base no artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, com o objectivo de compensar a perda de rendimento dos agricultores alemães devida ao desmantelamento progressivo do regime dos montantes compensatórios monetários. A GAEC recorreu, pedindo a reparação dos danos sofridos. O Tribunal, julgando (n.os 20 e 21) que a recorrente não tinha apresentado dados suficientes em apoio do seu pedido, absteve-se de tomar posição, mas o advogado-geral Sir Gordon Slynn, nas suas conclusões, pôs em dúvida a existência de circunstâncias excepcionais, na acepção do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo. Reconheceu, evidentemente, que o desmantelamento dos montantes compensatórios monetários positivos, que permitiam a um país beneficiar simultaneamente de uma moeda forte e de preços baixos à exportação, implicava uma redução do rendimento dos agricultores alemães. E concluiu que a decisão do Conselho não era «ilegal apenas por se basear no terceiro parágrafo do n.° 2 do artigo 93.°do Tratado CEE, mas porque está viciada por incompetência, porque não ficou demonstrado ser justificada por 'circunstâncias excepcionais' como é exigido por aquela disposição» (Colect., p. 147).

53 — 138/79, Recueil, p. 3333, n.° 25, relativo à fixação de quotas de produção de isoglucose. Este acórdão seguiu a solução já adoptada pelo Tribunal no acórdão de 12 de Julho de 1979, Itália/Conselho (166/78, Recueil, p. 2575, n.° 14), respeitante ao prémio à produção de fécula de batata.

autoridade em questão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação» [54].

78. Não dispondo, assim, o Tribunal, nestes casos, do poder de substituir a sua própria apreciação à da instituição decisória, deve chegar a um grau de certeza razoável, tomando em consideração os elementos de prova apresentados pelas partes e as respostas correspondentes da parte contrária, de que não existe erro quanto aos factos susceptível de afectar a validade das duas decisões do Conselho [55], nem errada aplicação do conceito de «circunstâncias excepcionais», nem uma apreciação manifestamente errada desses factos.

79. Note-se além disso que, no presente caso, a situação desfavorável do mercado vitivinícola, que exige a adopção de determinadas medidas drásticas, e, especialmente, o recurso à medida de destilação, deixa entrever senão um quase conflito, pelo menos uma tentativa de compromisso aceitável entre dois objectivos de força equivalente da política agrícola comum, na acepção do artigo 39.° do Tratado, que, segundo o n.° 1, alínea b), consistem em «assegurar... um nível de vida equitativo à população agrícola», e em «estabilizar os mercados» (alínea c). Para resolver este quase conflito, as soluções seguidas pelo Conselho e pela Comissão divergem, como resulta dos articulados apresentados, inclinando-se o Conselho nas suas decisões a favor do primeiro objectivo e a Comissão a favor do segundo.

80. O Tribunal, no acórdão Crispoltoni e o. [56], definiu o modo de resolução de eventuais contradições entre os objectivos da política agrícola comum. Mais concretamente, decidiu que, «No prosseguimento dos objectivos da política agrícola comum enumerados no artigo 39.° do Tratado, as instituições comunitárias devem assegurar a permanente conciliação desses diversos objectivos, susceptível de ser exigida por eventuais contradições entre cada um deles individualmente considerado, e, sendo caso disso, conceder a um de entre eles uma primazia temporária, imposta pelos factos ou circunstâncias económicas em função dos quais as decisões forem adoptadas» [57]. E mais adiante: «tal conciliação não deve ser de molde a permitir o isolamento de um desses objectivos, por forma a tornar impossível a consecução dos demais» [58] e «a consecução exclusiva do objectivo de assegurar um nível de vida

54 — No acórdão Iannelli e Volpi, já referido na nota 13, n.° 11, o Tribunal decidiu que «os artigos 92.° e 93.° atribuem à Comissão um extenso poder de apreciação e ao Conselho um poder lato para admitir auxílios de Estado em derrogação da proibição geral do n.° 1 do artigo 92.°»

55 — V. também o ponto A, *in fine*, das conclusões do advogado-geral J. Gand, no processo Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Alta Autoridade da CECA, acórdão de 8 de Fevereiro de 1966 (8/65, Colect. 1965-1968, p. 301).

56 — Já referido na nota 49, n.° 32; este acórdão dizia respeito à organização comum dos mercados no sector do tabaco em bruto, igualmente caracterizado por um excesso de produção e por um sistema de quantidades máximas garantidas para o conjunto do mercado comunitário no sector em causa.

57 — V., a título de exemplo, o acórdão de 24 de Outubro de 1973, Balkan-Import-Export (5/73, Colect., p. 389, n.° 24).

58 — V. especialmente o acórdão de 17 de Dezembro de 1981, Ludwigshafener Walzmülhe e o./Conselho e Comissão (197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Recueil, p. 3211, n.° 41), em que estava em causa a organização comum dos mercados no sector dos cereais e o preço-limite do trigo duro.

equitativo aos produtores e transformadores de tabaco em rama, designadamente pelo aumento do respectivo rendimento individual, implicaria o sério risco de impossibilitar, num mercado caracterizado pela produção excedentária, a realização do referido objectivo de estabilizar o mercado em causa» [59].

81. Penso que com as duas decisões impugnadas, o Conselho visa, em primeiro lugar, conciliar objectivos contraditórios do artigo 39.° do Tratado no quadro do mercado vitivinícola e, dispondo de um amplo poder discricionário, era a instituição competente para apreciar em que medida as disfunções existentes no mercado em causa ao nível de um Estado-Membro justificavam a adopção *ad hoc* de uma qualquer medida de correcção.

82. É, portanto, necessário, visto que analisamos o conceito de «circunstâncias excepcionais», examinar *in casu* se o Conselho considerou erradamente que os factos demonstravam a existência de «circunstâncias excepcionais» ou se excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação, ao adoptar as duas decisões de 21 de Fevereiro de 1994.

59 — N.° 34 do acórdão Crispoltoni e o., já referido na nota 49.

2) O conceito de «circunstâncias excepcionais»

83. Considero que a expressão «circunstâncias excepcionais» do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, contém a ideia do excepcional e do imprevisível ou, pelo menos, do não permanente, da não repetição continuada e, naturalmente, do que se afasta da regra. Ou seja, uma situação crónica desfavorável num sector de actividade económica, e designadamente num sector agrícola, não pode ser catalogada *ipso facto* como abrangida pelo conceito de «circunstâncias excepcionais», salvo se a ocorrência de outros factos excepcionais, não permanentes, justificar essa classificação. Considero que a questão de saber que factos ou situações constituem, finalmente «circunstâncias excepcionais» deve ser apreciada em relação a cada sector, tomando em consideração muitos factores [60].

84. A ideia de extraordinário e excepcional, que constitui a quinta-essência da expressão «circunstâncias excepcionais», resulta igualmente da jurisprudência do Tribunal no

60 — Na jurisprudência recente, pode ser encontrado um exemplo semelhante no acórdão de 13 de Fevereiro de 1992, Goldstar/Conselho (C-105/90, Colect., p. I-677, n.os 17 e 18), relacionado com a luta contra as práticas de *dumping*, no qual foi decidido que o critério dos 5% para a apreciação pelas instituições comunitárias da representatividade das vendas no mercado interno «só pode ser derrogado em circunstâncias excepcionais» e que «tal circunstância pode surgir quando o volume global do mercado interno não é suficientemente importante para que os preços de venda resultem do jogo da oferta e da procura».

sector da concorrência, da mais antiga como da mais recente [61].

85. Em consequência, considero que a expressão «circunstâncias excepcionais», na acepção do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, se refere a factos ou situações que podem dizer respeito a um sector em especial ou à economia em geral, mas que, apreciados caso a caso, em termos de razoabilidade no quadro de um Estado-Membro determinado e de um sector agrícola concreto, demonstram que se verificou uma alteração de uma tal dimensão, quando comparada com situações até então consideradas normais ou, pelo menos, não excepcionais, que se torna evidente tanto a mudança de situações até então existentes e o surgimento de novas, como a necessidade de adopção de medidas de correcção, cuja adopção não se encontra prevista no quadro regulamentar que rege o sector em causa.

86. Isto é, no sector da organização comum do mercado vitivinícola, é necessário que a resposta a essa mudança de situações não seja possível no quadro regulamentar em vigor e que a intervenção do Conselho seja necessária para, através da adopção de medidas adequadas, reagir a esse desfuncionamento conjuntural e, portanto, ao desequilíbrio dos mecanismos da organização comum do mercado, que atinge um determinado Estado-Membro em especial.

3) Errada qualificação jurídica: inexistência de «circunstâncias excepcionais»

87. A situação no sector vitivinícola — mas também noutros sectores, como é o caso do leite e dos seus derivados, do açúcar, do tabaco em rama, etc. [62] — não tem sido boa, pelo menos nas duas últimas décadas. Enquanto se observa um aumento contínuo da produção média de vinho, como se pode ver pelas estatísticas da Comunidade

61 — Por exemplo, no acórdão de 8 de Fevereiro de 1968, Países Baixos/Comissão (28/66, Colect. 1965-1968, p. 747), o Tribunal, examinando a legalidade de medidas pautais internas, por causa de mudanças na estrutura dos transportes, delimitou o conceito do carácter excepcional das circunstâncias que justificavam a adopção de medidas semelhantes. Mais precisamente, referiu-se a «dificuldades excepcionais devidas a circunstâncias imprevisíveis», sublinhando em consequência que «a natureza imprevisível das circunstâncias que justificam a concessão de tarifas especiais deve ser apreciada face aos elementos de facto que caracterizam cada caso concreto, devendo proceder-se a uma avaliação razoável». Finalmente, decidiu que constituem circunstâncias imprevisíveis as modificações da infra-estrutura no domínio dos transportes, cuja adopção imprime uma orientação diferente à situação económica preexistente. No acórdão de 24 de Outubro de 1973, Rewe Zentral (10/73, Colect., p. 379, n.° 20), em que estava em causa a validade de disposições que definiam os montantes monetários compensatórios entre Estados-Membros devidos às flutuações de câmbios no quadro da política agrícola comum, esses montantes foram descritos como tendo, ainda que originando barreiras alfandegárias, a natureza de correctores das variações das taxas de câmbios instáveis, ajudando assim a garantir a manutenção de cadeias de comércio normais em circunstâncias excepcionais e provisórias decorrentes da situação monetária.

62 — Por exemplo, com o objectivo de controlar o aumento da produção leiteira, o artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68, já referido na nota 34, que foi aditado pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), instituiu uma imposição suplementar sobre as quantidades de leite ou outros produtos lácteos que excedessem uma determinada quantidade de referência. No mesmo sector, o Conselho, através do Regulamento (CEE) n.° 1079/77, de 17 de Maio de 1977 (JO L 131, p. 6; EE 03 F12 p. 148), tinha estabelecido essa imposição com o objectivo de reduzir os excedentes estruturais do mercado do leite e dos produtos lácteos. O Regulamento n.° 1785/81, já referido na nota 34, que introduziu as regras que regem a organização comum do mercado no sector do açucar, introduziu igualmente um regime de quotas para o controlo da produção de açúcar. Do mesmo modo, o Regulamento (CEE) n.° 2075/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992 (JO L 215, p. 70), que estabeleceu uma nova organização comum do mercado no sector do tabaco em rama, prevê a introdução de um limiar de garantia global máximo, com o objectivo de controlar o aumento da produção comunitária de tabaco em rama.

Europeia [63], verifica-se uma tendência contínua para a redução do consumo de vinhos de mesa e dos *stocks* correspondentes. Desta situação resulta a necessidade de saneamento do mercado vitivinícola, mas a prossecução deste objectivo tem consequências negativas no sector em causa para a população agrícola activa.

88. É facto pacífico entre as partes que a situação desfavorável («anormal», segundo a Comissão, «excepcional» ou «absolutamente excepcional», segundo o Conselho e os dois intervenientes) que reina no sector vitivinícola torna urgente uma alteração global da política comunitária no sector da agricultura. A situação desfavorável e as previsões negativas no sector do mercado do vinho para a campanha de 1993/1994 (excesso de produção de vinho e quebra do consumo) justificavam sem qualquer dúvida a necessidade de recorrer à medida de destilação, nos termos do processo previsto pelo Regulamento n.° 822/87. O que é importante, porém, é analisar se resulta claro, para além das circunstâncias particulares que justificavam o recurso à medida de destilação, se existem razões especiais, excepcionais, respeitantes a um Estado-Membro às quais não é possível fazer face através do mecanismo definido pelo Regulamento n.° 822/87 para fazer face a esses factos que constituem circunstâncias excepcionais que justificam o recurso ao processo do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, como sustentam o Conselho e os Governos francês e italiano. Porque esta disposição permite sair do sistema e é posta em prática quando os políticos não têm os resultados que deveriam ter.

89. Isto é, só têm importância decisiva os elementos que comprovem a existência de circunstâncias excepcionais *in concreto*, para que se verifique um pressuposto essencial do recurso pelo Conselho ao processo do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo. E a decisão quanto a este ponto é importante, porque o representante da Comissão sublinhou na audiência que, ao recorrer a essa medida, o Conselho pretendia ficar livre de todos os vínculos que o impediam de actuar como entender que é útil (de agir, diria, *ad libitum*), argumento este que foi, porém, refutado pelo representante do Conselho, que alegou o recurso pouco frequente à disposição controvertida e o respeito das condições estabelecidas de cada vez que tal acontecia.

90. A Comissão, no quadro das possibilidades que lhe são dadas pelo Regulamento n.° 822/87 numa série de disposições, tenta fazer face aos graves problemas estruturais e crónicos do mercado vitivinícola, presentes sobretudo em Itália e em França, por um lado, através da destilação (principalmente preventiva e obrigatória) de quantidades importantes de vinho de qualidade inferior — que, no caso dos dois intervenientes, França e Itália, corresponde a uma parte

63 — 134 400 000 hl durante o período de de 1966-1970.
147 200 000 hl durante o período de de 1971-1975.
Mais de 150 000 000 hl durante o período de 1980-1986.
Cerca de 189 500 000 hl de produção, em média, durante o período de 1989-1993.
Cerca de 192 700 000 hl de produção durante a campanha vitivinícola de 1992/1993.

importante das quantidades produzidas durante a campanha — e, por outro, através de prémios ao arranque de vinha, da regulamentação do regime de replantação, da regulamentação das práticas enológicas (por exemplo, a utilização de sacarose, etc.). Estas situações demonstram claramente o impasse e os problemas crónicos da política vigente no sector vitivinícola e a necessidade de um alteração radical da organização comum do mercado do vinho.

91. No entanto, é no sector do vinhos que se deve verificar se existem circunstâncias excepcionais. Tal não significa que o Conselho, ao apreciar uma situação económica complexa neste sector, não possa tomar em consideração os factos ou situações importantes respeitantes ao sector da agricultura e também à economia em geral que não digam exclusivamente respeito ao sector do mercado vitivinícola mas que influenciam inegavelmente esse mercado e que não podem ser resolvidos no quadro dos mecanismos de protecção estabelecidos pelo Regulamento n.° 822/87.

92. Julgo que passar destas formulações gerais à conclusão de que, no presente caso, se verificam «circunstâncias excepcionais» que justificariam *ipso facto* a adopção das decisões contestadas do Conselho respeitantes a uma campanha que se inscreve em linha directa das campanhas anteriores, reconhecidamente desfavoráveis, no sector vitivinícola, como resulta da fundamentação das decisões do Conselho, constitui um argumento pouco convincente, com o qual não estou de acordo.

93. Do mesmo modo, não me parece legítima *a fortiori* a fundamentação da adopção das duas decisões (sétimo considerando da decisão respeitante à Itália e sétimo considerando da decisão relativa à França), que se baseia no facto de que dizem respeito a um sector cujo quadro regulamentar deve ser alterado, dado que tal não poderia ser considerado uma «circunstância excepcional» na acepção do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo.

94. Em minha opinião, factos deste género não podem ser considerados «circunstâncias excepcionais», porque, alargando exageradamente o sentido da expressão, torná-la-íamos inválida por ser demasiado lata. Ou seja, não é possível abranger no conceito de «circunstâncias excepcionais» factos como os invocados pelas partes interessadas, porque desse modo alteraríamos o seu conteúdo, o que teria como consequência que esse conceito jurídico vago teria um valor puramente nominal, sem conteúdo realmente vinculativo e, finalmente, sem utilidade prática especial.

95. Tendo definido acima o sentido da expressão «circunstâncias excepcionais» e sublinhado que esta tem implícita a ideia de excepcional e imprevisível ou, pelo menos, de não permanente, de não repetição continuada, creio que a situação crónica desfavorável da organização comum do mercado vitivinícola e a próxima reforma deste não constituem *ipso facto* «circunstâncias excepcionais» susceptíveis de justificar a adopção das duas decisões impugnadas.

96. Segundo o Conselho, o conceito de «circunstâncias excepcionais» abrange não só as circunstâncias especiais, quando comparadas com as que no passado foram consideradas normais, que num dado momento podem existir no sector do vinho, mas principalmente as que podem distinguir o sector do vinho do sector da agricultura considerado em geral e da restante economia. Não posso afirmar que este argumento tal como está formulado me convença.

97. Na minha opinião, se num qualquer Estado-Membro, um sector da produção estiver em crise que não possa ser resolvida pelo mecanismo existente dentro do quadro regulamentar que o rege, esse é o elemento fundamental para verificar se existem as circunstâncias excepcionais que o artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, impõe. É evidente que para responder à questão de saber se existe ou não crise do sector em causa, é decisivo apreciar a situação em que se encontra, no quadro de uma realidade económica complexa, na qual se apreciará também a situação na agricultura e, mais geralmente, na restante economia, cujas mudanças e problemas se repercutem no sector do vinho.

a) O caso da França

98. No caso da França, dado que a organização comum do mercado do vinho prevê preços comunitários uniformes, as diferenças de preços entre Estados-Membros no mercado dos vinhos de mesa devida às desvalorizações das suas moedas nacionais, o baixo preço da destilação preventiva observado nas últimas campanhas vitivinícolas e a sua repercussão na situação dos produtores de vinho franceses (terceiro e quarto considerandos da decisão) são situações que devem ser apreciadas pelo Conselho no quadro de uma situação económica complexa, de modo a ter em consideração os interesses dos produtores de vinho franceses e a necessidade de estabilizar o mercado vitivinícola.

99. As diferenças de preços entre os vinhos de mesa e os vinhos para destilação de um país para outro é uma situação que, em si mesma, não tem seguramente nada de excepcional e que não pode caber no conceito de circunstâncias excepcionais, como o salienta a Comissão (p. 8 da petição). O Conselho e a França sublinham porém que não se trata de um simples realinhamento monetário, mas de alterações importantes efectuadas entre Setembro de 1992 e Setembro de 1993 no

sistema monetário europeu, às quais se seguiu uma importante desvalorização da moeda italiana e espanhola e que foram causa de prejuízo dos agricultores franceses. Estas alterações constituem factos excepcionais que tornaram necessária a adopção de algumas medidas de correcção e aos quais não era possível fazer face eficazmente através dos mecanismos de intervenção previstos no quadro regulamentar da organização comum do mercado vitivinícola.

100. Como o sustentam o Conselho e a França, essa desvalorização levou a um aumento dos preços comunitários expressos em moeda nacional, correspondente a 23% em Itália e a 26% em Espanha, e, dado o preço de orientação uniforme, essa evolução, combinada com a baixa dos preços da destilação preventiva de 16,50 FF/%/hl na campanha de 1992/1993 para 16,40 FF/%/hl na campanha de 1993/1994 em consequência das mudanças dos coeficientes correctores, resultou em prejuízo dos agricultores franceses, dado que em França o aumento dos preços foi de apenas 1,1% E, enquanto em França o preço da destilação preventiva, em Outubro de 1993, era de 69% do preço do mercado, em Itália ascendia a 108% e em Espanha a 105% do preço do mercado (v. o quadro 3 do anexo I da intervenção do Governo francês) [64].

64 — A Comissão, tal como o Conselho e a França, não estão de acordo quanto ao aumento dos preços entre a campanha de 1992/1993 e a campanha 1993/1994 representativos das diversas categorias de vinhos e avançam montantes diferentes, sem grandes diferenças. Mas a Comissão admite (v. os quadros da p. 6 das suas observações sobre os articulados de intervenção) que se verificou uma diferença entre os preços dos vinhos de mesa em França, por um lado, e em Itália e em Espanha, por outro, devida essencialmente à desvalorização da moeda nacional em Itália e em Espanha.

b) O caso da Itália

101. No caso da Itália, a decisão do Conselho que autorizou a concessão da ajuda estatal foi justificada pela quebra observada na produção global de vinho no país na campanha de 1993/1994, pelo perigo de desaparecimento de muitas unidades vitícolas de agricultores italianos, mas também de caves cooperativas, por causa da decisão de destilação obrigatória em ligação com o baixo preço da destilação, julgado insuficiente para cobrir os custos de produção. Segundo o Conselho, existia o perigo de esta situação ter graves repercussões económicas e sociais, dado que a medida de destilação obrigatória afectaria essencialmente os produtores de vinho italianos (terceiro e quarto considerandos da decisão).

102. A Comissão pergunta-se em que medida é que estes argumentos podem justificar a decisão do Conselho, uma vez que nada de excepcional distingue a produção de 1992/1993 das anteriores ao nível da percentagem do preço de mercado comparado com o preço de orientação e da destilação obrigatória em Itália.

103. O Conselho e o Governo italiano sustentam, ao contrário, que os produtores de vinho italianos estão numa posição mais desfavorável do que os produtores dos outros países, uma vez que as quantidades

que deviam entregar para destilação na campanha em questão são muito maiores do que nas anteriores, mas igualmente porque se observou uma quebra duradoura dos preços médios pagos aos produtores pela destilação (preventiva e obrigatória) [65].

104. Tanto no caso da França como no caso da Itália, considero que os argumentos avançados em apoio do fundamento de que existiriam «circunstâncias excepcionais» dizem respeito a uma situação de facto para a qual o quadro regulamentar existente da organização comum do mercado vitivinícola não tinha previsto formas ou medidas de acção específicas. Considero igualmente que situações de facto destas devem ser apreciadas pelo Conselho no quadro de uma situação económica complexa, de modo a tomar em consideração os interesses dos produtores de vinho franceses e italianos e a necessidade de estabilizar o mercado vitivinícola. Julgo, assim, que a caracterização jurídica efectuada pelo Conselho da situação de facto não é errada e que, por conseguinte, a fundamentação das decisões impugnadas é válida, porque se demonstra a existência de circunstâncias excepcionais que justificam, finalmente, a sua adopção.

105. A jurisprudência do Tribunal leva igualmente a aceitar a validade das duas decisões. No acórdão de 2 de Julho de 1974, Holtz e Willemsen/Conselho e Comissão [66], o Tribunal considerou que, se no seu início, a organização comum de mercado «tiver lacunas susceptíveis de pôr em causa a estabilidade do mercado numa parte da Comunidade, as instituições responsáveis, ainda que sejam obrigadas a procurar as causas dessas dificuldades e a adaptar o mais rapidamente possível os regulamentos que estabelecem a organização comum de mercado, a fim de remediar as insuficiências reveladas, são competentes para adoptar medidas provisórias limitadas aos mercados dos Estados-Membros mais afectados» [67]. Embora a ajuda neste caso fosse uma ajuda comunitária e não estatal, considero ainda assim que é reveladora da necessidade dos órgãos comunitários procurarem soluções *ad hoc* aos problemas que afectam especialmente um determinado Estado-Membro da Comunidade.

106. No acórdão Comissão/Itália [68], de modo ainda mais claro, o Tribunal decidiu que é função do Conselho apreciar «se as circunstâncias económicas particulares que prevalecem num dos Estados-Membros justificam ajustamentos do regime comunitário». É exactamente o que considero que o Conselho fez no presente caso e esta constatação milita a favor da validade das duas decisões.

65 — Mais concretamente, o Governo italiano alega (anexo 1 da sua intervenção) que os 2,24 ecus/% vol/hl que representavam o preço médio em 1990 passaram a 2,09 ecus/% vol/hl em 1991, a 1,82 ecus/% vol/hl em 1992, a 1,73 ecus/% vol/hl em 1993 e a 1,41/% vol/hl em 1994.

66 — 153/73, Colect., p. 353, em que era pedida uma indemnização por causa de uma ajuda comunitária concedida para a produção de óleos naturais, especialmente em Itália, com sementes produzidas em toda a Comunidade.

67 — N.° 14.

68 — Já referido na nota 31, n.° 18; neste processo estava em causa a organização comum de mercado no sector do açúcar e, especialmente, as despesas de armazenagem deste.

4) Erro manifesto de apreciação da matéria de facto

107. De acordo com a análise *supra*, como o Conselho agiu utilizando um largo poder discricionário, apreciando circunstâncias económicas complexas, não excedeu os limites do poder de apreciação que lhe reconhece o Tribunal.

108. Em conclusão, considero que, tanto no caso da França como no caso da Itália, os factos invocados pelo Conselho constituem «circunstâncias excepcionais», na acepção do artigo 93.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Tratado, ou seja, a caracterização jurídica dos factos não é errada. Considero igualmente que, no quadro da apreciação de situações económicas complexas a que procedeu, o Conselho exerceu correctamente o seu poder discricionário e que não se verifica um erro manifesto de apreciação dos factos. Portanto, o segundo fundamento de anulação invocado pela Comissão não pode igualmente ser acolhido.

C — Quanto ao terceiro fundamento de anulação

Fundamentação insuficiente

109. Com o terceiro e último fundamento de anulação, a Comissão requer a anulação, alegando que a fundamentação das duas decisões é curta, apresenta lacunas e é errada.

110. Deve começar por se realçar que, nos termos do artigo 190.° do Tratado, os actos das instituições da Comunidade devem ser fundamentados. Porém, é jurisprudência assente [69] que a fundamentação exigida pelo artigo 190.° «deve ser adaptada à natureza do acto em causa. Deve revelar, de modo claro e inequívoco, o raciocínio da instituição autora do acto, de modo a permitir aos interessados conhecer as justificações da medida tomada, e ao Tribunal exercer a sua fiscalização. Resulta, além disso, desta jurisprudência que não se pode exigir que a fundamentação de um acto especifique os diferentes elementos de facto e de direito objecto do mesmo, quando esse acto entra no quadro sistemático de conjunto de que faz parte» [70].

111. Relativamente ao terceiro fundamento de anulação, especialmente em relação ao

69 — V., por exemplo, o acórdão de 14 de Julho de 1994, Grécia/Conselho (C-353/92, Colect., p. I-3411, n.° 19). Este processo dizia respeito à fixação de uma data-limite para as sementeiras e para apresentação de pedidos de pagamentos compensatórios, no âmbito do regime de apoio aos produtores de certas culturas arvenses. V. igualmente o acórdão de 13 de Outubro de 1992, Portugal e Espanha/Conselho (C-63/90 e C-67/90, Colect., p. I-5073, n.° 16), em que estava em causa o sistema de quotas de pesca e a repartição entre os Estados-Membros do volume das capturas disponíveis, e o acórdão de 9 de Novembro de 1995, Atlanta Fruchthandelsgeselschaft e o. (C-446/93, Colect., p. I-3799, n.° 16), respeitante à validade de determinadas disposições do Regulamento n.° 404/93, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas, já referido na nota 34.

70 — V. os pontos 44 e segs. das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo já referido na nota 69, Grécia/Conselho, e o ponto 107 das conclusões do advogado-geral N. Fennelly, de 28 de Setembro de 1995, no processo Bélgica/Comissão (C-56/93, acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, Colect., p. I-723, I-726).

erro de fundamentação, saliente-se que a argumentação da Comissão diz respeito aos fundamentos de facto invocados pelo Conselho na fundamentação das duas decisões, pelo que a sua análise se confunde largamente com o anterior fundamento de anulação.

112. No que se refere à fundamentação insuficiente, lembro que a fundamentação é insuficiente quando não são referidas as circunstâncias de facto cuja apreciação formou a convicção da instituição que adopta a decisão de que se verificam circunstâncias excepcionais.

113. Julgo, além disso, que da análise do segundo fundamento de anulação resulta que a fundamentação das decisões em causa do Conselho não é errada, porque se pode considerar que existiam «circunstâncias excepcionais», nas quais baseou a sua decisão.

114. Aliás, embora o Conselho em decisões semelhantes algumas vezes adoptadas relativamente a ajudas estatais concedidas para saneamento do mercado vitivinícola tenha utilizado uma fundamentação semelhante, tal facto não justifica a posição da Comissão de que a fundamentação das decisões impugnadas apresenta lacunas, isto é, é insuficiente e curta. É claro que a fundamentação existente não contém uma enumeração exaustiva de todos os elementos do raciocínio do Conselho. Porém, as duas decisões do Conselho, actos praticados no exercício de um poder discricionário, contêm, ainda que abreviadamente, referências aos factos que o Conselho tomou em consideração e os raciocínios jurídicos que caracterizam os casos em apreço e justificam a adopção das duas decisões. Mais exactamente, como dizem respeito a actos praticados no exercício de um poder discricionário, basta uma fundamentação sucinta, como o sublinhou o advogado-geral M. Lagrange [71].

115. Portanto, os considerandos das duas decisões no seu conjunto constituem uma fundamentação que, não apenas do ponto de vista da sua formulação, mas igualmente do ponto de vista da conjuntura em que foram adoptadas (invocação de «circunstâncias excepcionais») e do conjunto das regras jurídicas que regem o sector em causa, no presente caso, a organização comum do mercado vitivinícola [72], deve ser julgada suficiente, na acepção do artigo 190.° do Tratado. Portanto, o terceiro fundamento de anulação deve igualmente ser considerado improcedente.

71 — V. as suas conclusões no processo «Präsident» e o./Alta Autoridade da CECA, acórdão de 15 de Julho de 1960 (36/59, 37/59, 38/59 e 40/59, Colect., p. 525).

72 — V., a título indicativo, os acórdãos de 25 de Outubro de 1984, Rijksuiversiteit te Groningen (185/83, Recueil, p. 3623, n.° 38); de 26 de Junho de 1986, Nicolet Instrument (Colect., p. 203/85, Colect., p. 2049, n.° 10); de 8 de Junho de 1989, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (167/88, Colect., p. 1653, n.° 34), e de 6 de Julho de 1993, CT Control e JCT Benelux/Comissão (C-121/91 e C-122/91, Colect., p. I-3873, n.° 31).

Conclusão

116. Em consequência, proponho que o Tribunal se digne:

«1) Negar provimento ao recurso por improcedente.

2) Condenar a Comissão nas despesas do Conselho.

3) Decidir que os dois intervenientes, República Francesa e República Italiana, suportarão as suas próprias despesas.»