

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GERHARD REISCHL

apresentadas em 7 de Novembro de 1978 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juizes,*

Nos termos do Agricultural Marketing Act (Northern Ireland) 1933, que foi substituído em 1964 por um Act com o mesmo objecto, existe na Irlanda do Norte, desde 1933, um regime de comercialização de porcos. Este regime é gerido pelo Pigs Marketing Board (Northern Ireland), do qual a maior parte dos membros são suinicultores; contudo também tem sido reconhecida ao ministro da Agricultura uma certa influência sobre o Board.

Quanto aos pormenores da organização do Board e da sua actividade, remetemos para a descrição que dele foi dada na decisão de reenvio e para as explicações que sobre o assunto foram prestadas no decorrer do processo escrito. Nas presentes conclusões limitar-nos-emos às observações seguintes.

Um elemento importante é o facto de o Board deter o monopólio de comercialização em relação aos porcos criados na Irlanda do Norte, que são destinados à produção de bacon e cujo peso vivo atinja pelo menos 77 kg, com exclusão dos animais reprodutores e dos porcos com peso inferior. Qualquer pessoa que pretenda vender tais porcos deve, em princípio — salvo algumas excepções —, estar inscrita no Board, como produtor. Os porcos só podem ser vendidos ao Board ou por seu intermédio ou de acordo com as suas instruções. O Board revende os porcos a

transformadores, nomeadamente a empresas produtoras de carnes frias, nas quais o próprio Board tem importantes interesses: assim, cerca de metade da produção de bacon na Irlanda do Norte é aparentemente controlada pelo Board. Estas revendas são efectuadas — mas isso é aqui de menor importância — segundo quotas que são fixadas pelo ministério. Os preços de compra são fixados pelo Board em função do montante estimativo das suas receitas anuais. Uma parte dessas receitas, que é determinada pelo ministro, o qual, de resto, também pode isentar das quotas certas categorias de produtores, é deixada ao Board para cobrir as suas despesas. A parte restante, isto é, os eventuais saldos, é depositada mediante autorização do ministro numa conta especial que, em caso de baixa de preços, permite conceder subvenções aos produtores. Se bem compreendemos, o Board não aplica preços uniformes e determina ele próprio, em certa medida, a quantidade de porcos a comprar por si. Sobre este aspecto, é importante notar que, de acordo com um sistema de contratos a longo prazo celebrados com os produtores, que aparentemente é praticado desde 1976, estes oferecem antecipadamente as quantidades que estimam poder entregar durante um período de treze semanas, o que representa, em relação a um primeiro período, o volume denominado *quantidade contratual*. Em relação aos períodos seguintes, em que se aplica o sistema de quantidades que acabámos de falar, o Board pode limitar as entregas quando as do período precedente não atingiram pelo menos 85% da quantidade contratual ou quando a quantidade total oferecida pelo conjunto dos produtores é excessiva em relação à situação do mercado. No que se refere aos preços, existem preços contratuais que são pagos no máximo em relação a 115% da

* Língua original: alemão.

quantidade contratual. Para os porcos entregues para além dos 115% da quantidade contratual, e para aqueles que são oferecidos à margem de um contrato a longo prazo, são pagos preços extracontratuais inferiores. Finalmente, existe ainda um bónus para os produtores que entregam pelo menos 85% da quantidade contratual, e prémios para a comercialização durante certos períodos de verão.

Este regime é apoiado pelos Movement of Pigs Regulations (Northern Ireland) 1972. Este diploma proíbe o transporte de porcos para fabricar bacon que não tenham como destino um dos centros de compra do Board e prescreve que os transportes se devem efectuar ao abrigo de documentos que são emitidos pelo Board. Qualquer infracção a estas normas é punível com prisão e/ou multa e pode, além disso, dar lugar à confiscação dos porcos.

Em Janeiro de 1977 — e vamos assim aos factos da causa principal — um agente da polícia interceptou no distrito de Armagh um transporte de 75 porcos para fabrico de bacon que não eram destinados ao centro de compra do Pigs Marketing Board e que não estavam acompanhados dos documentos de transporte legalmente exigidos. Por esse motivo foi instaurado em Julho de 1977, mediante participação do Board, um processo penal contra R. Redmond, proprietário destes porcos. Considerando os fundamentos de defesa apresentados por este último — que sobretudo sustentou que a regulamentação da Irlanda do Norte respeitante à comercialização de porcos não era compatível com o direito comunitário — o juiz competente entendeu, em decisão que data de Setembro de 1977, que era conveniente resolver, em primeiro lugar, em aplicação do artigo 177.º do Tratado CEE, uma série de questões dependentes do direito comunitário. O Board atacou esta decisão através de recurso para o tribunal de segunda instância da Irlanda do Norte, após

o que, não tendo o recurso merecido provimento, o primeiro juiz notificou a sua decisão inicial ao Tribunal de Justiça em 10 de Maio de 1978. Esta decisão comporta as seguintes questões:

«O Board é uma 'empresa'? É uma 'organização nacional de mercado'? É um 'monopólio nacional de natureza comercial'? É as três coisas ao mesmo tempo ou uma combinação de duas de entre elas?

- 1) Se se trata de uma 'empresa', é uma empresa que corresponde ao conceito e aos objectivos dos artigos 85.º e 86.º?
- 2) Se se trata de uma 'organização nacional de mercado', está abrangida pelo artigo 2.º do Regulamento n.º 26, de forma que estará em situação de beneficiar das isenções nele previstas?
- 3) Se se trata de um 'monopólio nacional de natureza comercial', entra no âmbito de aplicação do artigo 37.º, n.º 1 do Tratado de Roma, de forma a beneficiar da protecção do artigo 44.º do tratado de adesão, que prevê um período transitório até 31 de Dezembro de 1977?
- 4) Se se trata de um 'monopólio nacional de natureza comercial' na acepção do artigo 37.º do Tratado de Roma, e se o período de transição para proceder a adaptações não expira antes de 31 de Dezembro de 1977, tal facto isenta-o, até esta data, do efeito imediato dos artigos 85.º e 86.º? Ou poder-se-á sustentar que o termo 'empresas' na acepção dos artigos 85.º e 86.º, pode ser entendido como incluindo os monopólios comerciais?

5) As actividades do Board são abrangidas pelo artigo 85.º, n.º 3, de modo que estarão isentas da aplicação do n.º 1 do mesmo artigo?

6) E relativamente ao artigo 8.º do Tratado de Roma, o qual dispõe que:

'1. O mercado comum será progressivamente estabelecido ao longo de um período de transição de doze anos.

...

2. Cada fase comportará um conjunto de acções que devem ser iniciadas e prosseguidas simultaneamente.'

Esta disposição é aplicável no caso presente?

No seu ofício de remessa de 10 de Março de 1978, o juiz de reenvio assinalou ainda que o processo suscitava incidentalmente as questões seguintes:

1) Os artigos 30.º, 31.º, 32.º, 34.º, 37.º, 40.º, 41.º, 42.º, 43.º, 85.º, 86.º e 90.º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia são directamente aplicáveis, de forma a conferir aos indivíduos direitos que os órgãos jurisdicionais do Reino Unido são obrigados a salvaguardar?

2) Os Regulamentos n.ºs 121/67 e 2759/75 e o conjunto dos demais regulamentos que

estabelecem a organização comum de mercado no sector da carne de suíno, adoptados nos termos do Tratado CEE, são directamente aplicáveis de forma a conferir aos indivíduos direitos que os órgãos jurisdicionais do Reino Unido são obrigados a garantir?

3) Com base na interpretação exacta daqueles artigos e regulamentos ou de qualquer outra disposição do direito comunitário aplicável ao caso em apreço, o 'Pigs Marketing Scheme' (regime de comercialização de suínos), em vigor na Irlanda do Norte, é contrário às regras de direito comunitário?

4) Nos termos dos artigos e regulamentos acima referidos, ou de qualquer outra disposição de direito comunitário, aplicável ao caso em apreço, pode um Estado-membro:

a) manter uma organização nacional de mercado, estando em vigor a organização comum de mercado,

b) obrigar os produtores que dependem da sua soberania a fazer a sua inscrição no 'Pigs Marketing Board (Northern Ireland)' (organismo de comercialização de suínos para a Irlanda do Norte) para que possam vender porcos,

c) obrigar os produtores que dependem da sua soberania a celebrar contratos com o 'Board' em questão, e a vender os porcos apenas a este organismo, aos preços e às quantidades por ele fixados,

- d) permitir ao 'Board' comprar todos os porcos abrangidos pelo regime de comercialização através de uma intervenção expressa ou tácita?
- 5) O facto de impor as obrigações acima mencionadas, no âmbito da regulamentação total da quantidade de porcos produzida, das vendas e dos preços, constitui uma violação do direito comunitário na medida em que estas obrigações podem constituir medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação, sendo certo que um dos objectivos e dos efeitos principais da legislação da Irlanda do Norte, de que se ocupa o caso em apreço, é impedir a exportação de porcos para a República da Irlanda?
- 6) Na data da sua adesão à Comunidade, ficou o Reino Unido sujeito a uma organização comum de mercado no domínio agrícola, e em particular, no que respeita à carne de porco e aos porcos vivos e, na afirmativa, esta organização comum é aplicável a partir de 1 de Fevereiro de 1973?
- 7) Tinha o Reino Unido o direito de publicar, em Maio de 1972, os 'Movement of Pigs Regulations (Northern Ireland) 1972'?

Acerca deste pedido de decisão prejudicial, temos a observar o seguinte:

1. Em primeiro lugar, algumas notas no que se refere à extensão da análise a efectuar pelo Tribunal.

O Governo do Reino Unido sublinhou energeticamente a este respeito que apenas tinham

importância as questões formuladas no ponto 10 da decisão de reenvio. Tal decorreria do ofício do juiz *a quo* de 10 de Março de 1978, que remete para as questões colocadas pela decisão proferida em Setembro de 1977. Na medida em que este ofício contém ainda questões suplementares, não se deveria perder de vista que, na opinião do juiz, estas questões apenas se colocam «incidentalmente», são portanto acessórias e não efectivamente indispensáveis para a solução do litígio. Como o problema que preocupa o juiz de reenvio, além disso, apenas respeitaria aos Movement of Pigs Regulations e não a todos os aspectos das regras de comercialização da Irlanda do Norte, apenas teríamos que nos debruçar sobre as questões relativas aos artigos 37.º do Tratado CEE, enquanto as respeitantes aos artigos 85.º e 86.º do Tratado, ao Regulamento n.º 26 ou ao artigo 8.º do Tratado não teriam qualquer importância para o litígio na causa principal.

Em nossa opinião, é exacto dizer que os Movement of Pigs Regulations se encontram em primeiro lugar no processo principal. É por uma violação destas normas que foi pedida uma sanção, e é a respeito delas que se coloca, em primeiro lugar, a questão de compatibilidade com o direito comunitário. Mas parece-nos igualmente certo que os Movement of Pigs Regulations não constituem uma regulamentação autónoma. Estas normas estão de facto intimamente ligadas ao regime de comercialização dos porcos destinados à produção de *bacon* na Irlanda do Norte, e a sua função consiste em assegurar eficazmente o respeito do monopólio de comercialização que é conferido ao Board. É por isso que a análise a efectuar não deve menosprezar este último aspecto. Com efeito, se se verificar que o monopólio de comercialização é contrário ao direito comunitário, esta verificação expressará ao mesmo tempo a ilegalidade de uma regulamentação nacional que, em relação ao monopólio de comercialização, tem uma função meramente executiva.

A isto acresce ainda, em nossa opinião, o facto — que nos conduz à outra parte do problema levantado pelo Governo do Reino Unido — de ser unicamente sobre este plano de fundo que devem ser determinadas quais das numerosas questões submetidas devem ser analisadas pelo Tribunal. Não nos pareceria adequado que, perante um pedido prejudicial não habitual que aqui lhe é apresentado — em que determinadas questões são formuladas na própria decisão de reenvio, e outras colocadas incidentalmente no ofício de remessa —, o Tribunal fizesse prova de um formalismo rigoroso e se considerasse apenas vinculado às questões formuladas na decisão de reenvio, sem contar com o risco de um retardamento do processo, que poderia ser originado por um eventual novo reenvio. O único facto que interessa é que desta forma o Tribunal conhece perfeitamente o problema que se coloca na causa principal e em consequência, a sua preocupação deve ser indicar, se possível, ao juiz nacional, colocando-se do ponto de vista do direito comunitário, todos os critérios importantes que possam permitir a este juiz analisar seguidamente a compatibilidade das normas de comercialização da Irlanda do Norte com o direito comunitário. É por isso que nos inclinamos a pensar que a estrita delimitação do pedido prejudicial, tal como o Governo do Reino Unido a entende necessária, não é de forma alguma obrigatória, e que se o Tribunal a entender oportuna para o interesse de um exame adequado do pedido prejudicial, pode perfeitamente debruçar-se sobre todos os elementos de apreciação que o juiz nacional indicou, tanto no próprio texto da sua decisão de reenvio, como no ofício de remessa.

Resta-nos ainda precisar um ponto que todavia não apresenta dificuldades. Com efeito, diversas questões são formuladas de maneira tal que o Tribunal poderia entendê-las como um pedido para verificar a compatibilidade do direito nacional com o direito comunitário. Ora, como o Tribunal faria então *aplicação do direito*, o que é uma função reserva-

da ao juiz nacional, não seria para tal competente. Nesta medida deveremos então proceder, como o já fizemos em muitos outros casos, isto é, extrair das questões incorrectamente formuladas aqueles elementos que são adequados para ser objecto de um pedido prejudicial, e em seguida extrair do direito comunitário as constatações necessárias que permitirão ao juiz nacional resolver o caso em apreço. O presente processo não apresenta a este respeito qualquer dificuldade de maior que em determinados processos anteriores, onde se punha o mesmo problema.

2. Como a questão central com a qual o juiz nacional é confrontado, e que já indicámos, é de saber se o monopólio de comercialização que o Board detém na Irlanda do Norte para os porcos destinados à produção de *bacon* é compatível com o direito comunitário, convém evidentemente analisar, em primeiro lugar, como se apresentam as normas de comercialização deste produto previstas no direito comunitário e quais as consequências que a existência de uma organização comum de mercado implica quanto à legalidade de medidas nacionais.

a) A organização comum de mercado no sector de carne de suíno foi de início regulada, e era ainda regida à data de adesão do Reino Unido, pelo Regulamento n.º 121/67 (JO 1967, 117, p. 2283); actualmente é objecto do Regulamento n.º 2759/75 de 29 de Outubro de 1975 (JO L 282, p. 1). Esta organização aplica-se aos animais vivos que não sejam reprodutores, assim como às carnes e às preparações de carnes. Para as trocas com países terceiros está prevista a cobrança de direitos niveladores e a fixação de restituições. Para as trocas internas caracteriza-se por um determinado regime de preços comuns que, todavia, não deve ser considerado como integral: com efeito, os preços formam-se em grande medida no mercado. No caso de determinadas baixas de preço, prevê também medidas de intervenção no interior da Co-

munidade. Estas medidas, que podem abranger auxílios à armazenagem ou compras por organismos de intervenção, não são contudo automáticas, mas sim decididas pela Comissão, o que — designadamente quanto à compra pelos organismos de intervenção —, todavia, tem ocorrido raramente. Finalmente, deve ainda chamar-se a atenção para as disposições do artigo 2.º do Regulamento n.º 2759/75, que prevê a possibilidade de serem tomadas medidas comunitárias «tendo em vista encorajar as iniciativas profissionais e interprofissionais que permitam facilitar a adaptação de oferta às exigências do mercado». As regras gerais respeitantes a estas medidas devem ser decididas segundo o processo previsto no artigo 43.º, n.º 2 do Tratado CEE, o que parece não ter ainda sido feito.

b) Por outro lado, é importante notar que, nos termos do artigo 60.º do acto de adesão, esta organização de mercado, que não se limitou a realizar uma coordenação das organizações nacionais de mercado ao abrigo do artigo 40.º do Tratado CEE, mas se substituiu às diversas organizações nacionais, passou a ser de aplicação obrigatória para os novos Estados-membros no que respeita às suas regras gerais — pois foram estabelecidas regras especiais quanto aos montantes compensatórios de adesão —, a partir de 1 de Fevereiro de 1973. As únicas derrogações aplicáveis ao Reino Unido decorriam do artigo 76.º, n.º 2 do acto de adesão, que autorizava este Estado a não aplicar até 31 de Outubro de 1974 a tabela comunitária de classificação de carcaças de suíno. Como aparentemente nenhuma outra derrogação foi prevista para o Reino Unido — contrariamente, por exemplo, à que foi estabelecida no artigo 89.º para a Dinamarca, relativamente à organização comum de mercado no sector do leite —, tem que se admitir que a organização comum de mercado oferece garantias em relação ao emprego e ao nível de vida dos produtores interessados «equivalentes» às das eventuais anteriores organizações nacionais de mercado, e que as

suas principais regras gerais foram, por conseguinte, aplicáveis ao Reino Unido a partir da referida data.

c) Antes de extrair desta constatação as consequências que dela decorrem para o presente caso, é sem dúvida oportuno chamar a atenção para a jurisprudência do Tribunal em vários casos concretos, nos quais, eram postas em causa medidas nacionais em relação a organizações comuns de mercado.

No primeiro destes casos, acórdão de 21 de Março de 1972, Ministério Público italiano/SAIL (82/71, Colect., p. 59), tratava-se de centrais leiteiras italianas que dispunham de um direito exclusivo de compra e de venda, e da sua apreciação à luz do direito comunitário. O Tribunal atribuiu então uma importância decisiva ao facto de o Regulamento n.º 804/68 (JO L 148, p. 13) ter estabelecido uma organização ainda incompleta, uma vez que requeria medidas complementares, mas não obstante definitivas. Foi por isso que o Tribunal pôde constatar que, a partir desse momento, era unicamente à autoridade comunitária que competia decidir da manutenção a título provisório «de qualquer regime nacional de organização, de intervenção ou de controlo». Contudo, como os regulamentos comunitários apenas previam uma tolerância precária das centrais leiteiras italianas, estas deviam, ao expirarem os prazos fixados, ser consideradas como contrárias ao direito comunitário.

Num outro caso, acórdão de 30 de Outubro de 1974, Officier van Justitie/Van Haaster (190/73, Colect., p. 473), o Tribunal decidiu que uma organização comum do mercado excluía qualquer regulamentação nacional que tivesse por objecto contingentar a produção, e que tal regime devia ser considerado como uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação.

No acórdão de 23 de Janeiro de 1975, *Hulst/Produktschap voor Siergewassen* (51/74, Colect., p. 35) o Tribunal estabeleceu que, a partir do momento em que existia uma organização comum de mercado, os Estados-membros já não podiam tomar medidas que derogassem ou violassem esta organização comum, tendo em vista a sua finalidade e os seus objectivos.

Na mesma linha se situa ainda o acórdão de 18 de Maio de 1977, *Officier van Justitie/Van den Hazel* (111/76, Colect., p. 329), em que o Tribunal decidiu que a existência de uma organização comum de mercado excluía medidas adoptadas por sua própria iniciativa por organizações profissionais e interprofissionais, cada uma delas num âmbito especificamente nacional, pois que uma acção dispersa era de natureza a originar discriminações entre produtores e consumidores e distorções nas trocas entre Estados-membros. Além disso, o Tribunal sublinhou então, que as medidas de contingência impostas por organismos públicos eram incompatíveis com uma organização comum de mercado.

Finalmente deve ainda citar-se o acórdão de 29 de Junho de 1978, *Procurador do Rei/P. Dechmann* (154/77, Colect., 571), que respeita precisamente à organização comum de mercado no sector da carne de suíno e à adopção de medidas nacionais no domínio dos preços ao consumidor. Aí é constatado, o que em nossa opinião é importante, que a organização comum de mercado no sector da carne de suíno «instituiu um sistema que comporta um conjunto de normas materiais e de poderes, incluindo um esquema de organização, que permite fazer face a qualquer situação previsível». O Tribunal sublinhou ainda que a organização comum de mercado exigia a eliminação de quaisquer obstáculos à livre circulação, assim como quaisquer distorções no comércio intracomunitário.

d) Tendo em conta estas considerações sobre a organização dos mercados no sector da carne de suíno e após o que foi constatado sobre as características do regime de comercialização que vigora na Irlanda do Norte, tudo leva a pensar que este regime é dificilmente compatível com a organização dos mercados no sector da carne de suíno.

A questão de saber, a este respeito, se o regime da Irlanda do Norte deve ser considerado como uma organização nacional de mercado não se afigura, em nossa opinião, de importância decisiva. Pelo que sabemos, a Comissão julga correcta tal qualificação, tendo em conta a definição contida no acórdão de 10 de Dezembro de 1974, *Charmasson/Ministro da Economia e Finanças* (48/78, Colect., p. 591), no qual o Tribunal declarou que uma organização nacional era «um conjunto de instrumentos legais que coloca sob o controlo da autoridade pública a regulamentação do mercado dos produtos a que respeita, com vista a garantir, mediante o crescimento da produtividade e um emprego ótimo dos factores de produção, designadamente da mão-de-obra, um nível de vida equitativo para os produtores, a estabilização dos mercados, a segurança dos abastecimentos e preços razoáveis para os consumidores». A isto opõe o Board — sem no entanto, em nossa opinião, convencer totalmente —, que se trata apenas de uma organização regional e que o instrumento que é colocado à sua disposição — uma vez que não existe a possibilidade de controlar o mercado através de um sistema especial de intervenção e de limitações da produção, dos preços mínimos ou dos direitos niveladores —, não basta para dar aos produtores uma garantia de produção e assegurar assim o seu nível de vida. Na verdade, esta controvérsia não tem que ser apreciada. Para a questão da violação do direito comunitário, o factor determinante não é, com efeito, o da existência ou não de uma organização nacional do mercado, mas sim — como a jurisprudência o demonstra — o próprio facto de uma

regulamentação nacional qualquer que seja, incluindo um regime regional.

pretende, são questões que podem finalmente ficar em aberto, em nossa opinião.

Assim, há que observar no que se refere ao caso presente que, nos termos da organização comum de mercado no sector de carne de suíno, qualquer produtor deve ter livre acesso ao mercado, que os preços devem em larga medida formar-se livremente no mercado e que, quando os órgãos comunitários tomam decisões a este respeito, qualquer interessado deve ter a possibilidade de participar directamente nas medidas de intervenção. Ora, e isto é essencial, no regime da Irlanda do Norte, em que a comercialização passa necessariamente pelo Board, tais possibilidades estão excluídas. Os produtores não têm pois livre acesso ao mercado interno, não podem exportar directamente e não têm a possibilidade de ceder produtos aos organismos de intervenção no âmbito de medidas de intervenção. A isto deve sem dúvida acrescentar-se ainda, que os preços não se formam no mercado, mas são fixados pelo Board, e que este deduz dos mesmos os montantes necessários para financiar as suas actividades. Da mesma forma, não se deve perder de vista que a utilização dos recursos que figuram na conta especial gerida pelo Board tem efeitos sobre a evolução dos preços, mesmo que estes efeitos sejam talvez limitados, tanto do ponto de vista geográfico como na sua amplitude: segundo as informações fornecidas no decurso do processo, esta conta especial recebe, com efeito, menos de 1% das receitas do Board.

Estas considerações são sem dúvida suficientes para a apreciação a efectuar. Quanto a saber se o duplo sistema de preços praticados pelo Board, que aparentemente não é um elemento constitutivo necessário do monopólio de comercialização, conduz igualmente a limitações ilícitas da produção, ou se o regime da Irlanda do Norte contribuiu mesmo para aumentar a produção, como o Board

3. As observações acima expressas apenas conduzem, evidentemente, a um julgamento *provisório*. Agora temos ainda que analisar se a estas dúvidas, expressas com referência ao direito comunitário, não podem ser opostas outras considerações que também foram avançadas no decurso do processo e que, nos seus termos, conduziriam a uma justificação do sistema da Irlanda do Norte.

a) Assim, foi alegado que o Board, que detém o monopólio de comercialização, é composto na sua maior parte por suinicultores e que convém, portanto, referir o artigo 2.º da organização comum de mercado no sector da carne de suíno (Regulamento n.º 2759/75) que fala da possibilidade de tomar medidas «tendo em vista encorajar as iniciativas profissionais ou interprofissionais que permitam facilitar a adaptação da oferta às exigências do mercado». Além disso, seria de interesse notar que também noutros Estados-membros existem associações semelhantes. Em França, por exemplo, 50% das vendas seriam efectuadas por intermédio de associações, e a importância das associações de produtores, dispondo de matadouros, de organismos de importação e de fundos de estabilização próprios, seria ainda maior na Dinamarca, onde estas entidades canalizariam 90% da produção.

A este respeito, é todavia forçoso constatar que, por um lado, as associações de produtores nos dois Estados-membros citados assentam numa base voluntária e que o Board, que é uma espécie de cartel obrigatório ao qual ninguém pode subtrair-se, não pode certamente ser assimilado àquelas associações. Por outro lado, no que se refere ao artigo 2.º da organização dos mercados no sector da carne de suíno, é importante notar que esta disposição prevê a possibilidade de

medidas comunitárias, e não de medidas nacionais unilaterais, como as que são objecto da instância principal.

b) Também se invocou a situação difícil da Irlanda do Norte e a importância da produção e da transformação de carne de porco para esta região. Tratando-se de conseguir que este sector económico, que trabalha principalmente para a exportação, se mantenha concorrencial nos outros mercados, os inconvenientes ligados ao transporte em grandes distâncias e aos preços elevados da produção na Irlanda do Norte, assim como a forte posição dos concorrentes, alguns dos quais estariam beneficiados pela compensação monetária e outros, como os dinamarqueses, dominariam praticamente o mercado britânico, opor-se-iam formalmente a que se renunciasse na Irlanda do Norte a uma transformação e a uma comercialização, tão racionais quanto possível, dos porcos destinados à produção de *bacon*. Ora, o monopólio seria indispensável para este fim, porque permitiria uma planificação a longo prazo e a transformação de grandes quantidades. A própria eficácia do sistema vedaria, portanto, que na perspectiva de benefícios a curto prazo, fosse permitido aos produtores vender directamente aos transformadores.

Em que medida tudo isto é exacto, parece-nos ser uma questão que não temos que analisar em pormenor. Com efeito, o critério decisivo, em qualquer hipótese, é o de que, existindo uma organização comum de mercado, as medidas nacionais unilaterais que com ela entrem em conflito são em princípio ilegais e que, em tal situação, só as autoridades comunitárias são competentes para decidir da manutenção, ou não, de organizações de mercado nacionais ou de instituições similares. Tal decorre da jurisprudência, precisamente para a organização comum de mercado no sector da carne de suíno, que claramente sublinhou, como já demonstrámos, que esta criou o sistema orgânico que permite fazer face a qualquer situação previsível.

Ora, não existia na altura dos factos do caso em apreço, e continua a não existir, qualquer medida das autoridades comunitárias susceptível de justificar as actividades do Board. Apenas nos foi dito que tinham havido conversações genéricas com a Comissão relativamente a vários organismos do mesmo género, portanto sem exame aprofundado do Pigs Board da Irlanda do Norte, e que estas discussões tinham conduzido na Primavera de 1978, relativamente à organização dos mercados no sector do leite, à adopção de dois regulamentos (n.ºs 1421/78 e 1422/78). As discussões sobre o Pigs Board da Irlanda do Norte parecem estar ainda em curso e, segundo as declarações do representante da Comissão, é desde já ponto assente, que o seu monopólio de comercialização não poderá ser considerado indispensável.

É portanto certo que o monopólio de comercialização da Irlanda do Norte não pode ser justificado com referência às necessidades de política económica e regional. Independentemente disto, inclinamo-nos ainda a pensar — por muito que este aspecto deva contudo ser aprofundado no presente contexto —, que nenhuma justificação poderá já ser baseada na afirmação de que os efeitos do monopólio de comercialização sobre o mercado comum são mínimos, uma vez que as vendas do Board representam menos de 1% do conjunto das vendas no mercado comum. Para nós, é evidente que uma tal consideração é despropositada, pois não pode evidentemente ser tolerada qualquer perturbação ou violação de uma organização comum de mercado, mesmo quando apenas produz efeitos numa parte bem determinada e proporcionalmente reduzida do mercado comum.

c) No que respeita às exportações para outros Estados-membros, e sobretudo para a República da Irlanda, as quais são excluídas para os produtores pelo regime de comercialização, foi ainda sustentado que a compensação monetária aplicável entre o

Reino Unido e a República da Irlanda torna-se, de qualquer forma, desde há muito tempo, as exportações não rentáveis, pelo facto de o Reino Unido recusar, ao contrário da República da Irlanda, de dar o seu acordo a uma desvalorização da «libra verde». Foi assim que, por exemplo, em Janeiro de 1977, uma exportação onerada com a compensação monetária para a República da Irlanda, teria rendido menos 4,40 UKL do que uma venda no território da Irlanda do Norte, o que não teria sequer permitido atingir o nível dos custos de produção. Uma exportação em fraude à compensação monetária, em contrapartida, não poderia ser considerada digna de protecção, e seria precisamente para evitar semelhantes exportações, uma vez que a fronteira dificilmente poderia ser vigiada, que os Movement of Pigs Regulations não poderiam ser suprimidos. Com efeito, só estes permitiriam garantir que as exportações irregulares para a República da Irlanda não causassem prejuízos notáveis à indústria de transformação da Irlanda do Norte.

A este respeito, em nossa opinião, deve notar-se que a questão das exportações e do seu impedimento constitui apenas *um* dos aspectos do problema que nos ocupa. Além disso, a compensação monetária não é um regime permanente invariável, mas sim frequentemente sujeito a alterações a curto prazo, independentemente do facto de, não obstante, a evolução dos preços de mercado poder perfeitamente tornar a exportação vantajosa, apesar da compensação monetária.

Quanto ao risco de uma fraude à compensação monetária e ao impedimento dos fenómenos que têm por objecto o que alguns qualificam por vezes de forma bastante livre de «U-Pigs» e «0-Pigs», a Comissão tem certamente razão ao constatar que esta situação, criada pela recusa de uma desvalorização da «libra verde» inglesa, não justifica outras medidas nacionais unilaterais que tenham um efeito equivalente a restrições quantitativas à exportação. Supondo que seja conveniente afas-

tar relativamente a este aspecto os princípios do direito comunitário, torna-se necessário então, se for caso disso, que intervenham medidas emanadas das autoridades comunitárias

d) Relativamente à circunstância de os porcos destinados à produção de *bacon* criados na Irlanda do Norte somente poderem ser comercializados por intermédio do Board e de este dispor, portanto, de direitos especiais, ou seja, de um monopólio, invocam-se, finalmente, os artigos 90.º e 37.º do Tratado CEE.

aa) No que respeita à primeira daquelas normas e à justificação que dela se tenta extrair, as nossas observações serão extremamente breves.

Com efeito, relativamente ao artigo 90.º, não se deve perder de vista que, mesmo partindo esta disposição da ideia de que os Estados-membros podem conceder a certas empresas direitos especiais ou exclusivos, a mesma também estipula que os Estados-membros não tomarão nem manterão, em relação a tais empresas, qualquer medida contrária ao Tratado. O artigo 90.º, n.º 1, não poderá portanto ser invocado para justificar as medidas aplicadas na Irlanda do Norte. Quanto à possibilidade de, no caso em apreço, se aplicar o artigo 90.º, n.º 2, isto é, de o Board ser uma empresa encarregada «da gestão de serviços de interesse económico geral», o que autorizaria certas derrogações relativamente às normas do Tratado, tal questão não foi posta no decurso do processo: tendo em conta tudo o que sabemos, tal apreciação seria de resto inteiramente errónea.

bb) Seguidamente, no que respeita ao artigo 37.º do Tratado CEE e aos monopólios nacionais de natureza comercial que esta norma regula, o Board, que considera ser um destes monopólios, invoca o artigo 44.º do acto

de adesão, segundo o qual tais monopólios apenas deviam estar adaptados no fim de 1977. Daí decorreria que, na altura dos factos constitutivos da decisão que está na origem do presente processo, isto é, princípio de 1977, ainda não se podia falar de uma aplicabilidade directa do artigo 37.º na Irlanda do Norte, ou noutros termos, que o monopólio do Board podia subsistir até 1 de Janeiro de 1978, mesmo não sendo inteiramente conforme às normas do Tratado.

Por tentador que este raciocínio seja à primeira vista, também ele —, digamo-lo de imediato — não trás, contudo, qualquer contributo ao caso presente.

Assim, é mesmo duvidoso que o Board mereça a qualificação de «monopólio nacional de natureza comercial» nos termos do artigo 37.º É certo que não lhe falta a natureza de um organismo de direito público — pois, com efeito, pode invocar-se que o Board tem estatuto de direito público, já que três dos seus membros são nomeados pelo ministro, e que este não só exerce em relação ao Board determinadas funções de controlo e pode dar-lhe determinadas directivas, mas também tem o poder de alterar o sistema —, mas no decurso do processo também foi chamada a atenção para o facto de o Reino Unido ter declarado quando das negociações de adesão, que não existiam no seu território monopólios de natureza comercial nos termos do artigo 37.º, o que foi verificado não só nos textos que foram citados no decurso do processo oral, mas também no quarto relatório da Comissão sobre a política de concorrência da Comunidade. Da mesma forma, mostrou-se claramente que nos encontramos apenas em presença de uma instituição regional, e não designadamente de um monopólio total, pois que o regime de comercialização, aparentemente, apenas se aplica aos porcos destinados à produção de *bacon* criados na Irlanda do Norte, com exclusão dos produtos importados.

A isto é de acrescentar mais uma consideração — que é a nosso ver ainda mais importante — sobre a relação entre o artigo 37.º e as normas do Tratado sobre a política agrícola. Sob este ângulo foi invocado, com razão, o artigo 38.º, n.º 2, do Tratado, segundo o qual os artigos 39.º a 46.º devem ser considerados como normas especiais. No presente caso, deve-se pois, por um lado, partir da ideia de que o regime de comercialização que foi estabelecido com base no Agricultural Marketing Act tem como função principal proteger os interesses dos suinicultores através da regulação e da estabilização do mercado. Pouco importa que o Board e as suas normas de comercialização devam ou não ser consideradas como uma organização nacional de mercado, é certamente exacto dizer que o Board, à semelhança de uma organização nacional de mercado, tem como finalidade garantir o emprego e o nível de vida dos produtores interessados. Por outro lado, é de igual modo claro que, precisamente, esta função foi retomada pela organização comum de mercado, que nos termos do artigo 43.º do Tratado se deve substituir às organizações de mercados nacionais, oferecendo garantias equivalentes quanto ao emprego e ao nível de vida dos produtores interessados. Isto significa claramente que o estabelecimento de organizações comuns de mercado não só não deixa lugar para organizações nacionais de mercado, como até as absorve, isto é, há lugar a uma substituição total relativamente aos monopólios nacionais de natureza comercial prevista no artigo 37.º, cujas funções principais correspondem às de uma organização nacional de mercado. A este respeito, interessa finalmente notar — e com isto terminaremos as nossas observações sobre o artigo 37.º — que no processo 82/71, que já referimos, as centrais leiteiras italianas que então estavam em causa foram apreciadas não com referência ao artigo 90.º ou ao artigo 37.º do Tratado, mas exclusivamente no âmbito das disposições agrícolas do Tratado.

4. Como a ideia de que o regime de comercialização dos porcos destinados à produção de *bacon* da Irlanda do Norte é in-

compatível com a organização comum de mercado no sector da carne de suíno se apresenta, pois, efectivamente exacta, não é de facto necessário analisar o resto das questões submetidas pelo juiz de reenvio para verificar se há outros aspectos susceptíveis de reforçar esta opinião. Não obstante, queremos ainda apreciar se se pode falar de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à exportação, noutros termos — como desde o fim do período de transição a organização de mercado já não comporta uma tal proibição para as trocas intracomunitárias —, se se pode falar de uma violação da prescrição genérica do artigo 34.º do Tratado CEE. Por força do artigo 42.º do acto de adesão, esta proibição tornou-se efectiva, como se sabe, para as restrições quantitativas, à data de adesão, e para as medidas de efeito equivalente, o mais tardar em 1 de Janeiro de 1975.

O que a Comissão declarou a este respeito é igualmente, em nossa opinião, inteiramente pertinente.

Com efeito, deve notar-se a este respeito que, segundo a jurisprudência, acórdão de 12 de Julho de 1973, *Geddo/Ente Nazionale Risi* (2/73, Colect., p. 339), a circulação de mercadorias no interior da Comunidade deve ser libertada de qualquer entrave e que, como o Tribunal declarou no acórdão de 16 de Março de 1977, *Comissão/República Francesa* (68/76, Colect., p. 167), o simples facto de impor formalidades especiais deve ser considerado como um obstáculo nos termos da citada norma de proibição. Por outro lado, sendo certo que os suinicultores da Irlanda do Norte não podem, como vimos, exportar eles próprios, mas têm de passar pelo Board, tam-

bém não se deve excluir, contudo, que o Board — de que chamamos a atenção para os interesses que detém na indústria de transformação da Irlanda do Norte —, possa ter tendência para proteger esta indústria de transformação mediante limitações à exportação, quando esta permita obter preços elevados. A este propósito, tem de resto interesse notar que, segundo a decisão de reenvio e o depoimento feito por um agente do Board no processo principal, um dos principais objectivos do regime de comercialização consiste em impedir a exportação para a República da Irlanda.

Nestas condições, não existem efectivamente dúvidas de que o regime de comercialização tem os mesmos efeitos de uma restrição quantitativa à exportação, e esta conclusão em nada é alterada pela circunstância, já referida, de o sistema de compensação monetária ter podido, pelo menos ocasionalmente, conduzir à supressão das exportações.

5. Estas constatações bastam para responder adequadamente ao pedido de decisão prejudicial. Algumas outras questões submetidas na decisão de reenvio, como as de saber se o Board deve ser considerado como uma empresa nos termos dos artigos 85.º ou 86.º, ou se uma organização nacional de mercado entra no âmbito de aplicação do artigo 2.º do Regulamento n.º 26 e a que respeita ao artigo 8.º do Tratado CEE não devem ser apreciadas, o mesmo sucedendo com a que é formulada no ofício de remessa de 10 de Março de 1978 e que pergunta se em Maio de 1972, após a assinatura do tratado de adesão, o Governo do Reino Unido tinha ainda o poder de publicar os *Movement of Pigs Regulations*.

6. A resposta a dar às questões postas pelo *Magistrate's Court* de Armagh pode, assim, em nossa opinião, ser formulada da maneira seguinte:

A existência de uma organização comum de mercado para o sector da carne de suíno, cujas normas são em princípio aplicáveis à Grã-Bretanha a partir de 1 de

Fevereiro de 1973, exclui qualquer medida nacional unilateral que seja susceptível de entravar o funcionamento e os objectivos da organização de mercado. São designadamente incompatíveis com esta, o estabelecimento e manutenção de um monopólio de comercialização de porcos em benefício de uma associação de produtores que é fiscalizada pela autoridade pública, e isso independentemente do facto de o monopólio funcionar somente numa região que é possível delimitar e que constitue uma unidade económica, e somente em relação aos porcos que aí são produzidos.

Um tal regime de comercialização, que proíbe aos produtores exportar porcos directamente para outros Estados-membros, deve ser analisado como uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação. Se desempenha funções que são pelo menos comparáveis às de uma organização nacional de mercado, não pode ser justificado com referência ao artigo 37.º do Tratado CEE, que apenas passou a ser directamente aplicável aos novos Estados-membros em 1 de Janeiro de 1978.