

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
KARL ROEMER

apresentadas em 28 de Outubro de 1969 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juízes,*

A importante causa sobre a qual sou chamado a pronunciar-me tem por objecto a concessão de ajudas ao abrigo do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola.

A matéria do presente processo rege-se pelo Regulamento n.º 17/64/CEE do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1964 (JO 1964, 34), mais precisamente pela sua segunda parte, intitulada «Secção Orientação». O artigo 11.º do regulamento enumera os *objectivos* das acções da «Secção Orientação», que são a adaptação e melhoramento das condições de produção na agricultura, a adaptação e orientação da produção agrícola, a adaptação e melhoramento da comercialização de produtos agrícolas e o desenvolvimento dos respectivos mercados. Estes objectivos são definidos no artigo 12.º, cujo n.º 3 diz que se entende por adaptação e melhoramento da comercialização de produtos agrícolas, o equipamento para comercialização existente em cada exploração agrícola ou no âmbito de várias explorações agrícolas, ou fora destas, nos sectores seguintes: melhoramento da armazenagem e da conservação, valorização dos produtos agrícolas, melhoramento dos circuitos de comercialização e o melhor conhecimento dos dados relativos à formação dos preços nos mercados dos produtos agrícolas. Os projectos (ainda que semipúblicos ou privados) que, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º, tenham por objecto o melhoramento das estruturas agrícolas podem beneficiar da participação do Fundo desde que

preençam os critérios enunciados no artigo 14.º Contudo, o critério do n.º 1, alínea a), deste artigo é temperado por uma disposição que prevê que, durante um período de dois anos a contar da entrada em vigor do regulamento, os projectos relativos a qualquer acção podem beneficiar da participação do Fundo, mesmo na falta de um programa adoptado pelo Conselho que a abranja. Esse prazo foi prorrogado até 31 de Julho de 1966 pelo Regulamento n.º 68/66/CEE e, além disso, o Regulamento n.º 224/66/CEE prevê que o n.º 1, alínea a), do artigo 14.º do Regulamento n.º 17/64 não é aplicável aos projectos objecto de pedidos de participação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, «Secção Orientação», apresentados relativamente aos anos de 1966 e 1967. Nos termos do artigo 15.º do Regulamento n.º 17/64, beneficiam de prioridade na participação do Fundo os projectos que «se insiram num conjunto de medidas com o objectivo de encorajar o desenvolvimento harmonioso da economia geral da região em que serão realizados». Os pedidos de participação do Fundo são apresentados à Comissão pelo Estado-membro em cujo território o projecto será realizado, devendo ser acompanhados do seu parecer favorável. Em cada projecto, as subvenções atribuídas pelo Fundo não podem ultrapassar 25% do investimento realizado. A participação financeira do beneficiário deve ser, pelo menos, de 30%. Além disso, é ainda previsto que o Estado-membro em cujo território o projecto é executado participe no seu financiamento.

Além das disposições já referidas, mencionarei ainda o Regulamento n.º 206/66/CEE do Conselho, de 7 de Dezembro de 1966 (JO

* Língua original: alemão.

1966, 229), o qual também se aplica ao presente caso, prevendo medidas especiais relativas à contribuição do FEOGA «na reparação dos danos causados por inundações catastróficas em determinadas regiões de Itália no Outono de 1966». Nos termos deste regulamento, determinados montantes provenientes dos recursos da «Secção Orientação» dos anos de 1966 e 1967 devem servir para financiar as medidas enumeradas no n.º 2 do artigo 1.º do regulamento. Segundo esta disposição, as subvenções servem para ajudar à reconstituição e melhoramento das condições de produção na agricultura ou nas explorações agrícolas, bem como das instalações de comercialização ou de transformação de produtos agrícolas. O artigo 2.º prevê que determinadas disposições do Regulamento n.º 17/64 não são aplicáveis às subvenções pagas ao abrigo do n.º 2 do artigo 1.º Além disso, o artigo 3.º estabelece condições especiais para a concessão das subvenções. Além do mais, dispõe que as subvenções atribuídas pelo Fundo não podem ultrapassar 45% do investimento a realizar. Também aqui se prevê, de resto, uma participação financeira da República Italiana, bem como uma participação reduzida dos beneficiários. Por fim, o artigo 4.º contém ainda determinadas regras processuais especiais.

Foi com base neste conjunto de disposições que a Itália apresentou à Comissão, dando parecer favorável, pedidos de comparticipação a favor da Cooperativa Produttori Bieticoli COPROB, que explora uma refinaria de açúcar em Minerbio, da cooperativa-Società Cooperativa Produttori Agricole Ostellato, que explora uma refinaria de açúcar em Ostellato, bem como da sociedade anónima Zuccherificio Castiglione, que possui uma refinaria de açúcar em Castiglione Fiorentino (para simplificar, referir-nos-emos a partir de agora aos casos Minerbio, Ostellato e Castiglione).

Em 27 de Julho de 1967, a Comissão adoptou, com base no Regulamento n.º 17/64 do

Conselho, uma decisão que atribui uma subvenção de 480 000 unidades de conta à cooperativa Minerbio, com o objectivo de a ajudar a aumentar a capacidade de produção de 2 000 toneladas para 4 000 toneladas (capacidade diária de processamento de heter-rabas açucareiras). Numa outra decisão, de 2 de Outubro de 1967, a Comissão concedeu, com base no Regulamento n.º 206/66 do Conselho, uma subvenção de 767 000 unidades de conta à cooperativa Ostellato para a ajudar a aumentar a capacidade da sua refinaria de açúcar de 2 200 toneladas para 3 600 toneladas ou mesmo 4 000 toneladas. Por fim, em 7 de Março de 1968, a Comissão adoptou uma decisão, também baseada no Regulamento n.º 17/64, que concedia uma subvenção de 300 000 unidades de conta à sociedade Zuccherificio Castiglione com o objectivo de a ajudar a aumentar a capacidade diária de transformação da sua refinaria de açúcar de 2 000 toneladas para 3 000 toneladas. Esta decisão prevê ainda que o pagamento da subvenção depende da vontade do Governo italiano de conceder uma *quota de base* à empresa beneficiária correspondente ao aumento de capacidade previsto.

O conceito que acabo de referir, que releva da organização dos mercados no sector do açúcar, leva-me a dizer agora algumas palavras sobre a estrutura dessa organização. As primeiras medidas nesta matéria foram tomadas aquando da adopção do Regulamento n.º 44/67/CEE, de 21 de Fevereiro de 1967, que se limitou a tomar, é certo, determinadas medidas sobre a campanha de 1967/1968. Actualmente, a matéria rege-se pelo Regulamento n.º 1009/67/CEE, de 18 de Dezembro de 1967, que institui uma organização comum de mercado no sector do açúcar, com efeitos a partir de 1 de Julho de 1968. Esta organização concretiza-se principalmente por uma regulamentação que garante um determinado nível de preços através de um sistema de direitos niveladores, de restituições e de intervenções aplicado ao mercado interno. No entanto, a garantia de preços não é ilimitada; ela aplica-se no âmbito das quotas

de base, fixadas para cada empresa produtora de açúcar com base na sua produção anual média no decurso das campanhas de 1961/1962 a 1965/1966 pelo Estado-membro em cujo território está estabelecida, em função da quantidade de base atribuída a esse Estado. A quantidade de açúcar produzida que ultrapasse a quota de base mas não a quota máxima, que também é fixada pelo Estado-membro competente, beneficia apenas de uma garantia de preço limitada: uma quotização sobre a produção pode ser cobrada quando a quantidade produzida na Comunidade ultrapasse a quantidade garantida anualmente, sendo dessa maneira necessário efectuar exportações que beneficiem de restituições. Independentemente deste facto, importa saber ainda que a quantidade de base atribuída a cada Estado-membro não deve ser distribuída na totalidade sob a forma de quotas de base entre as empresas existentes. Com efeito, o Regulamento n.º 1027/67 autoriza os Estados-membros a constituir uma margem de manobra até ao limite de 10% das quantidades de base atribuídas para a campanha de 1968/1969. Se necessário, esta reserva pode ainda ser aumentada nos anos seguintes, recuperando uma determinada quantidade das quotas atribuídas na campanha de 1968/1969. Cada Estado-membro pode utilizar discricionariamente a reserva, segundo a sua apreciação, o que, de resto, estava já previsto no Regulamento n.º 44/67 quanto à repartição da totalidade da quota de produção de cada Estado-membro.

Retomando agora o caso concreto que tratamos, as decisões adoptadas pela Comissão foram comunicadas ao Governo italiano e às três empresas beneficiárias. Além disso, em cada caso, a Comissão fez publicar no Jornal Oficial uma comunicação respeitante à concessão das subvenções: no Jornal Oficial de 4 de Agosto de 1967, relativamente à Minerbio, de 7 de Outubro de 1967, relativamente à Ostellato, e de 15 de Março de 1968, relativamente à Castiglione. As empresas

beneficiárias deram imediatamente início aos trabalhos de expansão das suas fábricas. Através do decreto de 26 de Fevereiro de 1968, o Governo italiano atribuiu-lhes uma quota de produção, conforme previsto no Regulamento n.º 1009/67. Esta quota eleva-se a um total de 17 000 toneladas.

Quando outras empresas do sector da indústria açucareira italiana (trata-se de 1) a Società Eridania, Zuccherifici Nazionali, de Génova, 2) a Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri, de Génova, 3) a Società Distilleria di Cavarzere, de Pádua, 4) a Società Romana Zuccheri, de Génova, 5) a Società Zuccherificio del Volano, de Génova), bem como a Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero, dell'Alcool e del Lievito, de Génova, tomaram conhecimento dessas medidas, formaram a convicção de que as decisões da Comissão falseavam as condições de concorrência e violavam portanto os princípios da Política Agrícola Comum, com base num conjunto de razões, a menor das quais não é o facto do Governo italiano ter recusado dar parecer favorável a um pedido de concessão de subvenção à fábrica de Porto Tolle, pertencente à empresa acima referida em segundo lugar, a qual tinha sido devastada pelas inundações catastróficas do Outono de 1966. Assim, em 10 de Maio de 1968, as empresas acima referidas bem como a sua associação profissional interpuseram coligadamente um recurso no Tribunal. Com base num conjunto de fundamentos que retomarei posteriormente, pedem a anulação das decisões da Comissão de 27 de Julho de 1977, de 2 de Outubro de 1967 e de 7 de Março de 1968.

Além disso, em 13 de Maio de 1968, dirigiram também uma reclamação à Comissão pedindo, *por via administrativa*, a anulação ou a revogação das medidas impugnadas. Não tendo obtido resposta, interpuseram um segundo recurso, baseado no artigo 175.º do

Tratado CEE, pedindo a anulação da decisão tácita de indeferimento que é suposto a Comissão ter adoptado, ao não tomar posição sobre a reclamação decorrido um período de dois meses a contar da data da sua apresentação. Nos dois processos, apensos por despacho do Tribunal de 25 de Outubro de 1968, a Comissão pede que julguem os recursos inadmissíveis ou, em todo o caso, improcedentes.

Observe-se ainda que, no decurso do processo, as empresas beneficiárias das decisões impugnadas e o Governo italiano pediram a sua participação no processo na qualidade de intervenientes. Em despachos de 25 de Novembro de 1968, 15 de Janeiro de 1969 e 19 de Março de 1969, o Tribunal acolheu esses pedidos. Nas suas observações escritas, os intervenientes, à semelhança da Comissão, que apoiam, pedem que seja negado provimento ao recurso, e isto, no que diz respeito às sociedades intervenientes, na medida em que a decisão que favorece cada uma delas esteja em causa.

Por fim, importa ainda saber que, no plano nacional, as quotas das empresas recorrentes foram, em certa medida, reduzidas pelo já referido decreto adoptado pelo governo, com data de 26 de Fevereiro de 1968. Por este motivo, terá sido interposto recurso no Conselho de Estado italiano, o qual contudo ainda se não pronunciou.

Discussão jurídica

Quando proceder ao exame do presente caso, veremos que a Comissão e as empresas intervenientes suscitaram excepções que nos levam a examinar previamente certos problemas de admissibilidade (que teriam de ser mesmo examinados oficiosamente).

A — Da admissibilidade dos pedidos

I — Processo 10/68

O processo 10/68 coloca-nos três problemas que examinaremos sucessivamente.

1. O respeito do prazo de recurso

Como é do conhecimento do Tribunal, o processo 10/68 tem por objecto um recurso de anulação que, nos termos do artigo 173.º do Tratado e no interesse da segurança jurídica, deve ser interposto num prazo de dois meses. O n.º 2 do artigo 81.º do Regulamento Processual acresce aquele prazo de um período que, em razão da distância e nos termos do seu Anexo II, é de dez dias para as partes que tenham a sua residência habitual em Itália. Voltando atrás no tempo, a contar do dia em que o requerimento deu entrada na Secretaria do Tribunal (em 10 de Maio de 1968), concluímos, pois, que o prazo de recurso só é respeitado se começou a correr, o mais tardar, a 1 de Março de 1968.

No que diz respeito ao processo Castiglioni, este não levanta manifestamente qualquer problema do ponto de vista dos prazos. Com efeito, a Comissão adoptou a sua decisão em 7 de Março de 1968, tendo publicado uma comunicação a esse respeito no Jornal Oficial de 15 de Março de 1968. Por conseguinte, ainda que se tomem essas datas como ponto de referência em vez daquela em que as recorrentes tomaram conhecimento do teor completo da decisão (em 27 de Março, segundo as suas declarações), não há qualquer dúvida de que o prazo de recurso foi respeitado.

Contudo, os processos Minerbio e Ostellato são mais duvidosos. Com efeito, a Comissão adoptou as decisões em causa em 27 de Julho de 1967 e 2 de Outubro de 1967; as comunicações a esse respeito foram publicadas nos Jornais Oficiais de 4 de Agosto de 1967 e 7 de Outubro de 1967. Se essas datas forem determinantes, é manifesto que o recurso não foi interposto dentro dos prazos, ainda que, em conformidade com o n.º 1 do artigo 81.º do Regulamento Processual do Tribunal, só tenham começado a correr no décimo quinto dia após a publicação no Jornal Oficial. Ora, aparentemente, a Comissão considera que é este o caso. Na sua opinião, as comunicações no Jornal Oficial são suficientes, constituindo uma publicação na acepção do artigo 173.º do Tratado, porque delas se pode deduzir que concedeu subvenções ao abrigo do Fundo, tendo com objectivo a expansão da refinaria de açúcar Minerbio e da fábrica de Ostellato. A Comissão entende que essas indicações sumárias permitiam às recorrentes formular desde logo, pelo menos, um fundamento de impugnação, sustentando que as subvenções do Fundo não poderiam em qualquer caso ser atribuídas à indústria de *transformação*. Além disso, nos termos do n.º 2 do artigo 42.º do Regulamento Processual, as recorrentes podiam sem sombra de dúvida desenvolver a sua argumentação no decurso da instância, portanto, na sequência da produção das decisões impugnadas, as quais, não lhes tendo sido comunicadas, deviam ser apresentadas pela Comissão em derrogação ao artigo 38.º do Regulamento Processual. Ora, esta concepção não me parece satisfatória. Na verdade, não está só em causa a possibilidade de invocar fundamentos; acima de tudo, uma empresa interessada deve poder decidir se tem verdadeiro interesse em intentar um processo judicial. Para esse efeito, é certamente necessário conhecer o teor integral das decisões, por exemplo, o montante das subvenções concedidas e, por conseguinte, a sua incidência sobre o sector económico de que faz parte a actividade das recorrentes. Porque as comunicações publicadas no Jornal Oficial não permitem essa apreciação, não creio que os prazos de recurso possam começar a correr a partir delas. Se se retiver como critério a

tomada de conhecimento do teor das decisões da Comissão, elemento ao qual o artigo 173.º do Tratado atribui uma importância tão grande quanto à publicação e à notificação do acto impugnado, parece-nos ser relevante o facto de, em fins de Fevereiro de 1968, a segunda recorrente se ter dirigido ao presidente do Istituto Nazionale di Economia Saccarifera solicitando que lhe fossem dadas informações precisas e fornecido o texto das decisões litigiosas, conforme resulta de uma declaração feita pelas recorrentes em 31 de Julho de 1969 a pedido do Tribunal. Em resposta a esse pedido, a primeira recorrente recebeu, em 14 de Março de 1968, um memorando relativo à situação jurídica bem como, em 20 de Março de 1968, as cópias das decisões em causa, de imediato levadas ao conhecimento das outras recorrentes. Se admitirmos que essas datas são relevantes para o presente caso, é também forçoso admitir que o recurso foi interposto dentro dos prazos nos processos Minerbio e Ostellato, pois essas datas estão dentro da data limite que obtivemos com base num cálculo regressivo, tomando como ponto de partida a data em que o requerimento deu entrada na Secretaria do Tribunal. No entanto, parece-me duvidoso que possamos proceder dessa maneira. Na verdade, admitir essa hipótese significa conferir uma importância demasiado grande à data em que as recorrentes tomaram a iniciativa de pedir a comunicação dos documentos que lhes interessavam, sem que se suscite a questão de saber se não o deveriam ter feito em data anterior. Com efeito, essa atitude não tem suficientemente em conta as exigências da *segurança jurídica* e, muito em especial, dos interesses dos beneficiários das decisões impugnadas, os quais deram início aos trabalhos de expansão das suas fábricas após a concessão das subvenções, devendo ter a certeza, em algum momento, de que os actos da Comissão não serão revogados. Por conseguinte, se não se deve ir até ao ponto de considerar que as comunicações publicadas no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* constituem uma razão bastante para interpor recurso das decisões em causa, é pelo menos necessário reconhecer-lhes uma importância essencial em relação à iniciativa das recor-

rentes. A este respeito pode invocar-se a jurisprudência do Conseil d'État francês, o qual afirmou em diversas ocasiões que o conhecimento da existência de uma decisão constitui motivo bastante para diligenciar obter o seu texto (existem referências nesse sentido em Auby e Drago, «Traité de Contentieux administratif», 1962, vol. 2, p. 200). Se esta for aplicada no caso em apreço, chegamos ao resultado que se segue. Podemos admitir que, sendo empresas do sector da indústria do açúcar, interessadas no mercado comum desse produto e em todas as questões que lhe digam respeito, as recorrentes são permanente e rapidamente informadas das publicações no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Se têm, pois, conhecimento de actos cujas teorias *interessa* mas que não podem esperar que lhes sejam comunicados, incumbe-lhes fazer o esforço de tomar conhecimento em devido tempo do teor dos mesmos a fim de salvaguardar os seus direitos. Nessa hipótese, o mais simples é dirigirem-se directamente à Comissão, que, supõe-se, dá seguimento aos pedidos de informação justificados. No entanto, o meio escolhido pelas recorrentes, a intervenção de um instituto nacional, pode também parecer judicioso. A verdade é que, no presente caso, o procedimento teve como resultado as recorrentes obterem as decisões litigiosas quatro semanas após efectuarem as suas diligências. Se considerarmos agora que os Jornais Oficiais de Agosto e de Outubro de 1967 tinham mencionado já a existência de actos litigiosos, é de admitir que as recorrentes tinham a possibilidade de tomar conhecimento do seu teor integral desde 1967. Por conseguinte, deve considerar-se que o prazo do artigo 173.º começou a correr a partir de uma data correspondente. Em minha opinião, não é necessário determinar uma data exacta, pois, de qualquer maneira, deve concluir-se que o requerimento de 10 de Maio de 1968 foi interposto fora de qualquer prazo razoavelmente calculado. Porque as recorrentes não forneceram qualquer explicação relativamente à extemporaneidade do recurso (com efeito, não oferece qualquer dúvida que o ónus da prova lhes incumbe neste ponto), apenas resta ao Tribunal julgar os recursos inadmissíveis no que respeita às decisões Minerbio

e Ostellato, tendo já expirado o prazo previsto no artigo 173.º do Tratado no momento em que foram interpostos.

2. Legitimidade processual

Doravante o meu exame limitar-se-á ao processo Castiglioni. Sem abandonar o domínio da admissibilidade, examinarei apenas as principais objecções suscitadas pela Comissão e pelas partes intervenientes relativamente às condições estabelecidas no segundo parágrafo do artigo 173.º do Tratado, segundo o qual «qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor, nas mesmas condições, recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito». Não oferece qualquer dúvida que nos encontramos em presença de uma decisão na acepção dessa disposição e do quarto parágrafo do artigo 189.º; o que se contesta é o facto de as recorrentes estarem em posição de poder interpor recurso do acto assim classificado. Deste modo, abordarei, mais uma vez, um tema assaz controverso que examinei já, em diversas ocasiões, na perspectiva do direito constitucional dos Estados-membros, mas do qual estudaremos desta vez determinados aspectos até agora ignorados pela jurisprudência.

Não me deterei muito tempo sobre a condição definida por estas palavras: decisões «tomadas sob a forma... de decisão dirigida a outra pessoa». Esta condição é fixada numa oração que menciona também os regulamentos; em relação a estes, ela é geralmente interpretada como referindo-se àqueles regulamentos que o são apenas *na forma*. Se do que precede se concluir que é necessário proceder a uma averiguação análoga a fim de determinar a quem se dirige uma deci-

são, ou seja, que é necessário provar que o recorrente é o verdadeiro destinatário da decisão, a qual se destina a produzir efeitos na sua esfera, entendendo dever afirmar que esta interpretação nos parece insustentável. Ela pode justificar-se quando se trata da *natureza jurídica* de um acto, pois sucede por vezes que este ponto não é particularmente claro. Assim, é certo que a fórmula indicada foi escolhida em relação aos regulamentos a fim de excluir toda a controvérsia semelhante à suscitada pelo segundo parágrafo do artigo 33.º do Tratado CECA, portanto, a fim de determinar claramente que o artigo 173.º do Tratado CEE apenas autoriza os particulares a interpor recurso de verdadeiras *decisões*. É, no entanto, impensável que possam existir dúvidas quanto à identidade do destinatário de um acto individual. Por conseguinte, a infeliz redacção do segundo parágrafo do artigo 173.º não pode conduzir a uma interpretação que implique uma restrição exorbitante do direito de impugnação, tendo como consequência a impossibilidade de interpor recurso de actos que criam uma situação subjectiva privilegiada (penso também nos actos no âmbito do direito dos acordos), portanto, actos cujos destinatários são conhecidos sem qualquer dúvida possível, mas que não obstante podem ter efeitos desfavoráveis sobre terceiros. Com efeito, resulta de um dos argumentos invocados pelas recorrentes que não foi esta a intenção do legislador comunitário. Na opinião destas, a única condição exigida para o recurso do destinatário do acto impugnado é que ele demonstre a lesão de um interesse, uma violação dos seus direitos juridicamente protegidos. Em contrapartida, os outros interessados objecto da já referida disposição devem satisfazer uma condição suplementar: o acto deve dizer-lhes *directa e individualmente* respeito. Na prática, isto só se compreende se não tiverem que demonstrar que são *eles* os destinatários do acto. Consequentemente, é óbvio que o artigo 173.º se refere também aos actos administrativos «de duas faces» e que, nesta hipótese, não só atribui um direito de impugnação aos sujeitos em relação aos quais o acto produz os seus efeitos a título principal, mas também aos

terceiros aos quais o acto diz *acessorariamente* respeito. Portanto, basta examinar se a decisão impugnada diz *directa e individualmente* respeito às recorrentes.

Para este efeito, é essencial saber como é que as recorrentes demonstram que o acto lhes diz respeito. Sustentam que as condições de concorrência foram falseadas, em violação dos princípios do Tratado, na medida em que a Comissão possibilitou a um dos seus concorrentes aumentar a capacidade de produção através de subvenções ao abrigo do FEOGA, o que vai necessariamente a par de subvenções por parte do Estado. Essa intervenção também teve incidência sobre a repartição das quotas no âmbito da organização comum dos mercados do açúcar, ou seja, sobre o cálculo das quotas de base que beneficiam de uma garantia de preços absoluta. A decisão Castiglion vai expressamente neste sentido; para além disso, o aumento da capacidade encorajado pela medida da Comissão também tornaria mais difícil o escoamento da produção *que ultrapassasse* as quotas.

Em minha opinião, é incontestável que as recorrentes provaram desta maneira ter um interesse determinado em agir (de momento, pondo de lado outras exigências). Pelo menos neste ponto, posso reportar-me à jurisprudência relativa ao Tratado CECA. Com efeito, ela ensina que as medidas dos poderes públicos que favorecem determinadas empresas e que têm uma incidência sobre as condições de concorrência podem ser impugnadas pelas empresas que sofram um prejuízo por esse facto. Recordemos a este respeito o processo relativo à aprovação das medidas tarifárias especiais dos caminhos-de-ferro alemães que foi interposto por empresas francesas (processo 24/58, Colect. 1954-1961, p. 445); recordemos ainda o processo dos «Schichtprämien» (processo 30/59, Colect. 1954-1961, p. 551), no qual uma

empresa neerlandesa interpôs um recurso relativo à concessão de uma subvenção financeira aos mineiros do fundo das *minas de hulha alemãs*. Mencionemos também, no domínio da jurisprudência nacional, um importante acórdão do Bundesverwaltungsgericht, de 30 de Agosto de 1968 (NJW 69, p. 522), que também julgou admissível um recurso interposto contra subvenções atribuídas a concorrentes. Tanto nestes casos como no em apreço, é possível admitir que há uma violação de interesses juridicamente protegidos. É o bastante; em contrapartida, não é necessário que se tenha verificado uma violação de direitos subjectivos. Além disso, também é pacífico que não há necessidade de conhecer, na fase da admissibilidade, da efectiva violação dos princípios invocados pelas recorrentes. Esse exame releva do mérito da causa, enquanto, para fundamentar a legitimidade processual, basta *alegar*, de maneira concludente, a existência de uma violação de interesses juridicamente protegidos.

Contudo, parece-me que esta perspectiva é criticável em vários aspectos. Em primeiro lugar, omite a distinção que se impõe entre as pessoas afectadas pela decisão litigiosa, inflaccionando artificialmente desta maneira o número de interessados. Como demonstram as recorrentes, deve determinar-se de preferência as pessoas às quais a decisão litigiosa causa um *prejuízo*, quais as pessoas que lesa. É o que o Tribunal afirmou claramente nos processos 106/63 e 107/63 (Colect. 1965-1968, p. 119), nos quais se limitou a examinar quais as pessoas que a medida de protecção então em causa prejudicava. Se o Tribunal também tivesse considerado os efeitos favoráveis da medida examinada, certamente não teria concluído pela possibilidade de estabelecer a existência de um número *determinado* de interessados. Dentre as pessoas que mencionou a Comissão, é necessário eliminar, pois, todas aquelas que retiram uma vantagem da decisão litigiosa: as empresas que participam na expansão da fábrica e os produtores de beterraba que retiram um lucro deste aumento de capacidade.

No entanto, o que importa, aos olhos do Tratado CEE, é que as medidas digam respeito às recorrentes *de maneira especial*, circunstância que, em suma, como já sublinhei em diversas ocasiões, impede que se siga fielmente a jurisprudência do Tratado CECA ou se inspire de uma maneira decisiva em critérios de direito nacional. O primeiro critério restritivo do Tratado CEE é definido pelas palavras «Ihe digam... individualmente respeito». A Comissão e as intervenientes contestam que as recorrentes preencham esta condição e invocam a célebre fórmula do acórdão Plaumann. Alegam que a decisão impugnada diz respeito a um grande número de pessoas que actualmente ainda não é possível definir tendo em conta os efeitos futuros. Aos outros concorrentes das empresas beneficiárias (todos os produtores de açúcar de beterraba) é ainda necessário acrescentar as empresas cujos pedidos de subvenção foram indeferidos, todos aqueles que colaboram no aumento da capacidade de produção das empresas beneficiárias, bem como os cultivadores de beterrabas que beneficiam desse aumento.

Da mesma maneira, tenho a certeza de que também é errado tomar em consideração a incidência futura do projecto. É a data da entrada em vigor da decisão que deve ser determinante; se assim não for, nunca será possível afirmar que um acto de efeitos permanentes pode dizer individualmente respeito a alguém, ainda que claramente se trate de um acto individual, resultado em absoluto incompatível com a exigência, contida no acórdão Plaumann, de uma interpretação *extensiva* do artigo 173.º Esta maneira de actuar, que considero judiciosa, justifica-se aliás pelo simples facto de que existe uma nítida diferença entre as refinarias de açúcar presentemente interessadas e aquelas que poderão vir a sê-lo no futuro. Como as recorrentes sublinham, falta-lhes, na verdade, um interesse actual, mesmo que não se tenha em conta o facto de ser altamente improvável que um grande número de empresas se estabeleça futuramente no sector, tendo em conta a situação do mercado do açúcar. No entanto, se nos limitarmos às empresas a que as medidas dizem *presentemente* respeito, as quais podem ser consideradas concorrentes da empresa beneficiária e, consequentemente,

lesadas, é inegável que a decisão litigiosa afecta precisamente de maneira especial as recorrentes, que em parte desenvolvem as suas actividades na mesma província que a empresa beneficiária, e talvez ainda algumas outras que fazem parte do grupo das 25 refinarias de açúcar italianas. Dando um sentido lógico à fórmula do acórdão Plaumann, elas estão individualizadas de maneira análoga à do destinatário da decisão porque se encontram numa situação de facto que as caracteriza em relação a qualquer outra pessoa; têm, pois, fundamento para interpor um recurso, pelo menos no que diz respeito ao aspecto agora examinado.

Deste modo, só há que examinar se as medidas dizem *directamente* respeito a estas empresas. A Comissão exclui esta possibilidade por duas razões: uma modificação efectiva das condições de concorrência depende da realização do projecto pela empresa beneficiária e, por outro lado, é necessária uma intervenção por parte do Governo italiano, no presente caso a concessão de uma quota de produção correspondendo às implicações do projecto.

A pertinência destas objecções é meramente aparente. Na verdade, atendendo a que só os efeitos jurídicos de uma decisão da Comunidade são decisivos, é antes do mais necessário excluir do meu exame os actos privados do beneficiário dos quais dependem a realização do projecto e, consequentemente, os seus efeitos materiais. Com efeito, um acto comunitário limita-se a uma mera incidência *indirecta* se não pode produzir os seus efeitos sem a intervenção de um acto do poder público, muito em especial de um acto discricionário. Quando a Comissão afirma, depois, que esse acto do poder público consiste na atribuição de uma quota pelo Estado italiano, também não me convence. Admito naturalmente que os Estados-membros dispõem de um certo poder de apreciação na matéria e também é incontestável que a decisão Castiglione vincula o pagamento da

subvenção à concessão de uma quota de produção. Contudo, essa consideração não deve limitar-nos a um exame de pura técnica jurídica. Parece-me que o Tribunal já rejeitou essa perspectiva nos processos 106/63 e 107/63 (Colect. 1965-1968, p. 119). Nos termos desse acórdão, deve antes conhecer-se da totalidade dos factos, o que reduzirá o poder discricionário dos Estados-membros à sua verdadeira dimensão e levará, eventualmente, à conclusão de que, na realidade, o acto comunitário encerra um processo no qual também intervêm elementos de colaboração estadual. No presente caso, isto significa que se, após examinar cuidadosamente os pedidos de subsídio ao abrigo do FEOGA, o Governo italiano emite um parecer favorável em relação a alguns deles, os transmite à Comissão e, consequentemente, assume compromissos no plano financeiro, é certo que também tira as consequências necessárias em relação à atribuição das quotas. É desta maneira que se deve entender as decisões Minerbio e Ostellato, as quais se limitam a *presumir* como *certa* a atribuição pelo Governo italiano das quotas de produção que a sua diligência implica. Ainda que, por esse facto, exista uma aparente ruptura no nexo de causalidade entre o acto comunitário e os seus efeitos jurídicos, tendo em consideração os poderes dos Estados-membros em matéria de atribuição de quotas, isso não impede que aquele acto diga directamente respeito às recorrentes, desde que se aplique o método que acabo de descrever e que é o único razoável neste caso: uma análise em profundidade dos efeitos da decisão.

Em resumo, entendo que a acção das recorrentes no processo Castiglione é sem dúvida justificada, atendendo às condições do segundo parágrafo do artigo 173.º

3. A capacidade de agir da Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zuccherero, etc.

Existe uma outra questão de admissibilidade que não foi examinada no decurso da instância, mas de que o Tribunal pode conhe-

cer oficiosamente. É o problema que levanta o facto da Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero constituir manifestamente um *agrupamento* económico. Se o Tratado CEE atribui expressamente a esses agrupamentos o direito de recorrer ao Tribunal, não se verifica o mesmo no Tratado CEE. Este considera-os apenas no âmbito do conceito geral da «pessoa colectiva». Daqui resulta certamente que os agrupamentos devem provar que têm um interesse *pessoal* em agir. Recordar-se-ão da maneira como as outras recorrentes fundamentaram o seu recurso: na essência, invocaram uma ameaça para a concorrência. Porque manifestamente a Associazione não explora refinarias de açúcar, estando (estatutariamente) encarregada em geral da defesa dos interesses dos seus membros (entre os quais se incluem empresas pertencentes a outros sectores económicos), não pode invocar semelhante argumento. Por conseguinte, ela apenas terá capacidade para interpor recurso se as normas processuais do Tribunal admitirem a defesa dos interesses de terceiros. A jurisprudência do Bundesverfassungsgericht rejeita essa possibilidade relativamente aos recursos constitucionais (ver acórdão de 22 de Maio de 1963, NJW, 63, p. 1243). Admitindo-se, em geral, que o Tratado CEE não atribui aos particulares a mesma capacidade processual que o direito nacional, parece efectivamente que devemos perguntar se a Associazione possui essa capacidade. Remeto-me à decisão que o Tribunal der a esta questão. Se partilharem das dúvidas que acabo de formular, o requerimento desta associação deve ser julgado inadmissível na totalidade, e isto sem ter em conta as objecções que formulei no início das presentes conclusões relativamente ao respeito dos prazos.

II — Processo 18/68

Como sabem, as recorrentes interpuseram um segundo recurso baseado no artigo 175.º do Tratado CEE com o objectivo de obter, em todo o caso, a supressão das decisões liti-

giosas. A sua admissibilidade também convi- da a algumas observações.

O respeito dos prazos de recurso não coloca aqui qualquer problema. Isto resulta do mero relacionamento das datas. As recorrentes dirigiram-se à Comissão em 13 de Maio de 1968, pedindo-lhe a revogação das decisões litigiosas. Não tendo obtido resposta, dirigiram-se ao Tribunal em 1 de Agosto de 1968. Não há, pois, qualquer dúvida de que o seu recurso foi interposto dentro dos prazos fixados no Tratado.

Quanto ao direito de impugnação da Associazione, deve fazer-se aqui a apreciação feita no âmbito do artigo 173.º Por conseguinte, se o Tribunal acolher as objecções que já formulei anteriormente, também julgará improcedente a acção por omissão proposta por esta associação.

A conclusão a que cheguei relativamente aos prazos de recurso do artigo 173.º também deve produzir efeitos relativamente à acção por omissão submetida à vossa apreciação com base no artigo 175.º Com efeito, o recorrente que deixa expirar os prazos fixados para interposição de recurso de um acto não pode pedir a sua anulação no âmbito do processo do artigo 175.º, excepto se provar a superveniência de factos novos. No entanto, este não é o caso, atendendo a que os fundamentos do processo 18/68 coincidem quase totalmente com os do processo 10/68. Por outro lado, na medida em que as recorrentes também invocam considerações de oportunidade que poderiam levar a Comissão a revogar os actos litigiosos, deve declarar-se que uma acção baseada no artigo 175.º não pode basear-se em elementos semelhantes. Nesse tipo de acção, o que importa é que, pela sua omissão, uma instituição da Comunidade tenha violado o Tratado. Do que precede resulta que essa instituição devia ter a *obrigação* de agir, não sen-

do suficiente neste caso uma simples possibilidade no âmbito de um poder de apreciação. Por conseguinte, o processo 18/68 deve ser julgado inadmissível na medida em que diga respeito às decisões Minerbio e Ostellato.

Por fim, sucede o mesmo no processo Castiglioni, em relação ao qual gostaria de aceitar a admissibilidade do recurso de anulação. Também neste caso, os argumentos de oportunidade que acabo de referir não permitem aceitar certamente a admissibilidade de uma nova acção por omissão.

Na falta de outras questões em matéria de admissibilidade, pelo menos no que diz respeito a certos *fundamentos*, posso passar agora ao exame do mérito da causa. No entanto, tendo em consideração as conclusões a que cheguei, limitarei o meu exame ao processo Castiglioni.

B — Quanto ao mérito

As recorrentes invocam toda uma série de argumentos em apoio do seu pedido. Uns são de natureza puramente jurídica, outros dizem respeito à situação de facto em que a decisão litigiosa deve produzir os seus efeitos. Porque as partes não estão de acordo quanto a diversos aspectos deste último ponto, parece-me indicado examinar em primeiro lugar os argumentos jurídicos.

Antes de proceder a este exame, farei ainda uma breve observação relativamente a uma objecção suscitada pelo Governo italiano e pela Comissão. Na sua opinião, as recorrentes apenas dispõem de dois fundamentos, desvio de poder e preterição de formalidades essenciais, pois a Comissão tem, em

relação ao acto litigioso, um vasto poder de apreciação cujas minúcias escapam ao controlo jurisdicional. No entanto, não aceito totalmente este raciocínio. Com efeito, o Tratado não prevê semelhante restrição, nomeadamente no que diz respeito aos fundamentos de violação do Tratado, de violação do direito comunitário secundário, bem como de violação dos princípios gerais de direito. Por conseguinte, esses fundamentos não são excluídos de forma alguma. Quando muito, o controlo jurisdicional deve dar provas de circunspecção sempre que o exercício do poder soberano em matéria de política económica é posto em causa. Quanto a saber quando e em que medida é esse o caso, di-lo-ei no decurso da minha análise.

I — Argumentos jurídicos

1. O FEOGA, «Secção Orientação», pode conceder subvenções à indústria de *transformação*?

As recorrentes baseiam a sua primeira acusação no âmbito da actividade da «Secção Orientação» do FEOGA, definida no artigo 11.º do Regulamento n.º 17/64. Nos seus termos, as acções da «Secção Orientação» do Fundo dizem respeito, no que toca ao presente caso, «à adaptação e melhoramento da comercialização dos produtos agrícolas». O n.º 3 do artigo 12.º define este conceito nos termos seguintes: «por adaptação e melhoramento da comercialização dos produtos agrícolas entende-se o equipamento para comercialização existente em cada exploração agrícola ou no âmbito de várias explorações agrícolas ou, fora destas, nos sectores seguintes: a) melhoramento da armazenagem e da conservação; b) valorização dos produtos agrícolas; c) melhoramento dos circuitos de comercialização; etc.». As recorrentes entendem que o conceito de «valorização dos produtos agrícolas» deve ser interpretado restritivamente, excluindo portanto a transfor-

mação industrial. Quando muito, estão dispostas a admitir nesse conceito as instalações de primeira fase que operam tradicionalmente no âmbito de uma ou mais explorações agrícolas (lagares de azeite ou de vinho) ou ainda as instalações de transformação, sem as quais os produtos agrícolas seriam invendáveis ou não teriam a comercialização adequada.

À semelhança da Comissão, não vejo que esta interpretação seja obrigatória. Com efeito, o próprio termo «valorização» inclui já, em geral, as actividades de transformação e de aperfeiçoamento, pelo que, tal como é feita pelas recorrentes, a distinção parece ser puramente artificial. Independentemente deste facto, é preciso não perder de vista que, no actual contexto, o melhoramento das estruturas agrícolas representa a ideia central. As acções da «Secção Orientação» destinam-se precisamente a realizar esse objectivo. Este pode ser alcançado pela modificação directa das condições de produção endógenas. Na nossa opinião, é no entanto evidente que as estruturas agrícolas também podem ser modificadas de maneira *indirecta*, pela aplicação no sector da transformação de medidas benéficas para a agricultura. A cultura da beterraba é um exemplo vivo. As beterrabas açucareiras não são consumidas enquanto tal; só interessam para o mercado na forma de produto acabado, resultado da transformação. Se se perguntar agora como é que o aumento da capacidade ou a modernização das instalações de transformação de beterrabas açucareiras, convenientemente situadas em relação às vias de comunicação, se repercutem na agricultura, a resposta é efectivamente clara. Pode encorajar os produtores agrícolas a escolher produtos com um rendimento superior em função do clima e da natureza dos solos. Essa alteração ou aumento da produção pode ter também efeitos favoráveis sobre o melhoramento dos solos, bem como sobre outros sectores de produção como, por exemplo, a criação de gado. A modernização e racionalização das empresas de transformação permite além disso uma rápida valorização dos produtos agrícolas, evitando que se depreciem tanto em quali-

dade como em quantidade, o que permite também reutilizar rapidamente as áreas tornadas disponíveis. Sempre que a actividade de transformação é racional, os custos de produção são reduzidos, o que permite pagar aos produtores de base preços superiores aos mínimos garantidos aos produtores de beterraba no âmbito da organização comum de mercado do açúcar. Os custos de transporte reduzidos têm efeitos análogos. Por outro lado, sempre que as empresas de transformação estão convenientemente situadas em relação às vias de comunicação, os seus resíduos podem ser utilizados a baixos preços nas explorações agrícolas. Tudo isto contribui indubitavelmente não só para melhorar as estruturas agrícolas propriamente ditas, mas também para aumentar a prosperidade das explorações agrícolas, o que também é importante. Por conseguinte, é inegável que as ajudas prestadas às instalações de transformação do género das que nos interessam são susceptíveis de contribuir para a realização dos objectivos fixados no Regulamento n.º 17/64.

Na minha opinião, esta conclusão essencial, a que me levou a minha interpretação, não pode ser abalada por outros argumentos. Em especial, de nada serve comparar o teor do Regulamento n.º 17/64 com o do Regulamento n.º 206/66. Como sabem, as recorrentes fizeram-no, sublinhando que o Regulamento n.º 206/66 tem como objectivo *expresso* as instalações de transformação enquanto destinatárias de subsídios. Porque essa referência não existe no Regulamento n.º 17/64, deduzem do facto que as disposições deste regulamento devem ser interpretadas restritivamente. Disse já em diversas ocasiões qual a consideração a dar, em princípio, a esses argumentos terminológicos no domínio do direito da Comunidade e, muito em especial, do direito comunitário derivado. O seu valor é muito reduzido, pois os textos comunitários não são elaborados com um cuidado análogo ao que preside à redacção dos códigos nacionais. Além disso, no presente caso é preciso considerar que o Regulamento n.º 206/66 veio à luz em circunstân-

cias muito especiais, que um grande lapso de tempo o separa do Regulamento n.º 17/64 e que, por fim, foi elaborado apressadamente e sem a participação de todas as partes que contribuíram para a redacção do Regulamento n.º 17/64. Esta é também a razão de outras divergências terminológicas em relação ao Regulamento n.º 17/64, para as quais a Comissão chamou a vossa atenção. No entanto, elas não permitem tirar conclusões definitivas em favor da tese das recorrentes.

As mesmas observações se aplicam aos argumentos tirados da génese do Regulamento n.º 17/64. As partes disseram-nos que a proposta da Comissão dava um determinado número de exemplos da «valorização dos produtos agrícolas» extraídos da indústria de transformação, entre os quais, as refinarias de açúcar. O Conselho não acolheu esses exemplos no texto definitivo do regulamento pelo que as recorrentes concluem que não seria sua intenção incluir a indústria de transformação no âmbito de aplicação do artigo 12.º. Contudo, tal como a Comissão, entendo que esse argumento também não é convincente. Pelo contrário, muito mais pertinente é a tese desta última segundo a qual, ao eliminar os exemplos que apenas eram referidos no n.º 3 do artigo 12.º, o Conselho quis apenas tornar o texto mais leve e homogêneo. Isto é confirmado, nomeadamente, pelo facto do Conselho ter mantido o conceito de base, o conceito de «valorização dos produtos agrícolas», do qual eram extraídos os exemplos em questão. Mas é com base neste conceito bem como no da finalidade e do objecto referidos no Regulamento n.º 17/64 que este deve ser interpretado.

A maneira como as instâncias competentes têm aplicado até agora o texto do Regulamento n.º 17/64 fornece-nos mais um indicio sobre a exactidão da minha interpretação. A Comissão afirmou-nos que desde a origem, portanto, desde 1964, a «Secção Orientação» concedeu numerosas e importantes

subvenções a instalações industriais de transformação: matadouros, fábricas de lacticínios, fábricas de conservas, etc. A concessão dessas subvenções foi feita (de resto, tal como no presente caso) com o acordo unânime do Comité das Estruturas Agrícolas e do Comité do Fundo, portanto, com o acordo das instâncias que reúnem os representantes dos Estados-membros e que, como o Comité das Estruturas Agrícolas, colaboraram na elaboração do Regulamento n.º 17/64. Por conseguinte, é possível acreditar sem qualquer dúvida que esse acordo não teria sido dado se os autores do Regulamento n.º 17/64 tivessem uma concepção diferente.

Só me resta examinar ainda se o Regulamento n.º 17/64 — interpretado da maneira preconizada pela Comissão — é compatível com os princípios do Tratado, do que depende em definitivo a sua validade. As recorrentes contestam-no, tentando assim fazer vencer a sua primeira acusação invocando o artigo 184.º do Tratado. Tão pouco aqui deverão obter acolhimento. O Tratado contém regras específicas para o comércio e transformação dos produtos agrícolas, enumerados no seu Anexo II, e portanto também para uma série de produtos transformados, entre os quais o açúcar. Por conseguinte, enquanto produto final, natural de um ciclo de produção coerente, o açúcar encontra-se no centro da organização comum de mercado estabelecida no Regulamento n.º 1009/67. O n.º 4 do artigo 40.º do Tratado prevê que, a fim de permitir que as formas de organização comum para os produtos agrícolas atinjam os seus objectivos, pode ser criado um fundo de orientação. No que toca a este, também é feita referência às finalidades do artigo 39.º, nomeadamente ao incremento de produtividade da agricultura. Por conseguinte, decorre dessas disposições e do que afirmei relativamente ao conceito de incremento de produtividade que as regras do Tratado não excluem a utilização dos meios financeiros da «Secção Orientação» para subvencionar instalações de transformação que produzam produtos agrícolas na acepção do Anexo II. Deste modo, ainda que interpretado extensi-

vamente, o Regulamento n.º 17/64 permanece conforme às regras do Tratado.

No presente contexto, devo examinar ainda uma acusação de natureza formal, a de saber se os fundamentos enunciados na decisão são suficientes para demonstrar que as subvenções em causa têm uma incidência positiva sobre a agricultura da zona em questão. Na minha opinião, é manifestamente o caso, já que a decisão fala das vantagens de um rápido processamento das beterrabas, de escoamento garantido para a sua produção e de efeitos positivos resultantes das restituições de resíduos aos seus produtores, que os utilizam na criação de gado. Deste modo, a decisão preenche certamente as condições que o Tratado impõe no que diz respeito à fundamentação das decisões da Comissão.

Portanto, em substância, pode afirmar-se que nem as considerações de mérito nem as considerações de forma do primeiro fundamento são convincentes.

2. A decisão impugnada é contrária aos princípios da Política Agrícola Comum no sector do açúcar?

O n.º 1, alínea b), do artigo 14.º do Regulamento n.º 17/64 prevê que a concessão de subvenções ao abrigo do FEOGA deve ter em consideração as necessidades da Política Agrícola Comum. Segundo as recorrentes, a Política Agrícola Comum no sector do mercado de açúcar caracteriza-se pela existência de excedentes. Por esta razão, a organização comum de mercado prevê restrições à produção. Ora, seria contrário a esse objectivo atribuir subvenções à produção de açúcar com vista a uma expansão das instalações de produção e aumentar dessa maneira a sua produção.

É certo que não se pode negar que este é um argumento de grande peso. No entanto, vejamos se é inteiramente pertinente. Em primeiro lugar, é incontestável que a produção de açúcar é excedentária tanto no mercado mundial como no mercado comum. É sem dúvida sob este ponto de vista que se deve considerar a criação de quotas nacionais, as quais, segundo a organização comum de mercado do açúcar, devem levar a uma restrição da produção, pelo menos, até 1975. No entanto, importa não esquecer que está previsto um incremento da produção de açúcar em Itália, cuja produção sofre de numerosos inconvenientes de ordem tanto estrutural como climática. Com efeito, a quota de base (para o açúcar branco) atribuída a este país foi fixada em 1 230 000 toneladas, enquanto que durante as campanhas de 1961/1962 a 1965/1966 essa produção apenas alcançava em média 947 000 toneladas. Portanto, podemos concluir que o aumento da cultura de beterraba em Itália, na verdade considerável, e o incremento das capacidades de transformação não estão *a priori* em contradição com os princípios da Política Agrícola Comum. Por outro lado, deve ter-se em consideração que a Política Agrícola Comum desconhece o princípio segundo o qual nada pode ser alterado no *status quo* das condições de produção. Com efeito, a aplicação desse princípio seria feita em detrimento dos imperativos da política estrutural que, provisoriamente, é ainda nacional. O regulamento do Conselho de 4 de Dezembro de 1952 fazia já referência à política estrutural. Por seu lado, o Regulamento n.º 1009/67 evoca a necessidade de uma especialização regional [recordando o disposto no n.º 2, alínea a), do artigo 39.º do Tratado que prevê igualmente a tomada em consideração das «disparidades estruturais e naturais» entre as diversas regiões agrícolas]. Tendo nomeadamente em vista esse objectivo, a organização comum de mercado do açúcar criou o sistema de margens de manobra de que já falei, dando aos Estados-membros a possibilidade de repartir uma parte das quotas nacionais segundo a sua apreciação. Por fim, não se deve perder de vista que a Política Agrícola Comum no sector do mercado comum do açúcar tem como objectivo criar con-

dições de produção racionais até ao fim do período *transitório especial* (1975). Para tanto devem contribuir as ajudas gerais de adaptação que, nos termos do Regulamento n.º 1009/67, a República Italiana pode atribuir à sua indústria açucareira bem como aos seus produtores de beterraba. Contudo, para além disso, as medidas *específicas* de incentivo em favor de determinadas explorações e, logo, em favor de determinadas regiões, não são certamente excluídas. Com efeito, ainda que a capacidade global das instalações de transformação existentes fosse suficiente, as suas dimensões, equipamento e dispersão geográfica pode não corresponder aos imperativos de uma política estrutural nacional adequada.

Por conseguinte, entendo que as recorrentes não provaram uma violação dos princípios da Política Agrícola Comum, pelo que também não é de acolher o segundo fundamento.

3. Violação do artigo 15.º do Regulamento n.º 17/64

Num terceiro fundamento, as recorrentes acusam a Comissão de desrespeitar o artigo 15.º do Regulamento n.º 17/64. Sublinhei já na introdução que a aplicação da regra enunciada no artigo 14.º do Regulamento n.º 17/64, segundo a qual um projecto que beneficie da comparticipação do Fundo deve «inscrever-se no âmbito do programa comunitário estabelecido nos termos do artigo 16.º, está *provisoriamente* suspensa por disposições especiais. Em contrapartida, o artigo 15.º prevê que «os projectos beneficiam de prioridade na comparticipação do Fundo quando se insiram num conjunto de medidas com o objectivo de incentivar o desenvolvimento harmonioso da economia geral da região em que serão realizados». Para as recorrentes, a decisão litigiosa não preenche essa condição.

A Comissão e o Governo italiano respondem a este argumento alegando, em primeiro lugar, que essa acusação só pode ser formulada por pessoas que invoquem o indeferimento dos seus projectos, sendo estes prioritários em relação aos projectos contestados: podemos objectar-lhes que o regime processual do Tribunal desconhece essa condição. Com efeito, desde que o pedido seja admissível, as recorrentes podem, em princípio, invocar a totalidade dos fundamentos que o Tratado põe à sua disposição, sem terem que provar a existência de um interesse próprio antes da invocação de qualquer deles. Portanto, a acusação arguida pelas recorrentes não pode ser julgada improcedente *in limine*.

Para avaliar da sua procedência, vejamos se nos encontramos efectivamente em presença «de um conjunto de medidas com o objectivo de incentivar o desenvolvimento da economia geral» da região em causa. Atendendo a que ainda não existe um programa comunitário neste domínio, apenas pode tratar-se de medidas *nacionais* adoptadas pelo Governo italiano que, aos olhos da Comunidade, merecem uma ajuda, e no âmbito das quais se devem inscrever os projectos incentivados pelo FEOGA. A Comissão e os intervenientes beneficiários citaram numerosos textos legislativos italianos a fim de provar que as condições do artigo 15.º foram respeitadas. É certo que não podemos acolher aqueles que têm um alcance *geral* e são aplicáveis à agricultura italiana na sua totalidade. Mas, para além desses, encontramos em presença de uma série de textos com importância para o presente caso. Assim, a propósito do processo Castiglioni, os interessados invocaram medidas legislativas relativas ao desenvolvimento do Centro/Norte bem como medidas especiais relativas ao desenvolvimento da Toscana. Citarei, nomeadamente, as adoptadas no interesse das regiões montanhosas, bem como em favor dos projectos de irrigação e que também têm efeitos benéficos para os produtores de beterraba estabelecidos na região considerada. Da mesma maneira, foi feita referência a orga-

nismos públicos de desenvolvimento como o «Ente di sviluppo in Toscana e Lazio», derivado do «Ente Maremma», bem como o «Ente autonomo irrigazione per la Valdichiana», que desempenham missões específicas no âmbito da reestruturação agrícola da região. Não é certamente necessário enumerar todos os pormenores dessas regulamentações; a esse respeito, remeto, pois, para os memorandos pormenorizados da Comissão e dos intervenientes. Com efeito, elas dão a impressão de serem medidas que preenchem os critérios do artigo 15.º do Regulamento n.º 17/64 e que, nessa qualidade, podem ser aceites pela Comissão.

Por conseguinte, também não é possível anular a decisão litigiosa com fundamento na violação do artigo 15.º do Regulamento n.º 17/64.

4. Violação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado; distorção das condições de concorrência; incidência negativa sobre a repartição das quotas de produção.

O fundamento que se segue engloba uma série de aspectos sobre os quais deveremos tomar sucessivamente posição.

a) Posso ser relativamente breve quanto à incidência da decisão litigiosa sobre a repartição das quotas de produção. Vimos que o Regulamento n.º 44/67 «relativo a determinadas medidas da organização comum de mercado no sector do açúcar para a campanha de 1967/1968» autorizava os Estados-membros a distribuir livremente as quotas de produção. A organização comum de mercado no sector do açúcar (Regulamento n.º 1009/67), que entrou em vigor em 1 de Julho de 1968, regula expressamente, é certo, a repartição entre as refinarias de 90% da quan-

tidade de base de cada Estado-membro. Contudo, cada um destes tem a faculdade de constituir uma margem dita de manobra num montante de 10% das quantidades de base para a campanha de 1968/1969 e de a aumentar no decurso das campanhas seguintes em 5% das quotas distribuídas na campanha de 1968/1969. Os Estados-membros também dispõem livremente dessa margem de manobra. No decurso do processo, tomámos conhecimento da maneira como a Itália a repartiu (123 000 toneladas): as empresas beneficiárias obtiveram cerca de 17 000 toneladas; metade da margem de manobra foi repartida segundo uma determinada proporção pela totalidade das empresas e uma parte considerável do restante foi atribuída a refinarias de açúcar situadas em regiões onde a cultura da beterraba teve um desenvolvimento considerável. Portanto, é manifesto que o Governo italiano utilizou a sua margem de manobra para fins de política estrutural, o que está em conformidade com a já referida regulamentação. Portanto, as recorrentes não podem acusá-lo com este fundamento, tanto mais que, para além de receberem a parte a que tinham direito, lhes foi ainda atribuída uma parte da margem de manobra.

b) Quanto à acusação das recorrentes de violação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado, devo sublinhar que estas disposições só dizem respeito aos auxílios concedidos pelos Estados. Portanto, só apresentam interesse directo relativamente ao auxílio público cuja concessão é pressuposta pela decisão litigiosa. Desta maneira, o que importa nesses artigos é saber se os auxílios concedidos pelos Estados afectam as trocas comerciais entre os Estados-membros. Na verdade, no presente caso é quase impossível provar a existência dessa ameaça porque, nos termos do Regulamento n.º 1009/67, as quotas de produção são fixadas para cada Estado e porque o montante das subvenções e as dimensões das empresas beneficiárias tor-

nam essa situação muito improvável. No entanto, ainda é mais importante ter consciência de que o artigo 92.º designa expressamente uma série de auxílios compatíveis com o mercado comum. É o caso dos auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo, o que se aplica, em especial, por força do n.º 3, alínea c), do artigo 92.º, aos auxílios destinados «a facilitar o desenvolvimento de certas actividades ou regiões económicas». Por fim, sublinhemos ainda a reserva do artigo 92.º que se refere a outras disposições do Tratado e que diz respeito precisamente às disposições específicas em favor da agricultura. Entre estas disposições referiremos o n.º 3 do artigo 40.º, segundo o qual as organizações comuns podem também prever subvenções «tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos». Por outro lado, referirei ainda o segundo parágrafo do artigo 42.º, segundo o qual o Conselho pode autorizar a concessão de auxílios para a protecção de explorações em situação desfavorável devido a condições estruturais ou naturais, ou no âmbito de programas de desenvolvimento económico.

Resulta claramente de todas essas disposições que os auxílios atribuídos precisamente no âmbito da política estrutural, como os previstos no Regulamento n.º 17/64, não são proibidos pelo Tratado. Assim, os artigos 92.º e 93.º do Tratado não permitem certamente fazer uma apreciação negativa da decisão em causa.

- c) Na verdade, as recorrentes parecem fazer incidir a parte essencial da sua argumentação sobre o artigo 17.º do Regulamento n.º 17/64, onde, à semelhança da alínea f) do artigo 3.º do Tratado, se faz referência a um regime que garanta que a concorrência não seja falseada no mercado comum e que prevê que: «a inter-

venção do Fundo não deve alterar as condições de concorrência de maneira incompatível com os princípios contidos nas disposições do Tratado na matéria». Por conseguinte, devemos examinar se, ao adoptar a decisão em litígio, a Comissão violou essa disposição. Contudo, para este exame não se pode atender apenas, como sugerem as recorrentes, às disposições do Tratado sobre auxílios que acabamos de citar. O artigo 17.º prevê apenas uma *orientação* com base nos princípios do Tratado, o que implica para a Comissão, como ela correctamente observa, uma certa margem de apreciação. A bem dizer, deve aceitar-se que, neste domínio, se está perante uma ideia análoga à da manutenção da igualdade de hipóteses em matéria económica, sobre as quais o Bundesverwaltungsgericht afirmou, no já referido acórdão de 30 de Agosto de 1968, relativo a uma situação análoga, que não deveriam ser restringidas de «maneira inaceitável». Portanto, penso que a necessária apreciação também deve ser feita com base em exigências da política estrutural, tal como são definidas pela Comissão e pelo Governo italiano. Desta maneira, não deve perder-se de vista que as empresas recorrentes, que se consideram lesadas pela decisão em causa, são operadores económicos de peso considerável. É de supor que possam superar pelos seus próprios meios as dificuldades de adaptação com que se confrontam, pois, nomeadamente, as quotas de produção são distribuídas por empresa e não por unidade de produção, o que lhes deixa uma certa margem de manobra, e também porque os auxílios de adaptação globais atribuídos pelo Estado italiano são determinados em função das quotas de produção, o que permite a cada empresa a sua afectação para efeitos de uma reestruturação racional. Por outro lado, temos a empresa beneficiária da decisão litigiosa, uma unidade de produção relativamente pequena que, segundo as declarações do Governo italiano, não se pode esperar que ascenda a uma dimensão óptima pelas suas próprias forças. Deste modo, sem auxílios exógenos, as modificações estrutu-

rais que se vão impor no decurso dos próximos anos podem condená-la à extinção, muito embora seja dotada de instalações novas cujo funcionamento é, sempre de acordo com as declarações da Comissão, de grande utilidade para a agricultura da região considerada. Se se considerar o que precede, não é de facto possível acolher a acusação de que a decisão litigiosa modifica as condições de concorrência de maneira incompatível com os princípios do artigo 17.º

Por conseguinte, também me parece excluído que aquela decisão possa ser anulada com base nessa disposição.

5. As recorrentes deviam ser consultadas antes da adopção da decisão litigiosa?

Uma outra acusação formulada pelas recorrentes baseia-se na ideia de que, antes da adopção de actos susceptíveis de afectar as condições de concorrência, os operadores económicos com um interesse contrário devem ser consultados.

A esse respeito, devo dizer que o Regulamento n.º 17/64 nada prevê de semelhante e que, no âmbito do exame que o regulamento impõe à Comissão, quanto muito pode considerar-se *oportuno*, se necessário, consultar os concorrentes dos beneficiários das subvenções antes de as conceder. Deste modo, tendo em conta esta situação jurídica, deve examinar-se se o *Tratado* prevê o princípio invocado pelas recorrentes, o que nos permitiria quer declarar que o Regulamento n.º 17/64 é ilegal, quer admitir que esse princípio completa o regulamento. Em ambos os casos, a anulação da decisão litigiosa é inevitável, tendo em consideração que, na verdade, as recorrentes não tiveram a possibilidade de tomar uma posição antes da adopção da decisão pela Comissão.

Contudo, tenho que partilhar da opinião da Comissão, a qual duvida que o princípio avançado pelas recorrentes seja efectivamente aplicável. Assim sendo, posso citar o artigo 93.º do Tratado, segundo o qual só em caso de supressão ou de modificação de um auxílio devem os *interessados* ser notificados para apresentarem as suas observações; posso ainda citar o artigo 80.º, o qual prevê que, antes da aprovação de tarifas especiais (portanto, também em matéria de auxílios), só devem ser consultados os Estados-membros interessados. Também devemos aceitar que o Regulamento n.º 17 sobre acordos não contém qualquer princípio geral análogo ao que invocam as recorrentes. É certo que este regulamento prevê que os concorrentes sejam ouvidos antes da concessão de um certificado negativo. Contudo, deve ter-se em conta que se trata aqui de um direito derivado, aplicável a uma situação particular e que, além disso, os considerandos do regulamento sublinham tratar-se de uma situação de favor e não de um direito absoluto. Por fim, porque as recorrentes não provaram a existência de um princípio correspondente no direito dos Estados-membros, também não é de acolher o seu argumento fundado na violação das regras processuais.

II — *A Comissão foi influenciada por uma apreciação errada das circunstâncias económicas e técnicas?*

Não esgotei ainda a matéria do processo; com efeito (como dizia já na introdução), as recorrentes também objectam que as condições *de facto* não permitiam à Comissão adoptar a sua decisão. Assim, devo examinar ainda esta acusação. Não ignoro que, deste modo, entro num domínio que impõe uma certa circunspecção ao controlo jurisdicional. Com efeito, a Comissão dispõe de um determinado poder de apreciação para aferir as circunstâncias de facto em que intervenham também elementos de política económica e estrutural. Assim sendo, quanto muito as recorrentes podem afirmar que se verificou uma

apreciação *manifestamente* errada (como previsto também no artigo 33.º do Tratado CECA). Em contrapartida, não é admissível ordenar, com base na mera acusação de que a Comissão baseou a sua decisão em factos errados, uma peritagem com o objectivo de corrigir essa apreciação da Comissão. Com esta única reserva, posso agora apreciar o valor dos argumentos de facto.

Na essência, trata-se de saber se a decisão impugnada era de natureza a promover os interesses agrícolas, se efectivamente permitia esperar efeitos benéficos para a agricultura da região em causa ou se, sem a expansão da fábrica Castiglion, as instalações de transformação já existentes ofereciam o escoamento suficiente para os produtores de beterraba, aqui em jogo.

A esse respeito, as recorrentes alegam em geral que a capacidade de transformação da indústria açucareira italiana é demasiado importante atendendo à actual produção de beterraba ou até a um seu futuro incremento. A esse respeito, invocam nomeadamente os fundamentos da decisão Minerbio, em cujos termos a Itália produziu cerca de 913 000 toneladas de açúcar durante a campanha de 1963/1964, o que corresponde a uma produção de beterraba de 7 966 300 toneladas, enquanto que a capacidade de transformação era de 8 914 500 toneladas. No entanto, a Comissão e o Governo italiano demonstraram que estes números não permitem resolver a questão. Com efeito, é incontestável que nesse intervalo a produção de beterraba em Itália aumentou consideravelmente, tanto em rendimento por hectare como em área cultivada. Se aceitarmos esse facto, a área cultivada nas principais zonas de exploração terá aumentado de 54% para 124%, pelo que parece, pelo menos, muito duvidoso que no presente ainda subsista um excedente de capacidade na indústria de transformação, tal como afirma a decisão Minerbio.

Além disso, deve admitir-se antes de mais que a *capacidade global* em si mesma não é decisiva; o essencial é a dispersão geográfica dessa capacidade e, em especial, o estado das instalações existentes, ou seja, a resposta à questão de saber se estas permitem um processamento rápido da matéria-prima, algo de indispensável em razão das especificidades climáticas da Itália. Como já referi anteriormente, são esses os factores que determinam as vantagens dos agricultores interessados na expansão e na modernização de determinadas unidades de produção. Por conseguinte, sou levado a considerar muito em especial a região directamente referida na decisão Castiglion.

A esse respeito, foi alegado que nos últimos anos a cultura da beterraba teve um progresso considerável na Toscana. Se as condições naturais e a estrutura económica da região justificavam essa expansão da cultura da beterraba ou se, pelo contrário, a região considerada não se presta particularmente a essa cultura, é um conjunto de considerações puramente agrícolas que escapam ao controlo jurisdicional. Contudo, posso dizer de qualquer maneira que os dados que nos foram fornecidos relativamente aos incrementos de produção desde 1963 e ao melhoramento da qualidade são realmente impressionantes.

Quando, tendo em consideração esses elementos, nos questionamos sobre se os produtores agrícolas da região teriam possibilidades de escoamento suficientes sem o aumento da capacidade da exploração de Castiglion, somos levados a duvidar seriamente. Com efeito, as recorrentes apenas podem invocar a existência de refinarias de açúcar dotadas de pequena capacidade de transformação situadas a uma distância considerável da zona de produção, uma das quais manifestamente saturada pela transformação dos produtos da sua própria zona de abastecimento, não alegando a propósito de duas outras, que entretanto encerraram as suas portas, a existência de condições de trans-

formação adequadas. Por outro lado, dificilmente se pode opor à necessidade de um aumento da capacidade de produção de Castiglion o facto de este estabelecimento já ter transformado anteriormente beterraba proveniente de outras regiões (Emilia e Fucino) e de que, por conseguinte, ainda antes dos trabalhos de expansão das suas instalações, já tinha uma capacidade demasiado grande atendendo à sua zona de abastecimento. Os índices que nos foram fornecidos provam apenas a força de atracção exercida pela empresa beneficiária, a qual aparentemente oferece melhores condições de transformação do que as empresas concorrentes situadas noutras regiões. Por outro lado, o aumento da capacidade pode revelar-se útil atendendo à futura evolução da produção de beterraba (sobre a qual não me compete fazer prognósticos) bem como, nomea-

damente, às exigências de uma dimensão óptima, a qual, como já sublinhei, é a única susceptível de garantir a existência da empresa no futuro.

Considerando o exposto e tendo em conta também o que disse a respeito dos limites do poder do controlo jurisdicional neste domínio, só me resta concluir que, na medida em que se funda em circunstâncias de facto, a decisão Castiglion não revela qualquer irregularidade.

Por conseguinte, o pedido nesta matéria não deve ser acolhido, não sendo necessário proceder a medidas de instrução.

C — Conclusões

O exame do litígio leva-me a concluir que é bastante duvidoso que o recurso interposto pela Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zuccherio, dell'Alcool e del Lievito seja admissível. De qualquer modo, entendo que o recurso 10/68 é inadmissível no que respeita às decisões Minerbio e Ostellato, sucedendo o mesmo sem qualquer reserva no recurso 18/68.

No que diz respeito à decisão Castiglion, o recurso 10/68 pode ser considerado admissível, mas julgado improcedente.

Quanto às despesas do processo, nelas se incluindo as das partes intervenientes, com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça, pode ter-se em conta o facto de as objecções formuladas pela Comissão e pelos intervenientes relativamente à admissibilidade dos recursos serem parcialmente infundadas. Esse facto implicaria a não condenação das recorrentes na totalidade das despesas.

Deixo ao Tribunal a fixação da fórmula de repartição a estabelecer no presente caso.