Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
TAMARA ĆAPETA
apresentadas em 9 de fevereiro de 2023 [1]

Processo C-183/22

Saint-Louis Sucre
contra
Premier ministre,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
SICA des betteraviers d'Étrépagny

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)]

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Organização comum dos mercados — Reconhecimento de uma organização de produtores — Regra da unicidade de pertença a essa organização — Fiscalização democrática dessa organização e das decisões nela tomadas pelos membros produtores»

I. Introdução

1. A sociedade Saint-Louis Sucre, recorrente no processo principal, é produtora de açúcar de beterraba sacarina. Esta sociedade pede ao Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) a anulação do Despacho de 20 de dezembro de 2019 (a seguir «despacho controvertido»), nos termos do qual o Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (Ministro da Agricultura e da Alimentação, França) reconheceu à Société d'intérêt collectif agricole (SICA) des betteraviers d'Étrépagny a qualidade de organização de produtores (OP) [2] no setor do açúcar de beterraba sacarina.

2. O presente processo é referente a certos requisitos que devem ser preenchidos por uma OP para ser reconhecida enquanto tal, na aceção do Regulamento COM [3], por um Estado-Membro. Com efeito, o reconhecimento de uma OP implica um determinado número de direitos e de obrigações [4].

1 Língua original: francês.

2 Em alguns setores, é utilizado o termo «organização», enquanto noutros é «agrupamento», sem que esta diferença terminológica estabeleça uma distinção. Sobre este ponto, v. Olmi, G., «Politique agricole commune», *Commentaires Mégret*, vol. 2, 2.ª ed., Université de Bruxelles, 1991, p. 109.

3 Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 671), conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017 (JO 2017, L 350, p. 15) (a seguir «Regulamento OCM»).

4 V., a este respeito, n.os 20 e 21 das presentes conclusões.

3. Mais especificamente, o órgão jurisdicional de reenvio questiona, em substância, se um sindicato pode ser um membro não produtor de mais de uma OP e, na hipótese de um ou de mais membros não produtores pertencerem a uma OP, quais são os requisitos que permitem garantir que os membros produtores fiscalizam, de forma democrática, a sua organização e as decisões desta.

II. Factos do litígio no processo principal, tramitação do processo no Tribunal de Justiça e questões prejudiciais

4. Pelo despacho controvertido, o Ministro da Agricultura e da Alimentação reconheceu à SICA des betteraviers d'Étrépagny a qualidade de OP, no setor do açúcar, para a beterraba sacarina.

5. A Saint-Louis Sucre, recorrente no processo principal, pede, por petição apresentada no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) a anulação desse despacho. Em apoio do seu pedido, a recorrente invoca, nomeadamente, um fundamento relativo à violação do artigo 153.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento OCM e um fundamento relativo à violação do artigo 153.º, n.º 2, alínea c), deste regulamento.

6. Em apoio do primeiro desses fundamentos, a recorrente no processo principal alega que o despacho controvertido foi adotado em violação do artigo 153.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento OCM, uma vez que a Confédération Générale des Planteurs de Betteraves (CGB) Eure (CGB Eure), a CGB Île-de-France e a sociedade Naples Investissement, que não são produtores, são simultaneamente membros da SICA des betteraviers d'Étrépagny e da SICA Roye-Déshydratation, que é igualmente reconhecida enquanto OP [5].

7. O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) considera que a resposta a esse fundamento depende da questão de saber se o artigo 153.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento OCM, que exige que os membros de uma OP sejam membros de uma única OP para cada produto da exploração, deve ser interpretado no sentido de que se aplica apenas aos membros produtores ou, pelo contrário, a todos os membros de uma OP, incluindo os membros não produtores.

8. Em apoio do segundo desses fundamentos, a recorrente no processo principal baseia-se no artigo 153.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento OCM e alega que os produtores membros da SICA não podem fiscalizar, de forma democrática, a sua organização e as decisões desta.

9. Em especial, a recorrente no processo principal alega que a CGB França controla de facto a CGB Eure e a CGB Île-de-France e detém a quase totalidade do capital da Naples Investissement. A CGB controla, portanto, através destas três entidades, que têm obrigação de aplicar as suas diretrizes, 31,4 % do total do capital da SICA, em violação dos estatutos desta última, que limitam a 10 % a proporção de votos de cada um dos seus membros. Além disso, a recorrente no processo principal alega que três dos treze administradores da SICA, representam, respetivamente, a CGB Eure, a CGB Île-de-France e a Naples Investissement e seis outros são produtores, membros da CGB França, que exercem importantes responsabilidades. A recorrente no processo principal acrescenta que a violação do princípio estabelecido no artigo 153.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento OCM é agravada pelo facto de o diretor da SICA e uma parte dos meios desta serem postos à sua disposição pela CGB.

[5] Resulta de todas as informações à disposição do Tribunal de Justiça que, desde então, esta segunda OP, na qual a CGB tinha um envolvimento direto e indireto, cessou as suas atividades.

10. O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) entende que a resposta à contestação suscitada sobre este ponto pela sociedade recorrente depende da questão de saber se, para assegurar o respeito do princípio estabelecido no artigo 153.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento OCM, há que, para apreciar a independência de cada um dos membros da organização, ter exclusivamente em conta a detenção do respetivo capital por uma mesma pessoa singular ou coletiva, ou também outros vínculos, tais como, para membros não produtores, a filiação a uma mesma confederação sindical, ou, para os membros produtores, o exercício de responsabilidades de direção nessa confederação. O órgão jurisdicional de reenvio considera, ainda, que o mérito do fundamento que lhe é submetido depende também da questão de saber se, para concluir pela existência do controlo exercido sobre a OP pelos seus membros produtores, basta que estes disponham da maioria dos votos, ou é necessário examinar se, tendo em conta a distribuição de votos entre membros realmente independentes, a proporção de votos detida por um ou mais membros não produtores os coloca em condições de, mesmo sem maioria, fiscalizarem as decisões tomadas pela OP

11. Nestas circunstâncias, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve a regra prevista no artigo 153.º, n.º 1, alínea b), do [Regulamento OCM], segundo a qual os estatutos de uma [OP] obrigam os seus membros a "[s]er membro[s] de uma única [OP] para cada produto da exploração", ser interpretada no sentido de que se aplica unicamente aos membros produtores?

2) De modo a assegurar o respeito do princípio previsto no artigo 153.º, n.º 2, alínea c), do [Regulamento OCM], segundo o qual os membros produtores de uma [OP] devem fiscalizar, de forma democrática, a sua organização e as decisões desta:

– é necessário, para apreciar a independência dos membros da organização, considerar exclusivamente a detenção do seu capital pela mesma pessoa singular ou coletiva, ou também outros vínculos, tais como, no caso de membros não produtores, a filiação na mesma confederação sindical ou, no caso de membros produtores, o exercício de cargos de gestão no âmbito dessa confederação?

– é suficiente, para concluir pela existência de controlo da organização de produtores pelos seus membros produtores, que estes últimos disponham da maioria dos votos, ou é necessário examinar se, tendo em conta a distribuição de votos entre membros realmente independentes, a proporção de votos detida por um ou mais membros não produtores os coloca numa posição em que, mesmo sem maioria, estão aptos a fiscalizar as decisões adotadas pela organização de produtores?»

12. Foram apresentadas observações escritas no Tribunal de Justiça pela Saint-Louis Sucre, pela SICA, pelo Governo francês e pela Comissão Europeia. Em 16 de novembro de 2022, realizou-se uma audiência na qual a Saint-Louis Sucre, a SICA, o Governo francês e a Comissão apresentaram observações orais.

III. Quadro jurídico

13. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, o Regulamento OCM estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas, isto é, todos os produtos enumerados no anexo I do Tratado FUE.

14. O artigo 152.º do Regulamento OCM, sob a epígrafe «Organizações de produtores», tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros podem, mediante pedido, reconhecer as organizações de produtores que:

a) Sejam compostas e controladas, nos termos do artigo 153.º, n.º 2, alínea c), pelos produtores de um setor específico enumerado no artigo 1.º, n.º 2;

b) Sejam constituídas por iniciativa dos produtores […]

[…]

1-A. Em derrogação do artigo 101.º, n.º 1, do TFUE, uma [OP] reconhecida ao abrigo do n.º 1 do presente artigo pode planear a produção, otimizar os custos de produção, colocar no mercado e negociar contratos de fornecimento dos produtos agrícolas em nome dos seus membros para a totalidade ou parte da sua produção total.

As atividades a que se refere o primeiro parágrafo podem ser realizadas desde que:

[…]

d) Os produtores em causa não sejam membros de qualquer outra [OP] no que respeita aos produtos abrangidos pelas atividades referidas no primeiro parágrafo;

[…]

No entanto, os Estados-Membros podem prever derrogações à condição prevista no segundo parágrafo, alínea d), em casos devidamente justificados, quando os produtores associados possuam duas unidades de produção distintas situadas em zonas geográficas diferentes.

[…]

1-C. Em casos pontuais, a autoridade nacional da concorrência referida no artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 [do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 101.º e 102.º TFUE (JO 2003, L 1, p. 1)] pode decidir que, de futuro, uma ou mais das atividades referidas no primeiro parágrafo do n.º 1-A sejam modificadas, abandonadas, ou simplesmente não exercidas, caso o considere necessário para evitar a eliminação da concorrência, ou caso considere que os objetivos estabelecidos no artigo 39.º do TFUE se encontram comprometidos.

[…]»

15. O artigo 153.º do Regulamento OCM, sob a epígrafe «Estatutos das organizações de produtores», dispõe:

«1. Os estatutos de uma [OP] obrigam os produtores seus membros, nomeadamente, a:

[…]

b) Ser membro de uma única [OP] para cada produto da exploração; no entanto, os Estados-Membros podem prever derrogações a esta condição em casos devidamente justificados nos quais os produtores associados possuam duas unidades de produção distintas situadas em zonas geográficas diferentes;

[…]

2. Os estatutos das [OPs] contemplam igualmente:

[…]

c) Regras que permitam aos produtores membros fiscalizar, de forma democrática, a sua organização e as decisões desta;

[…]»

16. O artigo 154.º, n.º 1, do Regulamento OCM, sob a epígrafe «Reconhecimento das organizações de produtores», dispõe:

«A fim de ser reconhecida por um Estado-Membro, a [OP] que solicita tal reconhecimento deve ser uma pessoa coletiva ou parte claramente definida de uma pessoa coletiva que:

a) Satisfaça os requisitos previstos no artigo 152.º, n.º 1, alíneas a), b) e c);

b) Reúna um número mínimo de membros e/ou represente um volume ou valor mínimo de produção comercializável, a determinar pelo Estado-Membro interessado, na sua zona de atividade;

c) Apresente provas suficientes de que está apta a exercer adequadamente as suas atividades, em termos de duração e eficácia, prestação de apoio humano, material e técnico aos seus membros e, eventualmente, de concentração da oferta;

d) Possua estatutos que sejam consentâneos com as alíneas a), b) e c) do presente número.»

IV. Análise

17. O artigo 39.º, n.º 1, TFUE, enuncia os objetivos económicos e sociais prosseguidos pela política agrícola comum (PAC). Esses objetivos incluem a incrementação da produtividade, a garantia de um nível de vida equitativo à população agrícola, a estabilização dos mercados, a garantia da segurança dos abastecimentos e a manutenção de preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

18. A realização desses objetivos deve tomar em consideração, nos termos do artigo 39.º, n.º 2, alínea a), TFUE, «[a] natureza particular da atividade agrícola decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas».

19. A participação das OP na PAC contribui para a realização dos seus objetivos, assegurando que o mercado agrícola é organizado «pela base», ou seja, para e pelos próprios produtores [6].

20. Mais concretamente, as OP devem prosseguir pelo menos um dos onze objetivos enumerados no artigo 152.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento COM [7]. Além disso, essas organizações realizam pelo menos uma das oito atividades enumeradas no artigo 152.º, n.º 1, alínea b), deste regulamento [8]. De forma sucinta, as suas atividades conjuntas devem favorecer, por um lado, uma mutualização parcial ou extremamente avançada do seu processo de produção, permitindo-lhes realizar economias de escala, e, por outro, reforçar a posição dos produtores face a uma procura cada vez mais concentrada [9].

21. A participação numa OP reconhecida oferece outras vantagens.

22. Com efeito, o seu reconhecimento conduz à aplicação de determinadas disposições do Regulamento OCM relativas, designadamente, à concessão de auxílios [10], à não aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE [11] e mesmo à possibilidade de um Estado-Membro tornar obrigatórios certos acordos, decisões ou práticas concertadas acordados no âmbito da organização para outros operadores que não sejam seus membros [12].

23. É por esta razão que o procedimento de reconhecimento constitui um momento crucial que determina a situação jurídica de uma OP, sem que seja, porém, irremediável, uma vez que, entre os diferentes controlos *ex post* existentes, pode proceder-se à revogação do reconhecimento [13].

24. No presente processo, por ocasião de tal procedimento de reconhecimento, o órgão jurisdicional de reenvio questiona o Tribunal de Justiça sobre o sentido e o alcance da regra da unicidade de pertença a uma OP (A) e sobre o funcionamento democrático de uma OP (B).

6 Olmi, G., «Politique agricole commune», *Commentaires Mégret*, vol. 2, 2.ª ed., 1991, p. 109.

7 Entre os quais: i) assegurar a programação da produção e a adaptação desta à procura, nomeadamente em termos de qualidade e de quantidade; ii) concentrar a oferta e colocar no mercado a produção dos membros; iii) otimizar os custos de produção e a rendibilidade dos investimentos realizados em resposta às normas ambientais e de bem-estar animal, bem como estabilizar os preços no produtor; iv) fazer investigação e promover iniciativas nos domínios dos métodos de produção sustentável, das práticas inovadoras, da competitividade económica e da evolução do mercado; v), vi) e xi) dizem respeito à assistência técnica relativa, nomeadamente, por um lado, às práticas de cultivo e técnicas de produção que respeitem o ambiente e às práticas e técnicas que respeitem o bem-estar dos animais e, por outro, à utilização de normas de produção, melhorar a qualidade dos produtos e desenvolver produtos com denominação de origem protegida, com indicação geográfica protegida ou abrangidos por uma marca de qualidade nacional; viii) contribuir para uma utilização sustentável dos recursos naturais e para a mitigação das alterações climáticas, e ix) desenvolver iniciativas no domínio da promoção e da comercialização.

8 Esta disposição precisa que podem ser reconhecidas as OP que sejam constituídas por iniciativa dos produtores e realizem pelo menos uma das seguintes atividades: «i) a transformação conjunta, ii) a distribuição conjunta, incluindo uma plataforma de venda conjunta ou o transporte conjunto, iii) a embalagem, a rotulagem ou a promoção conjuntas, iv) a organização conjunta do controlo de qualidade, v) a utilização conjunta de equipamentos ou de instalações de armazenamento, vi) a gestão conjunta de resíduos diretamente relacionados com a produção, vii) a aquisição conjunta de fatores de produção, viii) outras atividades conjuntas de serviços que visem um dos objetivos enumerados [no artigo 152.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento OCM]».

9 V. Acórdão de 14 de novembro de 2017, APVE e o. (C-671/15, EU:C:2017:860, n.º 65, a seguir «Acórdão APVE»).

10 Artigo 29.º, n.º 1, artigo 34.º, n.º 3, alínea d), e artigo 58.º do Regulamento OCM.

11 Artigo 152.º, n.º 1-A, e artigo 209.º, n.º 1, do Regulamento OCM.

12 Artigo 164.º, n.º 1, do Regulamento OCM.

13 V. n.º 63 das presentes conclusões.

A. Quanto à primeira questão prejudicial, relativa à regra da unicidade de pertença a uma OP

25. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a regra da unicidade de pertença a uma OP, tal como enunciada no artigo 153.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento OCM, deve ser interpretada no sentido de que é exclusivamente aplicável aos seus membros produtores ou, pelo contrário, a todos os seus membros, quer sejam ou não produtores.

26. Na formulação da sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio parece partir da premissa de que um não produtor pode ser membro de uma OP. Importa, antes de mais, rever esta premissa (1) e examinar, em seguida, o âmbito de aplicação da regra da unicidade de pertença (2).

1. Um sindicato pode pertencer a uma OP?

27. Desde já, importa recordar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça consagrou há algum tempo atrás a possibilidade de um não produtor ser membro de uma OP [14], sem que essa jurisprudência precise expressamente se é, como nas circunstâncias em causa no processo principal, também aplicável a um sindicato.

28. Uma vez que, desde então, a regulamentação nesta matéria foi alterada várias vezes, é permitido conjeturar que, se o legislador pretendesse rever essa possibilidade, para os não produtores, de pertencer a uma OP, teria aproveitado estas oportunidades que lhe foram apresentadas.

29. Além do mais, no que respeita aos frutos e legumes [15], o Regulamento Delegado (UE) 2017/891 [16] prevê expressamente, no seu artigo 16.º, a possibilidade de uma OP ter não produtores entre os seus membros. Do mesmo modo, o Regulamento (CE) n.º 1432/2003 [17], que precedeu o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 [18], também ele anterior ao Regulamento OCM, previa igualmente, no seu artigo 13.º, a possibilidade de não produtores serem membros de uma OP.

30. Por conseguinte, parece-me conclusivo que é possível inferir do exposto que o direito da União não proíbe um não produtor de pertencer a uma OP. A legislação dos Estados-Membros pode até prever expressamente esta faculdade, como fez o legislador francês [19].

[14] V. Acórdão de 15 de junho de 1989, Stute Nahrungsmittelwerke (77/88, EU:C:1989:249, n.º 12).

[15] A beterraba sacarina não faz parte do setor das frutas e dos produtos hortícolas. Com efeito, decorre do artigo 1.º, n.º 2, alínea c) do Regulamento OCM e do anexo I, parte III, deste regulamento que a beterraba sacarina é abrangida pelo âmbito de aplicação do açúcar.

[16] Regulamento Delegado da Comissão, de 13 de março de 2017, que complementa o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos setores das frutas e produtos hortícolas e das frutas e produtos hortícolas transformados, complementa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante às sanções a aplicar nesses setores, e altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 543/2011 da Comissão (JO 2017, L 138, p. 4). Para outras precisões nas relações entre as frutas e os produtos hortícolas e a regulamentação geral, v. n.º 48 das presentes conclusões.

[17] Regulamento da Comissão, de 11 de agosto de 2003, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 2200/96 do Conselho no que respeita ao reconhecimento das organizações de produtores e ao pré-reconhecimento dos agrupamentos de produtores (JO 2003, L 203, p. 18).

[18] Regulamento do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») (JO 2007, L 299, p. 1).

[19] O artigo D.555-14 do Code rural et de la pêche maritime (Código Rural e da Pesca Marítima, França) (a seguir «CRPM») tem a seguinte redação:
«As pessoas singulares ou coletivas que não tenham a qualidade de produtores podem ser membros de uma [OP], desde que os membros produtores detenham pelo menos 75 % dos votos na assembleia geral e, sempre que a [OP] for constituída sob a forma de sociedade, 75 % das participações sociais.
Estes membros não produtores não participam na votação das decisões relacionadas com os fundos operacionais.»

31. No que respeita, mais especificamente, ao caso em que o membro não produtor é um sindicato, deve-se ter em mente a proteção ligada ao caráter fundamental da liberdade de associação, que inclui igualmente a liberdade sindical, conforme garantida no artigo 11.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, a 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»).

32. A proteção conferida pelo caráter fundamental desta liberdade não só abrange, nomeadamente, a criação desse organismo, a liberdade de se associar ou não [20], mas também os meios de ação e as atividades desse organismo [21].

33. Uma vez que o artigo 12.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») diz igualmente respeito à liberdade de associação, conforme garantida no artigo 11.º da CEDH, há que ter em conta a jurisprudência acima referida [22].

34. Com efeito, os atos do direito da União, tais como o Regulamento OCM, devem, segundo jurisprudência constante, ser necessariamente interpretados à luz dos direitos fundamentais garantidos pela Carta [23].

35. Por outro lado, embora não resulte dos elementos à disposição do Tribunal de Justiça que a participação da CGB numa OP constitui, no caso em apreço, uma nova estratégia de ação sindical, não é de excluir que possa ser o caso.

36. Isto tanto mais que as organizações sindicais, enquanto organizações de profissionais de um determinado setor, podem ter interesse em intervir para apoiar ou em servir de intermediários em questões importantes ou técnicas. Questionados na audiência de alegações sobre os possíveis contributos da participação de um membro não produtor, tal como um sindicato, numa OP, a SICA, o Governo francês e a Comissão insistiram no seu papel de assistência no desenvolvimento das OP, nomeadamente tendo em conta os métodos e as técnicas de produção, bem como os desafios ligados às alterações climáticas.

37. O contributo da pertença de uma organização sindical a uma OP não é, portanto, apenas hipotético.

38. Por conseguinte, a pertença de um sindicato a uma OP faz parte do leque de possibilidades de ação que esse organismo pode prosseguir. Mais genericamente, a participação de um sindicato numa OP, enquanto membro não produtor, permite promover e contribuir para a realização dos objetivos atribuídos a essas OP [24].

[20] Para um exemplo relativo à liberdade de não pertencer a uma associação de produtores, quando a regulamentação nacional obrigava os viticultores a transmitirem a totalidade da sua produção, v. Acórdão da CEDH de 3 de dezembro de 2015, Mytilinaios e Kostakis c. Grécia (CE:ECHR:2015:1203JUD002938911, §§ 53 e 65).

[21] V. Acórdão da CEDH de 3 de setembro de 2020, Yordanovi c. Bulgária (CE:ECHR:2020:0903JUD001115711, § 62 e jurisprudência referida).

[22] Nos termos do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, na medida em que os direitos garantidos pela Carta correspondam aos direitos garantidos pela CEDH, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos pela CEDH. Para um exemplo da correspondência entre o artigo 11.º da CEDH e o artigo 12.º, n.º 1, da Carta, v. Conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Alemo-Herron e o. (C-426/11, EU:C:2013:82, n.ºs 42 e segs.).

[23] V. Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Tele2 Sverige e Watson e o. (C-203/15 e C-698/15, EU:C:2016:970, n.º 91 e jurisprudência referida).

[24] A este respeito, v. artigo 152.º, n.º 1, alínea c), pontos v), vi), viii), ix) e xi), do Regulamento OCM, referido no n.º 20 das presentes conclusões.

39. Sou, portanto, de opinião que o Regulamento OCM não se opõe a que uma OP tenha não produtores entre os seus membros, designadamente organizações sindicais.

40. Feita esta precisão, importa agora examinar a primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio.

2. Âmbito de aplicação da regra da unicidade de pertença a uma OP

41. Os participantes no processo no Tribunal de Justiça propõem duas interpretações distintas.

42. A Saint-Louis Sucre alega que o artigo 153.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento OCM impõe, sem distinção, a regra da unicidade de pertença a uma OP.

43. A SICA, o Governo francês e a Comissão sustentam, em substância, que esta regra apenas visa os produtores e que não é, portanto, aplicável a um membro não produtor.

44. A argumentação da Saint Louis-Sucre e as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio relativas à regra da unicidade de pertença parecem, em parte, ser provenientes da versão em língua francesa do artigo 153.º, n.º 1, uma vez que esta versão se limita a referir os «membros» da OP sem outra precisão [25]. Não é a única versão linguística nesta situação. No entanto, a maior parte das outras versões linguísticas especificam que se trata dos «membros produtores» [26].

45. A este respeito, há que recordar a jurisprudência constante segundo a qual deve, por princípio, ser reconhecido o mesmo valor a todas as versões linguísticas de um ato da União. A fim de preservar a unidade de interpretação do direito da União, importa, por conseguinte, em caso de divergências entre essas versões, interpretar a disposição em causa em função da sistemática geral e da finalidade da regulamentação da qual essa disposição constitui um elemento [27].

46. A este propósito, importa mencionar que a regra da unicidade de pertença a uma OP é concretizada numa segunda disposição do Regulamento OCM, a saber, o seu artigo 152.º, n.º 1-A, alínea d). Nesta disposição, são efetivamente os membros produtores que são referidos nas diferentes versões linguísticas.

47. Com a referência a «produto» nestas duas disposições, parece que são visados aqueles que exerçam uma atividade agrícola, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a) e c), do Regulamento n.º 1307/2013 [28], ou seja, os produtores.

[25] A versão em língua croata refere os «članova», a versão em língua italiana os «aderenti», e a versão em língua romena os «membrilor».

[26] «productores asociados» na versão em língua espanhola; «De tilsluttede producenter» na versão em língua dinamarquesa; «Erzeuger» na versão em língua alemã; «Producer members» na versão em língua inglesa; «aangesloten producenten» na versão em língua neerlandesa; «producentów będących jej członkami» na versão em língua polaca e «os produtores seus membros» na versão em língua portuguesa.

[27] V. Acórdão de 20 de fevereiro de 2018, Bélgica/Comissão (C-16/16 P, EU:C:2018:79, n.º 49 e jurisprudência referida).

[28] Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 608).

48. No que diz respeito ao processo legislativo, há que salientar que a regra da unicidade de pertença parece ter sido introduzida pela primeira vez em matéria de PAC no Regulamento (CE) n.º 1182/2007 [29], relativo às frutas e aos produtos hortícolas. Esta regra é retomada e alargada alguns meses depois no Regulamento n.º 1234/2007, no seu artigo 125.º-A, inserido pelo artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 361/2008 [30]. Importa igualmente precisar que a formulação desta disposição permaneceu inalterada entre a proposta inicial da Comissão [31] e a proposta que acabou por vir a ser adotada. Uma vez que não foram expressados os motivos relativos a esta proposta, não resulta do processo legislativo a possibilidade de conhecer as reais motivações do legislador.

49. Questionados na audiência de alegações, sobre a razão de ser da regra da unicidade de pertença a uma OP, a SICA, o Governo francês e a Comissão sugeriram que esta regra se destinava a concentrar a oferta de um determinado produto reforçando a posição dos seus produtores a fim de reequilibrar as relações comerciais.

50. Essa compreensão da referida regra parece ser corroborada pela exceção instituída no artigo 153.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento OCM. Com efeito, esta disposição permite derrogações ao referido princípio quando «os produtores associados possuam duas unidades de produção distintas situadas em zonas geográficas diferentes». O mesmo acontece com a exceção do artigo 152.º, n.º 1-A, terceiro parágrafo, deste regulamento, que precisa que os Estados-Membros podem prever derrogações à condição prevista no artigo 152.º, n.º 1-A, alínea d), do referido regulamento «quando os produtores associados possuam duas unidades de produção distintas situadas em zonas geográficas diferentes». Estas exceções à regra da unicidade de pertença demonstram que, fora de um determinado âmbito geográfico, esta regra atinge os seus próprios limites, porque a manutenção de tal regra deixa de fazer sentido para efeitos de concentração da oferta de um dado produto.

51. Os raros escritos doutrinários sobre esta matéria parecem igualmente justificar a razão de ser da regra da unicidade de pertença a uma OP por referência ao produto oferecido. No que respeita ao Regulamento n.º 1234/2007, que precedeu o atual Regulamento OCM, é alegado que esta regra da unicidade de pertença visa impedir que os produtores estejam em posição de fragmentar a oferta de um dado produto e, assim, prevenir que seja instaurada uma competição entre essas organizações [32].

52. Parece, portanto, que a concentração da oferta constitui uma razão de ser da regra da unicidade de pertença a uma OP.

53. Além disso, esta regra contribui para a realização dos objetivos da PAC [33], uma vez que permite reforçar a posição dos produtores face a uma procura cada vez mais concentrada [34].

[29] Regulamento do Conselho, de 26 de setembro de 2007, que estabelece regras específicas aplicáveis ao setor das frutas e produtos hortícolas, que altera as Diretivas 2001/112/CE e 2001/113/CE e os Regulamentos (CEE) n.º 827/68, (CE) n.º 2200/96, (CE) n.º 2201/96, (CE) n.º 2826/2000, (CE) n.º 1782/2003 e (CE) n.º 318/2006 e revoga o Regulamento (CE) n.º 2202/96 (JO 2007, L 273, p. 1).

[30] Regulamento do Conselho, de 14 de abril de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 (JO 2008, L 121, p. 1).

[31] Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») [COM(2007) 854 final — CNS 2007/0290].

[32] Mögele, R., e Erlbacher, F., *Single Common Market Organisation*, Beck, C. H., Hart, Nomos, Munique, 2011, p. 549.

[33] V. n.ºs 17 e segs. das presentes conclusões.

[34] V. Acórdão APVE (n.º 65).

54. Não se pode deixar de observar que a concentração da oferta enquanto referência aos produtos, embora constitua uma razão plausível para a regra da unicidade de pertença, visa apenas os membros produtores e não os outros membros das OP.

55. Por conseguinte, considero que a regra da unicidade de pertença a uma OP só diz respeito aos membros produtores.

56. Nas suas observações formuladas no Tribunal de Justiça, a Saint-Louis Sucre alega que a pertença de um sindicato a uma OP pode ser problemática do ponto de vista da concorrência.

57. No Acórdão APVE, o Tribunal de Justiça recordou que uma OP reconhecida é responsável por assegurar a programação da produção e a adaptação desta à procura, nomeadamente em termos de qualidade e de quantidade, por concentrar a oferta e colocar no mercado a produção dos seus membros ou ainda por otimizar os custos de produção e estabilizar os preços na produção. Para o efeito, uma OP tem de recorrer a meios diferentes dos que governam o funcionamento normal dos mercados e, em especial, a certas formas de coordenação e de concertação entre produtores agrícolas. Por conseguinte, a não ser que se prive as OP dos meios que lhes permitem alcançar os objetivos que lhe são confiados no âmbito da organização comum de mercado de que fazem parte, as práticas dessas entidades necessárias para alcançar um ou vários desses objetivos devem escapar, nomeadamente, à proibição de cartéis prevista no artigo 101.º, n.º 1, TFUE [35].

58. Assim, a imunidade relativa às normas do direito da concorrência só beneficia numa OP ou associação de OP reconhecida [36]; fora deste quadro, essas normas aplicam-se de novo.

59. Mais precisamente, os argumentos da Saint-Louis Sucre parecem, em substância, formular uma preocupação relativa a um eventual risco de colusão devido à possível participação de um mesmo sindicato em duas OP diferentes.

60. Importa recordar que, nessa hipótese, o Regulamento OCM não impede a aplicação das normas em matéria de concorrência. Assim, esse regulamento não interfere com as competências das autoridades nacionais que, quando reconhecem um possível risco de colusão, dispõem de uma certa margem para prevenir a sua realização.

61. A este respeito, como resulta do pedido de decisão prejudicial e conforme recordado pela SICA na audiência de alegações, na instrução do seu processo de reconhecimento, foi intimada a alterar o seu regulamento interno, em 11 de dezembro de 2019, para tomar em consideração as observações que lhe tinham sido dirigidas durante o processo de instrução do seu pedido de reconhecimento, formalizando, em conformidade com essas observações, no artigo 18.º do seu regulamento interno, uma cláusula de confidencialidade e de deontologia para o diretor e os membros não produtores da organização de produção.

62. Por outro lado, como foi discutido na audiência de alegações, embora a fase de reconhecimento de uma OP constitua um momento importante por ser uma fase de controlo *ex ante*, durante a qual as autoridades nacionais competentes dispõem de um prazo de quatro meses para responder ao pedido de reconhecimento de uma OP [37], importa, no entanto, ter em mente que não é a única fase de controlo.

35 Acórdão APVE (n.os 42 a 44).

36 V. Acórdão APVE.

37 Artigo 154.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento OCM.

63. Com efeito, existem vários outros tipos de controlo *ex post*. Em primeiro lugar, a autoridade nacional que procedeu ao reconhecimento pode igualmente rever a sua decisão e proceder à sua revogação [38]. Em segundo lugar, as autoridades da concorrência, nacionais ou europeias, podem ter de conhecer práticas de uma ou mais OP. A jurisprudência recente do Tribunal de Justiça demonstra que não se trata de uma hipótese teórica [39]. Em terceiro lugar, no âmbito de programas de concessão de auxílios, o pagamento desses auxílios implica igualmente procedimentos de fiscalização.

64. Tendo estas considerações em conta, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão que a regra da unicidade de pertença a uma OP, conforme enunciada no artigo 153.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento OCM, deve ser interpretada no sentido de que é exclusivamente aplicável aos membros produtores da OP.

B. Quanto à segunda questão prejudicial

65. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 153.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento OCM deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização que incumbe à autoridade nacional e, sendo o caso, aos tribunais competentes, a fim de verificar se uma OP que apresentou um pedido de reconhecimento é suscetível de funcionar democraticamente, deve ser limitada a determinados elementos, tais como a participação no capital ou a distribuição dos votos, ou deve ser a mais ampla possível, incluindo todas as circunstâncias ou todos os elementos disponíveis.

66. Recordo que o artigo 152.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento OCM prevê que «[o]s Estados-Membros podem, mediante pedido, reconhecer as organizações de produtores que […] [s]ejam compostas e controladas, nos termos do artigo 153.º, n.º 2, alínea c), pelos produtores de um setor específico enumerado no artigo 1.º, n.º 2».

67. Mais especificamente, por um lado, o artigo 152.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento OCM insiste no facto de que as OP «[s]ejam constituídas por iniciativa dos produtores».

68. Por outro lado, o artigo 153.º, n.º 2, alínea c), desse regulamento exige que os membros produtores de uma OP fiscalizem, de forma democrática, a sua organização e as decisões desta. Decorre desta disposição que os critérios específicos que devem permitir às autoridades dos Estados-Membros apreciarem se uma OP é controlada de modo democrático pelos seus membros não são determinados pelo referido regulamento.

69. Cada um dos participantes do processo no Tribunal de Justiça baseia-se no acórdão proferido no processo Espanha/Comissão [40], que constitui uma das raras indicações na jurisprudência dos órgãos jurisdicionais da União relativa ao funcionamento democrático de uma OP.

70. Por um lado, a SICA considera que há que verificar exclusivamente a detenção do capital e a composição da maioria dos votos, sem ter em conta outros vínculos, tais como a filiação a uma mesma confederação sindical ou o exercício de responsabilidades de direção nessa confederação.

[38] Artigo 154.º, n.º 4, do Regulamento OCM.

[39] V. Acórdão APVE. Nas circunstâncias que deram origem à prolação desse acórdão, a autoridade nacional da concorrência verificou, na sequência de fiscalizações, que várias OP, associações de OP e entidades não reconhecidas tinham formado um cartel complexo e continuado proibido, designadamente, pelo artigo 101.º, n.º 1, TFUE, que consistia numa concertação de preços de um produto agrícola, a saber, as endívias.

[40] Acórdão de 6 de março de 2012, Espanha/Comissão (T-230/10, a seguir «Acórdão Espanha/Comissão», EU:T:2012:105).

71. Por outro lado, a Saint-Louis Sucre, o Governo francês e a Comissão alegam, em substância, que todos os elementos relevantes devem ser tidos em conta.

72. O argumento da SICA parece-me resultar de uma leitura parcial do Acórdão Espanha/Comissão.

73. Com efeito, nesse acórdão, o Tribunal Geral recordou que a regulamentação da União a respeito das OP visa garantir o seu funcionamento democrático, através de dois princípios. Isto é, por um lado, os membros produtores da OP devem fiscalizar a sua organização e controlar as suas decisões e, por outro, a OP deve contar entre os seus membros um certo número de produtores [41] e nenhum dos referidos membros pode, em princípio, dispor de mais que uma determinada percentagem dos direitos de voto, de forma que essa OP seja, de alguma forma, representativa [42].

74. É no exame deste segundo princípio que o Tribunal Geral enuncia que «não se pode esquecer a identidade das pessoas singulares ou coletivas que detêm o capital dos membros da OP» [43].

75. A este respeito, o Tribunal Geral não se limita a uma análise formalista de uma aparente independência dos membros da OP. Pelo contrário, esta análise inclui uma apreciação dos mecanismos e das modalidades do real exercício do poder de controlo da OP e do controlo das suas decisões, bem como das pessoas que se podem esconder atrás das entidades jurídicas ou das pessoas singulares suscetíveis de as encobrir [44]. Assim, é a capacidade de exercer um real controlo sobre as decisões de uma OP que constitui um elemento determinante na análise do seu funcionamento democrático.

76. Os ensinamentos do Acórdão Espanha/Comissão não só devem, em meu entender, ser aprovados, como são transponíveis para o presente processo.

77. No entanto, esses ensinamentos devem ainda ser completados.

78. Com efeito, no prolongamento desse acórdão, parece-me que a fiscalização da autoridade nacional que tem de tomar posição sobre o reconhecimento de uma OP deve ter em conta todos os eventuais vínculos de dependência, quer entre os membros produtores quer também entre os membros produtores e os membros não produtores.

79. Para o efeito, devem, nomeadamente, ser examinadas as regras de funcionamento da OP, tais como os estatutos e o regulamento interno, a identidade de todos os membros que a compõem, designadamente dos meios de controlo diretos ou indiretos, a fim de examinar os vínculos de dependência que possam existir entre os seus membros, sejam ou não produtores, bem como qualquer outro elemento à disposição da autoridade nacional ou de que lhe seja permitido tomar conhecimento na fase de instrução do pedido de reconhecimento.

41 Nas circunstâncias do caso em apreço, artigo 154.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento OCM.

42 Acórdão Espanha/Comissão (n.os 47 a 49, 51 e 52).

43 Acórdão Espanha/Comissão (n.º 50).

44 Acórdão Espanha/Comissão (n.º 52).

80. Uma vez que uma OP é uma organização constituída «por iniciativa dos produtores» e «controlad[a]» pelos mesmos, ou seja, os produtores devem fiscalizar «a sua organização e as decisões desta» [45], o envolvimento de membros não produtores numa OP deve ser objeto de especial atenção para evitar que o quadro estabelecido pelo Regulamento OCM sirva de biombo para contornar, designadamente, as regras em matéria de concorrência.

81. Deve, portanto, ser verificado, entre outros, se os membros produtores dispõem pelo menos da maioria dos votos na OP [46] e se os não produtores não dispõem de outras modalidades, diretas ou indiretas, de controlar realmente a gestão desta [47].

82. Para o efeito, a fiscalização das autoridades nacionais deve ser efetuada caso a caso, de forma global, e recorrendo a um conjunto de indícios [48].

83. Este realismo no âmbito da fiscalização é, em meu entender, corroborado pelo artigo 154.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento OCM, uma vez que esta disposição exige que a autoridade que decide do pedido de reconhecimento se projete nas modalidades de realização futura e concreta, tanto em termos de mutualização dos recursos como de eventuais práticas de concentração entre os membros.

84. Gostaria de efetuar uma última precisão devido às circunstâncias particulares do litígio submetido ao órgão jurisdicional de reenvio, dado que a recorrente no processo principal contesta, especialmente, a participação direta ou indireta de um sindicato na SICA.

85. Conforme debatido na audiência e como concordam não só a SICA, mas também o Governo francês e a Comissão, há que considerar que a simples pertença de uma pessoa singular ou coletiva, membro produtor ou não produtor de uma OP, a uma organização sindical não é suscetível, enquanto tal, de privar esse membro da sua autonomia ou da sua liberdade de decisão. O mesmo se aplica ao exercício de responsabilidades nessas organizações.

86. Com efeito, como foi referido no tratamento da primeira questão, em razão da proteção de que beneficia a liberdade sindical no artigo 12.º, n.º 1, da Carta [49], não se pode deduzir dessas atividades sindicais uma colusão que leve a uma coordenação ou a uma concertação da oferta que se afasta do quadro estabelecido pelo Regulamento COM, e constitua, por este único motivo, uma violação das normas do direito da concorrência.

[45] Artigo 152.º, n.º 1, alíneas a) e b), e artigo 153.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento OCM.

[46] O artigo R. 532-3 do CRPM, aplicável a uma OP como a que está em causa no processo principal, prevê:
«Os estatutos da sociedade devem incluir cláusulas que permitem, a qualquer momento, aos agricultores, aos agrupamentos que podem filiar-se às caixas de crédito agrícola mútuo e, sendo o caso, às caixas de crédito agrícola mútuo, disporem em conjunto de pelo menos metade dos votos nas assembleias gerais da sociedade.
Nenhum sócio deve deter mais de 40 % dos votos.
No entanto, sempre que houver mais de dez sócios, nenhum deles deve deter mais de 10 % dos votos. Esta última proibição não se aplica às caixas de crédito agrícola mútuo nem às sociedades cooperativas e às suas uniões. Os estatutos podem atribuir às referidas sociedades e uniões, até ao limite do número de ações ou quotas que detêm, um número de votos correspondente ao número dos seus sócios ou ao número de membros das sociedades que são elas próprias aderentes.»
A este respeito, importa igualmente mencionar o artigo D.555-14 do CRPM referido na nota 19 das presentes conclusões.

[47] V., neste sentido, Acórdão de 15 de junho de 1989, Stute Nahrungsmittelwerke (77/88, EU:C:1989:249, n.º 15).

[48] Quanto à utilização deste método indiciário na jurisprudência do Tribunal de Justiça, v., por analogia, Acórdão de 14 de setembro de 2017, Nogueira e o. (C-168/16 e C-169/16, EU:C:2017:688, n.º 62 e jurisprudência referida).

[49] V. n.os 32 a 38 das presentes conclusões.

87. Por conseguinte, a menos que se disponha de outros elementos, a simples existência de vínculos, como a pertença de um membro de uma OP, seja ele ou não produtor, a uma organização sindical, e o eventual exercício de responsabilidades nessa organização não afetam o funcionamento democrático de uma OP na aceção do artigo 153.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento OCM, pelo que não constituem, em si mesmos, um elemento conclusivo.

88. Por último, como foi recordado no n.º 60 das presentes conclusões, é sempre possível as autoridades nacionais chamadas a examinar o pedido de reconhecimento condicionarem esse reconhecimento à implementação de certas modalidades a fim de prevenir melhor os riscos de uma eventual colusão.

89. Tendo em conta todos estes elementos, considero que há que responder à segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio que o artigo 153.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento OCM, lido à luz do artigo 154.º, n.º 1, do mesmo, deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização que incumbe à autoridade nacional e, sendo o caso, aos órgãos jurisdicionais competentes, a fim de verificar se uma OP que apresentou um pedido de reconhecimento é suscetível de funcionar democraticamente, deve ser a mais alargada possível, incluindo todas as circunstâncias ou todos os elementos à sua disposição, sem que a filiação dos membros da OP numa organização sindical ou o respetivo exercício de responsabilidade sindicais constituam, em si mesmos, um critério relevante.

V. Conclusão

90. Em face destas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), do seguinte modo:

1) A regra da unicidade de pertença a uma organização de produtores (OP), tal como enunciada no artigo 153.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017,

   deve ser interpretada no sentido de que:

   é exclusivamente aplicável aos membros produtores da OP.

2) O artigo 153.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1308/2013, conforme alterado pelo Regulamento 2017/2393, lido à luz do artigo 154.º, n.º 1, do mesmo,

   deve ser interpretado no sentido de que:

   a fiscalização que incumbe à autoridade nacional e, sendo o caso, aos órgãos jurisdicionais competentes, a fim de verificar se uma OP que apresentou um pedido de reconhecimento é suscetível de funcionar democraticamente, deve ser a mais alargada possível, incluindo todas as circunstâncias ou todos os elementos à sua disposição, sem que a filiação dos membros da OP numa organização sindical ou o respetivo exercício de responsabilidade sindicais constituam, em si mesmos, um critério relevante.