CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO apresentadas em 15 de Abril de 1986 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

No presente processo, o Tribunal é chamado a apreciar a legalidade, em relação ao direito comunitário, do sistema de preços diferenciados para o leite que foi praticado no Reino Unido até à Primavera de 1984. Com efeito, este sistema foi abandonado a partir dessa época, segundo a requerida, por razões exclusivamente comerciais e sem prejuízo da questão de direito.

I — Os elementos base do litígio

O sector do leite e dos produtos lácteos é regulamentado por uma organização comum de mercados na acepção do artigo 40.° do Tratado CEE, criada pelo *Regulamento n.° 804/68* do Conselho, de 27 de Junho de 1968 [1].

Com a adesão do Reino Unido à Comunidade, em 1973, colocou-se o problema da inserção nessa organização comum do sistema britânico de produção e de comercialização do leite e dos produtos lácteos, em vários aspectos muito diferente em relação ao sistema continental.

Tal sistema caracteriza-se pelos «Milk Marketing Boards» (a seguir designados por «MMB»), criados a partir de 1933 em Inglaterra e no País de Gales assim como em três regiões de produção da Escócia e, em 1955, na Irlanda do Norte. Gozam de toda uma série de prerrogativas, as principais das quais serão evocadas mais adiante.

A manutenção dos MMB, em conformidade com as disposições do Tratado CEE e do direito derivado, foi admitida na declaração relativa ao leite líquido, à carne de suíno e aos ovos de 27 de Outubro de 1970, anexa à Acta Final do Acto de Adesão.

Na altura, parecia existir a convicção de que as regulamentações comunitárias existentes relativas aos três sectores mencionados não teriam de ser alteradas para se tomar em consideração as preocupações manifestadas pela delegação do Reino Unido no decurso das negociações [2].

Veio, no entanto, a verificar-se posteriormente que a situação dos Marketing Boards britânicos levantava sérios problemas em relação ao direito comunitário.

O Tribunal teve ocasião de se pronunciar por diversas vezes a respeito dos Marketing Boards ou de organismos nacionais ou regionais que têm por objecto o desenvolvimento ou a comercialização de determinados tipos de produções agrícolas [3].

No processo 83/78 (Pigs Marketing Board) o Tribunal declarou que regimes de mercado do tipo do Pigs Marketing Board eram incompatíveis com as exigências decorrentes tanto dos artigos 30.° e 34.° do Tratado CEE como do regulamento relativo à organização comum dos mercados no sector em causa (n.° 65).

* Tradução do francês.

1 — JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146.

2 — *Traités instituant les Communautés européennes*, édition 1978, p. 1304-1307.

3 — Ver designadamente os processos: 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Recueil 1978, p. 2347; 222/82, Apple and Pear Development Council/Lewis, Recueil 1983, p. 4083; 123/83, Bureau national interprofessionnel du cognac/Guy Clair, Recueil 1985, p. 391.

O Tribunal declarou designadamente que:

«assim, são incompatíveis com os princípios desta organização de mercado todas as disposições ou práticas nacionais susceptíveis de modificar os fluxos de importação ou de exportação ou de influenciar a formação dos preços no mercado, pelo facto de recusarem aos produtores a livre efectivação das compras e vendas no interior do Estado onde estão estabelecidos ou em qualquer outro Estado-membro, nas condições determinadas pela regulamentação comunitária, e de beneficiarem directamente das medidas de intervenção e de quaisquer outras medidas de regulação do mercado previstas pela organização comum» (n.° 58).

O Tribunal acrescentou que:

«qualquer intervenção de um Estado-membro, ou das suas autoridades regionais ou delegadas, nos mecanismos do mercado, para além das que são especificamente previstas pelo regulamento comunitário, podem dificultar o funcionamento da organização comum de mercado e criar vantagens injustificadas para determinados grupos de produtores ou de consumidores, em detrimento da economia de outros Estados-membros e de outros grupos económicos na Comunidade; que não se pode considerar, a este respeito, o argumento extraído pelo Board do facto de que a sua política de preços estaria dependente da evolução do mercado e não perturbaria assim a formação dos preços segundo o regulamento» (n.os 60 e 61).

No presente processo, o Tribunal não tem, no entanto, que apreciar a compatibilidade dos Milk Marketing Boards com o Tratado. O Conselho procedeu, efectivamente, a uma alteração na organização comum dos mercados do sector do leite e produtos lácteos com vista a criar a possibilidade de autorizar organismos desse tipo.

Isso foi feito através do *Regulamento n.° 1421/78* do Conselho, de 20 de Junho de 1978, que alterou o artigo 25.° do Regulamento n.° 804/68 [4].

Devido aos encargos elevados que o sistema de intervenção previsto pelo Regulamento n.° 804/68 comporta para a Comunidade, o Conselho considerou oportuno admitir outros mecanismos que permitissem atingir os objectivos fixados no artigo 39.° do Tratado, diminuindo ao mesmo tempo o recurso às medidas de intervenção.

Tendo em consideração o facto de determinadas actividades dos MMB existentes no Reino Unido terem contribuído para orientar a maior parte do leite produzido nesse Estado-membro para o consumo humano directo, pareceu correcto ao Conselho prever a possibilidade de reconhecer esses Boards e organizações semelhantes dos outros Estados-membros em situações comparáveis, garantindo a compatibilidade das prerrogativas de que gozam com o direito comunitário, no respeito dos princípios gerais do Tratado (ver os considerandos do Regulamento n.° 1421/78).

As prerrogativas em questão consistem designadamente no direito exclusivo de comprar aos produtores estabelecidos numa região o leite produzido. A este direito corresponde a obrigação da organização em causa de comprar o leite que satisfaça determinadas exigências mínimas.

Os MMB têm também o direito de proceder a uma perequação dos preços pagos aos produtores, sem ter em conta a destino do leite comprado a cada um deles.

Segundo o novo artigo 25.°, uma organização do tipo MMB só pode ser autorizada se

4 — JO L 171, p. 12; EE 03 F14 p. 156.

corresponder a determinados critérios de representatividade e se a quantidade de leite utilizada no Estado-membro considerado para o consumo humano directo sob a forma de leite inteiro ou de outros produtos frescos atingir as percentagens definidas no n.° 2 do mesmo artigo.

Por último, a concessão de uma autorização a organismos deste tipo está subordinada ao respeito das regras gerais que o Conselho deve aprovar com o objectivo, entre outros, de garantir que o exercício das suas prerrogativas:

— é compatível com os princípios gerais do Tratado, e nomeadamente com a livre circulação das mercadorias, bem como com a não discriminação dos produtores que vendem o leite à organização e dos interessados na compra do leite;

— não afecta a concorrência no sector agrícola mais do que o estritamente necessário;

— não põe em causa o bom funcionamento da organização comum dos mercados no sector do leite e dos produtos lácteos, nomeadamente no que diz respeito ao regime de preços e de intervenção.

Em aplicação deste regulamento, o Conselho definiu, no *Regulamento n.° 1422/78*, do mesmo dia[5], as exactas condições em que o Reino Unido pode ser autorizado a conceder esses direitos especiais aos cinco MMB referidos. Em particular, o n.° 1 do *artigo 9.°* dispõe que *os preços de venda do leite aplicados pelos MMB são os mesmos para todos os compradores e só podem ser diferenciados*:

a) segundo o destino para o qual o comprador o irá utilizar;

b) segundo outros critérios estabelecidos em conformidade com um processo de negociação em que estão representados em pé de igualdade o MMB em causa e os seus compradores de leite.

O n.° 2 acrescenta que nenhuma diferenciação consoante o destino poderá ter como efeito uma distorção da concorrência, no mercado do Reino Unido, entre os produtos lácteos provenientes de outros Estados-membros e os produtos produzidos no mercado interno. O *artigo 10.°* obriga o Reino Unido a adoptar as medidas necessárias para controlar permanentemente o respeito, por parte dos MMB, dos princípios e regras comunitárias, bem como das condições especiais que acompanham a autorização.

Pelo *Regulamento n.° 1565/78*, de 25 de Julho de 1979[6], a Comissão, ao mesmo tempo que autoriza o Reino Unido a conceder os direitos especiais em questão aos MMB, obriga-o, nos termos do n.° 1 do *artigo 6.°*, a adoptar as disposições detalhadas necessárias para controlar permanentemente o respeito pelas disposições do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78. O n.° 2 acrescenta que essas disposições estabelecem, nomeadamente, a definição dos «destinos» possíveis na acepção do n.° 1, alínea a) desse artigo, bem como os «outros critérios» objectivos que podem ser tomados em consideração nos termos no n.° 1, alínea b), do mesmo artigo. O segundo parágrafo especifica que «a diferenciação do preço de venda consoante o seu destino ou outros critérios objectivos só é excluída na medida em que poderia levar a uma discriminação entre compradores de leite ou se tornar num obs-

5 — Regulamento n.° 1422/78 do Conselho, de 20 de Junho de 1978, relativo à concessão de certos direitos especiais a organizações de produtores de leite no Reino Unido (JO L 171, p. 14; EE 03 F14 p. 158). [NT — o termo «comprador» da alínea a) do n.° 1 do artigo 9.° vem substituído na edição especial em língua portuguesa pelo termo «produtor»; como nas versões francesa e inglesa figuram respectivamente os termos «acheteur» e «buyer», julgamos tratar-se de um erro ainda não corrigido)].

6 — Regulamento n.° 1565/79 da Comissão, de 25 de Julho de 1979, que fixa as regras de aplicação do Regulamento n.° 1422/78, citado (JO L 188, p. 29; EE 03 F16 p. 169).

táculo ao funcionamento normal da organização comum de mercado e, em especial, ao seu regime de intervenção e de ajudas comunitárias».

Para assegurar a sua conformidade com a regulamentação comunitária, a *legislação britânica* foi alterada designadamente pelos MMB (Special Conditions) Regulations de 1981, aplicáveis em todo o Reino Unido e pelos Milk Marketing Scheme (Amendement) Regulations de 1981, válidos para os cinco MMB referidos, incluindo o MMB para a Inglaterra e o País de Gales[7]. Tendo em consideração o seu papel predominante, as partes acordaram basear o presente processo nas práticas deste último, sendo as dos outros MMB substancialmente as mesmas.

Devido a essa legislação, e designadamente ao *artigo 66.°* do Milk Marketing Scheme 1933 com as alterações que lhe foram introduzidas, os preços do leite são, doravante, fixados por uma comissão paritária composta por representantes do MMB e da Federação do Comércio do Leite («Dairy Trade Federation»), de acordo com o disposto no n.° 4 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78[8]. O n.° 8 do artigo 66.° prevê que o preço do leite vendido pelo Board será fixado igualmente para todos os compradores que destinem o leite à mesma utilização, mas autoriza a comissão paritária a negociar preços diferentes para tomar em consideração determinadas condições especiais. Sob reserva dessa disposição, o n.° 7 autoriza a comissão paritária a negociar preços diferentes do preço de referência aplicável ao leite vendido para consumo humano consoante o leite se destine ao fabrico de uma série de produtos que são enumerados, e entre os quais figuram a manteiga e a nata.

Fazendo uso dessa possibilidade, o MMB para a Inglaterra e o País de Gales aplicou um largo leque de preços de venda para o leite. É assim que resulta da lista dos preços mínimos de venda do leite entregue em Setembro de 1983, que foi comunicada à Comissão nos termos do n.° 5 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78, que o preço do leite destinado à produção de manteiga era diferente consoante a manteiga se destinasse à intervenção ou ao mercado da manteiga a granel, ou à venda a retalho como manteiga em placas. Dentro de cada uma destas categorias efectuou-se uma nova diferenciação do preço do leite consoante o leite desnatado obtido aquando do fabrico da manteiga se destinasse à venda para a alimentação de animais, ao fabrico de leite em pó desnatado ou para outros fins. Esta segunda diferenciação era praticada igualmente para o leite destinado à produção de natas.

Considerando que estas práticas iam mais longe do que o permitia a regulamentação comunitária aplicável, a Comissão deu início, em 10 de Junho de 1982, ao processo previsto no artigo 169.° (CEE) que veio a resultar, depois do parecer fundamentado formulado em 10 de Junho de 1983, na acção intentada perante o Tribunal por petição inscrita no registo em 25 de Janeiro de 1984. O Governo francês apresentou, em 5 de Novembro de 1984, um requerimento de intervenção em apoio das posições da Comissão, pedindo ao Tribunal que declare que, ao autorizar os MMB a praticarem as diferenciações descritas dos preços do leite

7 — *Statutory Instruments 1981*, n.os 322 e 323, entrados em vigor em 1 de Abril de 1981.

8 — Isto era assim a partir de 1979, em virtude do *Statutory Instrument 1979*, n.° 249 que entrou em vigor em 4 de Abril de 1979, e foi retomado em termos praticamente idênticos pelo *Statutory Instrument 1981*, n.° 323.

inteiro, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.° do Regulamento n.° 1422/78 e do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79.

II — Questões de direito

A — *Fundamentos de direito preliminares e excepções de inadmissibilidade deduzidas pelo Reino Unido*

1. Segundo o requerido, a Comissão, que conhecia desde o final de 1978 o sistema de preço duplo do leite praticado pelos MMB, mas que apesar disso autorizou esses organismos através do Regulamento n.° 1565/79, não deveria intentar uma acção nos termos do artigo 169.°, mas usar os poderes que lhe são conferidos pelo n.° 3 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1565/79, que prevê que «as regras de aplicação gerais complementares ou das decisões especiais serão adoptadas pela Comissão se tal se mostrar necessário». Por outro lado, em aplicação do n.° 5 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78, a Comissão poderia e deveria submeter os preços em questão à apreciação do Comité de Gestão do Leite e dos Produtos Lácteos.

Estes argumentos não me parecem pertinentes. As críticas da Comissão dizem respeito à aplicação de disposições existentes. Os problemas suscitados não podiam, portanto, ser resolvidos por meio de modalidades de aplicação complementares ou de decisões especiais.

Pelo contrário, a Comissão teria tido a possibilidade, em vez de recorrer ao processo do artigo 169.°, de retirar a autorização concedida ao Reino Unido, como prevê o n.° 3, alínea b) do artigo 1.° do Regulamento n.° 1422/78, para o caso de as condições exigidas deixarem de ser preenchidas. Se não o fez foi, sem dúvida, porque não quis pôr em causa todo o sistema dos MMB. Não voltarei, portanto, a debruçar-me sobre este assunto.

A Comissão apenas apresentou ao Tribunal uma acta de uma reunião do Comité de Gestão do Leite e dos Produtos Lácteos na qual foram analisados os preços praticados pelos MMB. Pressuponho, portanto, que tal apreciação só foi efectuada uma vez. Tal facto não me parece estar de acordo com o n.° 5 do artigo 9.° citado, pois não se pode supor que durante todos estes anos o Reino Unido apenas tenha comunicado uma vez os preços à Comissão.

Esta omissão não me parece, no entanto, susceptível de viciar o processo iniciado nos termos do artigo 169.° do Tratado.

2. Alegando que a maior parte dos factos em causa não estariam suficientemente provados, o requerido conclui que o recurso deveria ser rejeitado liminarmente.

Estando este fundamento claramente ligado ao mérito da causa, não pode ser apreciado nesta fase. Se, no momento da apreciação do mérito da causa, o Tribunal viesse a declarar que a Comissão não apresentou prova desses factos, então deveria rejeitar o recurso por falta de fundamento.

3. Para evitar ter de voltar várias vezes a este assunto aquando do exame do mérito da causa, gostaria de tomar imediatamente posição em relação às excepções de inadmissibilidade deduzidas pelo Reino Unido contra vários fundamentos da Comissão, alegando que não lhes teria sido feita referência suficiente aquando da fase pré-contenciosa ou então porque se trataria claramente de fundamentos novos. O Reino Unido visa especialmente os fundamentos extraídos da interpretação estrita do n.° 1 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78, da perturbação das exportações de manteiga à saída do Reino Unido e da perturbação do regime de ajuda comunitária relativa à manteiga destinada ao fabrico de produtos de pastelaria e de gelados alimentares, assim como ao leite desnatado destinado ao fabrico de caseína.

A requerida invoca em apoio da sua argumentação o acórdão do Tribunal no processo 211/81 (Comissão/Dinamarca)[9]. Nesse acórdão, o Tribunal declarou que «resulta da finalidade atribuída à fase pré-contenciosa do processo por incumprimento que a notificação de incumprimento tem como objectivo delimitar o objecto do litígio e indicar ao Estado-membro que é convidado a apresentar as suas observações, os elementos necessários à preparação da sua defesa». Acrescentou que, destinando-se o parecer fundamentado que encerra essa fase pré-contenciosa a fixar o objecto de uma acção intentada nos termos do artigo 169.°, «os dois actos devem basear-se nos mesmos argumentos e fundamentos».

Que pensar destas excepções de inadmissibilidade?

a) É verdade que na notificação de incumprimento e no parecer fundamentado a Comissão não afirmou expressamente, como fez na petição, que a diferenciação do preço do leite consoante se destine ao fabrico da manteiga a granel ou de manteiga em placas constituiria já, por si, uma violação do n.° 1 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78, mesmo abstraindo das consequências que essa prática poderia acarretar para o funcionamento da organização comum dos mercados.

Portanto, é legítima alguma dúvida a respeito da admissibilidade desse argumento.

Parece-me, todavia, que neste caso não estamos, apesar disso, em presença de uma ampliação do objecto da acção, e que a Comissão se limitou a especificar as acusações que já tinha alegado de modo mais global na fase pré-contenciosa[10].

Na notificação de incumprimento, de 10 de Junho de 1982, a Comissão citou expressamente o n.° 1 do artigo 9.° e declarou que o «sistema de diversificação dos preços do leite destinado ao fabrico de manteiga e natas e do leite desnatado obtido por ocasião desse fabrico põe em perigo não somente os princípios da livre circulação e da livre concorrência consignados no Tratado CEE mas também o funcionamento normal da organização comum dos mercados do leite e dos produtos lácteos, e particularmente o seu regime de preços, de ajudas e de intervenção, e constitui, por conseguinte uma infracção ao *artigo 9.°, n.os 1 e 2* do Regulamento n.° 1422/78 do Conselho e aos n.os 1 e 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79 da Comissão»[11]. Confirmou essas acusações no seu parecer fundamentado de 10 de Junho de 1983.

b) As observações da Comissão em relação às perturbações causadas às exportações (interference with the pattern of exports) à saída do Reino Unido com destino a outros países da Comunidade ou a países terceiros foram feitas no âmbito do fundamento extraído do obstáculo ao funcionamento normal da organização comum dos mercados.

Enquanto tal, não constituem um fundamento novo e sim um argumento suplementar invocado pela Comissão em apoio desse fundamento mais geral, já desenvolvido na fase pré-contenciosa.

c) O Reino Unido objecta, por último, que as acusações apontadas pela Comissão no que respeita à perturbação do bom funcionamento do regime de ajuda relativo à manteiga destinada à confecção de produtos de pastelaria e de gelados alimentares e relativo ao leite desnatado destinado ao fabrico de caseína e caseinatos são inadmissíveis porque na notificação de incumprimento de 10

9 — Recueil 1982, p. 4547.

10 — Ver, por analogia, o acórdão no processo 74/82, Recueil 1984, p. 317.

11 — Ver p. 6 da notificação de incumprimento.

de Junho de 1982 e no parecer fundamentado a Comissão referiu unicamente o regime de ajuda a favor do leite desnatado utilizado para a alimentação de gado.

Todavia, resulta da passagem supracitada da notificação de incumprimento, retomada no parecer fundamentado, que era visada a globalidade dos regimes de ajudas criados com base no Regulamento n.° 804/68. Portanto, pode-se considerar que o regime de ajuda ao leite desnatado utilizado para alimentação de gado só era citado a título de exemplo e que as acusações formuladas pela Comissão a respeito dos outros tipos de ajudas são, por isso, também admissíveis.

Ainda que a Comissão, por ocasião da fase pré-contenciosa, não tivesse desenvolvido pormenorizadamente todos os fundamentos, e ainda que não tenha pormenorizado no requerimento um ou outro fundamento, o Reino Unido não foi todavia privado da possibilidade de apresentar as suas observações em tempo útil e com conhecimento de causa, e isto tanto mais que resulta claramente dos autos que tinha havido anteriormente uma troca regular de correspondência entre as partes sobre vários pontos passíveis de contestação.

B — *Argumentos extraídos do sistema de preço duplo do leite utilizado no fabrico de manteiga*

Os fundamentos da Comissão contra a prática do preço duplo do leite utilizado no fabrico de manteiga podem ser, para efeitos da argumentação, classificados em duas categorias consoante sejam extraídos, por um lado, do n.° 1 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78 com o esclarecimento introduzido pelo primeiro parágrafo do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79 (diferenciação consoante o destino ou outros critérios objectivos), e, por outro lado, do n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78 conjugado com o segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79 (respeito dos princípios e regras comunitárias).

Proponho-me examinar sucessivamente essas duas categorias de argumentos.

1. *Diferenciação consoante o destino ou outros critérios objectivos*

O fundamento invocado pela Comissão consiste em dizer que a diferenciação do preço do leite, tal como é praticada pelos MMB, não é:

i) nem função do destino para o qual o comprador a utiliza,

ii) nem se baseia em outros critérios objectivos estabelecidos pela comissão paritária.

i) A Comissão é de opinião de que a expressão «segundo o destino para o qual o comprador o irá utilizar» [alínea a) do n.° 1 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78 do Conselho)] não pode visar senão a produção de manteiga, sob qualquer forma, por oposição a qualquer outro lacticínio, ao passo que o sistema britânico, ao distinguir consoante o comprador do leite pretenda vender a manteiga a granel à intervenção ou em placas no mercado livre, se baseia na natureza do comprador. Ou melhor, para retomar os termos utilizados pelo Governo francês no seu memorando de intervenção, «os MMB não diferenciam os seus preços consoante o destino do leite, mas consoante o destino de um produto diferente do leite, a manteiga».

O requerido, pelo contrário, considera que a expressão «destino para o qual o comprador o irá utilizar» se refere ao mercado em que o produto final deve ser vendido. Ora, segundo o requerido, os mercados da manteiga a granel e da manteiga em placas são mercados distintos e é, portanto, legítimo diferenciar o preço do leite consoante se destine à produção de manteiga para venda a granel ou em placas.

As duas teses distinguem-se principalmente pelo facto de o destino — mercado (Reino Unido) se situar, por assim dizer, para além do destino — produção (Comissão) e por a diferenciação assim praticada consoante o mercado em que o produto final é vendido ser, por assim dizer, secundária em relação à diferenciação baseada no produto fabricado a partir do leite. Uma tal diferenciação estará de acordo com a alínea a) do n.° 1 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78?

Eis-nos confrontados com uma questão de interpretação que só pode ser decidida por uma exegese do texto e da sua economia.

Na minha opinião, o próprio texto do n.° 1 do artigo 9.° é a favor de uma interpretação no sentido da que é feita pela Comissão e pelo Governo francês. A regra geral é de que «os preços são os mesmos para todos os compradores interessados». Aliás, isto está de acordo com a ideia de base de preços únicos inerente à organização comum dos mercados.

A excepção, ou seja, a diferenciação, só pode ter uma interpretação estrita: os preços, em princípio os mesmos, «*só* podem ser diferenciados: ...» (Esta questão não deve confundir-se com o problema de saber se o desrespeito desta disposição constitui *per se* uma infracção; voltarei a este assunto mais adiante).

Esta interpretação é confirmada pela economia do conjunto dos textos adoptados para autorizar os MMB, cujos direitos e prerrogativas foram todos inseridos, deliberadamente, em enquadramentos muito rígidos, «a fim de assegurar que eles não procedam a uma aplicação prática que seria incompatível com os princípios gerais do Tratado e com o direito comunitário» (quarto considerando do Regulamento n.° 1422/78).

Considero que se pode legitimamente deduzir daqui que uma diferenciação consoante o destino secundário não está de acordo com a alínea a) do n.° 1 do artigo 9.°

Esta conclusão parece-me ser confirmada pelo facto de que tal diferenciação não é de molde a contribuir «para orientar a quantidade predominante de leite, produzido neste Estado-membro, para o consumo humano directo» (segundo considerando do Regulamento n.° 1421/78). Ora, este objectivo constitui a principal, senão a única razão pela qual os MMB foram legitimados em direito comunitário.

Aliás, só foram autorizados depois de o Conselho ter efectivamente declarado, no Regulamento n.° 1422/78, que as condições relativas à quantidade de leite utilizada para o consumo humano directo [12], tal como foram fixadas no n.° 2 (alterado) do artigo 25.° do Regulamento n.° 804/68, estavam preenchidas no que respeita ao Reino Unido.

Portanto, pode concluir-se de tudo o que se disse anteriormente que uma diferenciação consoante o destino da manteiga não pode estar de acordo com o direito comunitário excepto, naturalmente, se se baseasse em «outros critérios» objectivos, como permite o n.° 1, alínea b), do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78. Que dizer no caso concreto?

ii) Segundo a Comissão, a distinção entre a manteiga destinada à intervenção (a granel) e a manteiga destinada à venda em placas não constitui um «outro critério» objectivo que teria sido estabelecido segundo o processo da comissão paritária previsto no

12 — Sob a forma de leite inteiro, leite parcialmente desnatado, leite desnatado, leitelho, nata e iogurte; ver n.° 2 do artigo 4.° do Regulamento n.° 1422/78.

n.° 4 do mesmo artigo. Para o Governo francês, essa distinção também não constitui um critério objectivo, tanto mais que a fixação dos preços segundo esse processo deve respeitar os princípios estabelecidos nos n.os 1 a 3 do artigo 9.°, o que não seria o caso.

Pelo contrário, o requerido considera que uma diferenciação consoante o mercado em que o produto final é utilizado se baseia efectivamente em «outros critérios» objectivos, ou seja, os custos respectivos do fabrico de manteiga a granel e o da manteiga em placas e os preços diferentes que essas manteigas atingem nos mercados respectivos.

Esta última posição pressupõe que haja efectivamente, no caso presente, dois mercados bem distintos, o que é contestado pela Comissão e pelo Governo francês. Para eles, os mercados da manteiga a granel e da manteiga em placas não podem ser separados e há um único mercado de manteiga: em ambos os casos, trata-se fundamentalmente do mesmo produto, destinado à satisfação das mesmas necessidades, mas considerado num estádio de comercialização diferente. As estruturas dos custos não seriam diferentes, mas haveria simplesmente custos suplementares para o acondicionamento e a comercialização da manteiga em placas.

Em segundo lugar, o Reino Unido sublinha que não se conceberia um mercado apenas em termos de custos de produção e de venda, mas traduziria igualmente a interacção de todos os elementos que influem sobre a oferta e a procura. Na realidade, as diferenças entre os preços a que a manteiga a granel e a manteiga em placas são vendidas no mercado não dependem simplesmente das diferenças de preços de custo, mas são função, sobretudo, de diferenças muito sensíveis das condições de concorrência a que uma e outra estão sujeitas. Assim, factores como a concorrência da manteiga neozelandesa, que não pode ser vendida à intervenção, ou da margarina, e a diminuição constante do consumo de manteiga apenas afectariam o preço da manteiga em placas.

É certo que somos efectivamente obrigados a constatar que em condições normais o preço da manteiga a granel e o da manteiga em placas não são os mesmos, e que é bem possível que essa diferença não se deva apenas aos custos suplementares resultantes do acondicionamento e da comercialização da manteiga em placas.

Mas, por outro lado, pode legitimamente perguntar-se por que razão, se há efectivamente dois mercados separados que correspondem a condições bem distintas, os MMB intervieram neles artificialmente tentando criar condições idênticas, designadamente fazendo beneficiar o comprador produtor — que deve fazer face aos custos mais elevados ligados ao fabrico de manteiga em placas — do leite a um preço inferior ao do utilizado para a produção de manteiga destinada a ser vendida a granel. Aliás, ao indicar que um aumento das recusas de compra de manteiga a granel pelos organismos de intervenção pode provocar a descida do preço de mercado da manteiga em placas, não reconhece o próprio Reino Unido uma certa equivalência e concorrência entre esses dois tipos de manteiga, indícios infalíveis de que se está em presença de um único e mesmo mercado?

De qualquer modo, os MMB só puderam diferenciar o preço do leite segundo esse critério — sem prejuízo da questão de saber se ele constitui ou não um critério «objectivo» — na medida em que a comissão paritária tenha decidido nesse sentido. Ora, não parece ser esse o caso. Embora o requerido tenha declarado no n.° 14.23 (p. 88) do seu memorando de defesa que, contrariamente ao parecer da Comissão, esse critério teria efectivamente sido estabelecido de acordo com o processo referido no n.° 4 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78, como o

exige o n.° 1, alínea b), não pôde fazer prova disso sem margem para dúvidas.

Por um lado, o n.° 8, alterado, do artigo 66.° do Milk Marketing Scheme 1933 que define, em aplicação do segundo travessão do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79, os «outros critérios» objectivos que podem ser tomados em consideração pela comissão paritária não faz referência a isso. Pela leitura dos critérios aí enumerados torna-se patente que todos estão em relação directa com o leite (quantidade, designação, qualidade, estado do leite, local de produção e transformação do leite, local, datas e modalidades de entrega do leite) e que nenhum deles diz respeito ao mercado em que o produto fabricado a partir do leite se destina a ser vendido.

Por outro lado, mesmo sendo verdade que a alínea g) da referida disposição prevê que com a aprovação do ministro qualquer outro critério objectivo pode ser considerado pela comissão paritária, o requerido, na sua resposta ao pedido expresso do Tribunal para esclarecer «se, e em caso afirmativo, em que ocasiões foi utilizado o processo da comissão paritária para definir novos critérios objectivos», limitou-se a reconhecer que «a adopção de um preço único para a matéria gorda butírica contida no leite destinado à produção de manteiga tornou inútil o estabelecimento de novos critérios objectivos pela comissão paritária». Daqui pode inferir-se que, antes de se ter posto termo às práticas em litígio, só os critérios enumerados no n.° 8 do artigo 66.° puderam legitimamente ser tomados em consideração pela comissão paritária.

Deve concluir-se daí que o sistema de preço duplo do leite utilizado para o fabrico de manteiga, tal como é praticado pelos MMB, não se baseia também em «outros critérios» objectivos, na acepção do n.° 1, alínea b), do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78 e do segundo travessão do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79.

iii) Se o Tribunal acolher estas conclusões, coloca-se a questão de saber se pode ficar por aí e declarar verificado o incumprimento do Reino Unido, sem analisar a segunda série de fundamentos invocados pela Comissão, e que são extraídos da violação daquilo que eu qualifiquei como princípios e normas comunitárias. Por outras palavras, o desrespeito pelo n.° 1 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78 constitui em si uma violação do direito comunitário, ou tal violação só existe se um ou outro dos critérios que figuram nos n.os 2 e 3 desse artigo ou no artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/78 da Comissão estiverem simultaneamente preenchidos?

Responder afirmativamente à primeira parte da questão equivaleria a dizer que o sistema contestado de diferenciação do preço do leite foi ilegal *per se*, mesmo que não tenha conduzido, efectivamente, a uma distorção de concorrência, discriminação ou entrave ao bom funcionamento da organização comum dos mercados. Responder negativamente significaria que essa ilegalidade só existiria se uma distorção de concorrência, uma discriminação ou um entrave ao bom funcionamento da organização comum dos mercados pudesse ser demonstrada simultaneamente.

A controvérsia foi suscitada pelo requerido que, como vimos, se opôs a uma interpretação estrita do artigo em questão, de onde seria extraído este argumento *per se*.

Na sua argumentação, apoia-se em cartas e documentos dos serviços da Comissão anteriores à adopção do Regulamento n.° 1565/79 e no desencadeamento do processo do artigo 169.° (CEE), bem como na redacção do segundo travessão do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79. O

requerido considera igualmente que tal interpretação não seria necesssária porque estariam previstas garantias suficientes designadamente nos n.os 2 e 3 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78. Seria também contrária ao princípio da proporcionalidade na medida em que conduziria à verificação de uma infracção ao direito comunitário, sem que seja necessário provar a existência de consequências prejudiciais.

De um modo geral, mesmo se determinadas tomadas de posição dos serviços da Comissão fazem efectivamente pensar que a atitude desses serviços teve uma certa evolução, elas não poderiam prevalecer sobre o próprio texto do n.° 1 do artigo 9.° que, lembremo-lo, é um regulamento do Conselho, obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em qualquer Estado-membro. Não é esta a interpretação que lhe dão os serviços da Comissão nos contactos que têm mais particularmente com um Estado-membro, interpretação que, para além do mais, é ainda contestada por outros Estados-membros, o que é de ter aqui em conta, e sim a que resulta dos termos da disposição em causa bem como da economia geral do regulamento.

Aliás, isto vale igualmente para o argumento extraído do texto do segundo travessão do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79. A Comissão não poderia, através desta disposição de aplicação do Regulamento n.° 1422/78 do Conselho, alterar o sentido ou mesmo tornar inoperante uma norma criada pelo Conselho no regulamento de base.

Portanto, esta apenas pode ser entendida como esclarecendo o disposto no artigo 9.° do mesmo regulamento, que conserva o seu valor próprio.

Aliás, por mais ambígua que seja, não creio que se possa necessariamente extrair da redacção do segundo travessão do n.° 2 do artigo 6.° a conclusão de que a diferenciação em causa do preço do leite não é proibida *per se.*

Depois de ter imposto ao Reino Unido que adoptasse as disposições pormenorizadas necessárias para controlar permanentemente o respeito pelas disposições do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78, e designadamente a definição dos «destinos» possíveis e os «outros critérios objectivos», o artigo 6.° prossegue:

«A diferenciação do preço de venda consoante o seu (sic) destino ou outros critérios objectivos só é excluída na medida em que poderia levar a uma discriminação... etc.»

É certo que este texto pode igualmente ser interpretado como excluindo *sempre* uma diferenciação numa base diferente da do destino do leite ou outros critérios objectivos no sentido descrito anteriormente e como excluindo-a *mesmo nessas bases «na medida em que* poderia levar a uma discriminação entre compradores de leite ou se tornar num obstáculo ao funcionamento normal da organização comum de mercado e, em especial, ao seu regime de intervenção e de ajudas comunitárias».

Como se impõe uma interpretação estrita na matéria, a interpretação descrita acima parece-me a única válida. Daí resulta que, no caso em questão, a diferenciação, não tendo sido feita com base no destino do leite ou outros critérios objectivos, é ilegal *per se.*

Esta conclusão também não pode ser posta em causa invocando-se os n.os 2 e 3 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78.

No que respeita ao n.° 2 do artigo 9.°, vale *mutatis mutandis* o que acaba de ser dito para o segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79: mesmo uma diferenciação segundo o des-

tino, tal como é definida no n.° 1, em princípio permitida, é proibida se tiver como efeito uma distorção da concorrência no mercado britânico entre os produtos lácteos provenientes de outros Estados-membros e os produtos nacionais. *Ora, uma tal distorção só tem de ser provada se a diferenciação for efectivamente praticada com base no destino tal como o definimos acima. O que não é o caso.*

Em primeiro lugar, não sendo o n.° 3 do artigo 9.° senão uma medida de apoio do n.° 2, uma vez que fixa um limite abaixo do qual não pode descer nenhum preço de venda praticado pelos MMB a fim de evitar precisamente qualquer risco de uma tal distorção, deve ser-lhe aplicado o mesmo raciocínio.

De um modo geral, o argumento extraído pelo requerido daquilo a que chama «garantias suplementares» pode também ser utilizado em sentido contrário para dizer que o próprio facto de terem sido previstos esses critérios adicionais acentua o carácter excepcional de uma diferenciação do preço do leite e, por conseguinte, a necessidade de uma interpretação estrita da possibilidade de efectuar tais diferenciações.

Quanto ao princípio da proporcionalidade, posso limitar-me a remeter para o que expus acima acerca do sentido da expressão «destino para o qual o comprador o irá utilizar»: foi devido às prerrogativas e aos direitos especiais de que gozam os MMB em relação ao «direito comum» comunitário em matéria de organização dos mercados agrícolas que lhes foram impostas condições e obrigações muito rígidas. Tendo em consideração o carácter derrogatório deste regime, eu não ousaria afirmar que essas condições sejam desproporcionadas em relação ao objectivo pretendido, ou seja, garantir a compatibilidade dessas prerrogativas e direitos especiais com os princípios gerais do direito comunitário.

Portanto, concluo de todas as considerações que antecedem que, mesmo abstraindo das consequências práticas que ocasionou, o sistema de preço duplo para o leite inteiro utilizado para o fabrico da manteiga consoante esta se destinasse a ser vendida como manteiga de intervenção ou manteiga a granel, por um lado, ou como manteiga em placas vendida a retalho, por outro, como foi praticado pelos MMB, é contrário ao n.° 1 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78 do Conselho, e que, ao autorizar os MMB a praticar esse sistema, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.° do referido regulamento e do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79 da Comissão.

No entanto, dado que a requerente invocou e desenvolveu, em apoio do pedido, outros fundamentos extraídos das disposições aplicáveis dos regulamentos em questão, irei apreciá-los a título subsidiário.

2. *Respeito dos princípios e normas comunitárias*

As normas que os MMB e as comissões paritárias não devem de modo nenhum infringir, mesmo quando fazem uma diferenciação dos preços em conformidade com o n.° 1 do artigo 9.°, estão definidas nos dois regulamentos do Conselho e num regulamento da Comissão (ver supra, ponto I).

A situação resultante da repetição desses critérios nos três regulamentos sob formas ligeiramente diferentes cria alguma confusão.

Proponho-me seguir a articulação das acusações feita pela Comissão no seu pedido, que se baseia na conjugação do n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78 e do segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79. Por força destas disposições, uma diferenciação dos preços de venda do leite não deve em caso algum:

i) ter como efeito uma distorção da concorrência entre os produtos lácteos provenientes de outros Estados-membros e os produzidos no mercado interno;

ii) levar a uma discriminação entre compradores de leite;

iii) tornar-se num obstáculo ao funcionamento normal da organização comum de mercado e, em especial, ao seu regime de intervenção e

iv) ao seu regime de ajudas comunitárias.

Antes de verificar se o sistema britânico dos preços do leite era ou não incompatível com um ou outro destes critérios, parece-me útil lembrar o método de cálculo aplicado no Reino Unido. Durante o período em questão, ou seja, entre 1 de Maio de 1978 e a Primavera de 1984, a comissão paritária determinava o preço do leite a partir de um cálculo dos preços de venda no mercado dos produtos acabados e deduzindo-lhes os custos de fabrico e uma margem de lucro em benefício do transformador. Este método de cálculo foi aplicado tanto para fixar o preço do leite destinado à produção de manteiga a granel como para determinar o preço do leite destinado ao fabrico de manteiga em placas: só os custos de fabrico eram diferentes, sendo a margem de lucro substancialmente idêntica em ambos os casos.

Ao reduzir esse método à sua expressão mais simples, pode-se dizer que ele garantia, por um lado, uma certa margem de lucro aos industriais que transformam o leite, independentemente da conjuntura, e que, por outro lado, compensava os custos suplementares, particularmente de acondicionamento e de distribuição, que os produtores de manteiga em placas tinham de suportar em relação aos produtores de manteiga a granel. Efectivamente fez beneficiar os primeiros de um preço inferior de compra do leite.

Seria este método de cálculo compatível com os princípios e normas comunitárias acima mencionados?

Considero poder examinar esta questão abstraindo da maior parte dos dados numéricos, quadros e estatísticas apresentados no decurso da instância.

Efectivamente, por um lado, a interpretação que as partes dão desses números é, regra geral, divergente.

Por outro lado, uma comparação numérica com o que se teria passado se tivesse sido aplicado outro sistema de preços, é, por força das circunstâncias, impossível.

Finalmente, de acordo com os próprios termos do segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79, basta que a prática em causa possa levar a uma discriminação entre compradores de leite ou tornar-se num obstáculo ao funcionamento normal da organização comum de mercado e, em especial, ao seu regime de intervenção e de ajudas comunitárias.

Por analogia, parece-me poder ser aplicado o mesmo princípio da potencialidade às condições de concorrência, tanto mais que, de um modo geral, em matéria de concorrência o próprio Tratado e o Tribunal não exigem que tenha existido efectivamente uma distorção para constituir uma infracção mas contentam-se com um risco ou com uma ameaça de distorção.

Examinemos pois, sucessivamente as diferentes acusações invocadas pela Comissão,

i) *Quanto à distorção da concorrência*

Toda uma série de elementos tende a provar que, no decurso do período em que funcionou o sistema de preço duplo, existiu uma distorção de concorrência a favor dos produtores britânicos de manteiga em placas, e em detrimento dos exportadores de manteiga dos outros Estados-membros.

Como o preço do leite era calculado pela comissão paritária tomando como ponto de partida o preço de venda previsto da manteiga em placas do qual eram deduzidos os custos de fabrico e a margem de lucro do

transformador, o produtor britânico de manteiga em placas beneficiava de uma vantagem concorrencial equivalente a uma parte maior ou menor desses custos de transformação e dessa margem de lucro.

A importância dessa vantagem concorrencial podia, efectivamente, variar segundo as circunstâncias.

Se o preço de mercado da manteiga em que se baseava o cálculo era baixo, o preço do leite sofria uma diminuição importante e a vantagem concorrencial era considerável.

Pelo contrário, se o preço do mercado considerado se situasse a um nível mais elevado, a vantagem era menor.

O sistema incluía, portanto, um elemento flexível que era de molde a beneficiar automaticamente o produtor britânico: o preço que este último pagava pelo seu leite já tinha sido calculado por forma a considerar a situação do mercado britânico da manteiga em placas.

Para poderem continuar a vender no Reino Unido quando aí o preço do mercado era baixo, os exportadores dos outros Estados-membros tinham de comprimir a sua margem de lucro (enquanto a do produtor britânico permanecia mais ou menos a mesma), o que era susceptível de tornar a exportação não compensadora, e portanto impossível.

Se o preço do leite no Reino Unido não tivesse sido diferenciado, o produtor britânico de manteiga em placas também deveria reduzir a sua margem de lucro se a situação do mercado o exigisse, e estariam restabelecidas condições de concorrência mais normais.

O argumento que consiste em dizer que as cooperativas de produção que existem nos outros Estados-membros obtêm igualmente preços diferentes pelo leite contido nos diferentes produtos não é convincente.

Essas cooperativas estão, efectivamente, em concorrência com outras cooperativas do mesmo país ou de países limítrofes, ou com centrais leiteiras industriais. Se determinada cooperativa não vender a maior parte possível do leite sob a forma de leite líquido destinado ao consumo humano directo, ou sob a forma de produtos transformados pelos quais obtém um pagamento relativamente elevado, tais como o iogurte, a nata ou o queijo de marca, e o resto sob a forma de manteiga ou de leite em pó a preços equivalentes ao preço de intervenção, os seus membros poderão abandoná-la para se integrarem noutras cooperativas ou para entregar o seu leite a empresas privadas.

A grande maioria dos produtores de leite do Reino Unido, pelo contrário, não tem a possibilidade efectiva de deixar o MMB. Assim, este último pode permitir-se vender uma parte do leite a um preço inferior ao equivalente do preço de intervenção da manteiga, criando por esse facto distorções de concorrência ao nível do produto de transformação que beneficia desse preço reduzido.

Também não pode aceitar-se o argumento do requerido segundo o qual a relação de concorrência a considerar é a que existe entre produtores de leite, e não de manteiga. Contraria o teor do n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78 que visa, de um modo geral, a concorrência entre os produtos lácteos. Aliás, na sua argumentação dos factos, o próprio requerido referiu o mercado britânico dos *produtos lácteos* e designadamente a concorrência animada e efectiva que caracterizaria o mercado da manteiga, devido às importações, à concorrência da margarina e à diminuição do consumo de manteiga.

Nesta ordem de ideias, o Reino Unido alegou que o lucro líquido dos produtores britânicos de manteiga em placas tinha descido a um nível muito baixo em 1977 e no início

de 1978, e que eles seriam necessariamente obrigados, mais cedo ou mais tarde, a retirarem-se do mercado se não tivesse sido introduzido o sistema do preço duplo.

Este argumento não convence. Numa tal situação, o lucro líquido dos exportadores dos outros Estados-membros que vendem no mercado britânico teria também de baixar na mesma proporção, e nada permite concluir que o mercado britânico teria sido monopolizado por esses exportadores que, aliás, tinham de suportar despesas de transporte mais elevadas.

Os números fornecidos pela Comissão a pedido do Tribunal, e que provêm de um gabinete de estudos britânico independente (AGB), demonstram aliás, entre 1977 e 1983, um aumento considerável da parte de mercado detida pela manteiga produzida no Reino Unido: + 125 % no que respeita à totalidade do país, e + 145 % no que respeita à Inglaterra.

No decurso do mesmo período, a Nova Zelândia manteve a sua parte de mercado, mas a parte da manteiga importada proveniente dos outros Estados-membros teve uma regressão de cerca de 40 %.

Estas números demonstram claramente que, mesmo que não tivesse sido introduzido o novo sistema de preços, os produtores britânicos não ficariam provavelmente na situação de terem de se retirar do mercado.

Quando se faz um juízo sobre a situação concorrencial da manteiga no mercado britânico é preciso, aliás, não esquecer que as importações provenientes da Nova Zelândia estão sujeitas a contingentes quantitativos decrescentes, e que para travar o aumento do preço da manteiga no Reino Unido e para melhorar a sua posição concorrencial em relação à margarina este Estado-membro foi autorizado a conceder uma subvenção ao consumo de manteiga. Esta subvenção, de que beneficiava igualmente a manteiga importada, chegou em determinado momento a 315,15 UKL por tonelada. Só foi revogada em 27 de Maio de 1985.

Finalmente, não se contestou que, para os períodos de Março a Junho de 1983 e de Janeiro a Maio de 1984, os preços mais baixos registados para a manteiga de produção nacional eram inferiores aos preços mais baixos comparáveis da manteiga importada proveniente de outros Estados-membros, o que é proibido pelo n.° 3 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78, na medida em que esses preços mais baixos resultam do preço do leite praticado pelos MMB (n.° 5 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79).

Na minha opinião, as explicações do Reino Unido que constam do processo em poder do Tribunal não permitem provar que o preço de venda do leite não está na origem desses preços particularmente baixos da manteiga.

ii) *Quanto à discriminação entre compradores de leite*

Não me parecem possíveis dúvidas quanto à existência de uma discriminação entre compradores de leite, visto que pagaram preços diferentes pelo mesmo produto, o leite, que eles destinavam ao fabrico do mesmo produto derivado, a manteiga. Recordo que, mesmo que o mercado de manteiga a granel fosse diferente do mercado de manteiga em placas, como afirma o Reino Unido, nada deveria impedir que essa diferença se reflectisse no preço de venda da manteiga. Mesmo nessas condições, fazer variar o preço do leite para criar situações idênticas onde elas não têm forçosamente de existir constitui uma discriminação que não poderia justificar-se objectivamente.

O argumento segundo o qual não haveria discriminação entre compradores se eles próprios decidissem, através de um processo legal conduzido em pé de igualdade e por acordo amigável no âmbito da comissão paritária, comprar o leite a preços diferentes, contraria o próprio teor do n.° 4 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1422/78, que

prevê que os preços aprovados segundo esse processo devem respeitar as disposições referidas nos outros números do mesmo artigo. Embora o princípio da não discriminação entre compradores de leite não seja reafirmado nesses outros números, ele constitui um princípio de base de toda a regulamentação, conforme resulta do (novo) artigo 25.° do Regulamento n.° 804/68, introduzido pelo Regulamento n.° 1421/78, e do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79.

Aliás, no processo 222/82 (Apple and Pear Development Council/Lewis) [13] o Tribunal declarou — creio — que a aprovação expressa de um grande número de produtores e de pessoas que exercem actividades ou estão empregadas num determinado sector da agricultura não pode tornar legal um comportamento que viola o Tratado.

iii) *Quanto ao obstáculo ao funcionamento normal da organização comum dos mercados*

O quarto considerando do Regulamento n.° 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos dispõe que «nomeadamente, no sector do leite, é necessário, com o fim de estabilizar os mercados e assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola interessada, que as medidas de intervenção no mercado continuem a ser tomadas pelos organismos de intervenção, *mantendo-se no entanto uniformizadas a fim de não entravar a livre circulação dos produtos considerados no interior da Comunidade*».

É claro que o produtor de manteiga britânico, cuja margem de lucro era garantida e quase idêntica quer vendesse no mercado livre (em placas) ou à intervenção (a granel), não era nada estimulado para vender à intervenção nem para procurar saídas mais compensadoras na exportação, mesmo que os preços no mercado britânico fossem inferiores ao preço de intervenção ou aos preços de venda que podiam ser obtidos noutros países da Comunidade ou em países terceiros.

Pelo contrário, ele podia ter interesse em continuar a vender no seu próprio mercado para aí manter e melhorar a sua presença em detrimento dos exportadores dos outros Estados-membros, incapazes de continuar a competir com preços tão baixos.

(Saliente-se que um exportador de outro Estado-membro, verificando que não consegue escoar a sua mercadoria no Reino Unido a um preço compensador, também não seria capaz de a vender aos organismos de intervenção desse país porque, por força do n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento n.° 985/68 do Conselho [14], enquanto não forem aprovadas normas de qualidade comuns para a manteiga, os detentores da manteiga só podem efectuar ofertas ao organismo de intervenção do Estado-membro em cujo território a manteiga foi produzida).

Ora, quanto menos o produtor britânico vendesse à intervenção, maiores eram as quantidades oferecidas no mercado, mais a cotação descia e mais devia reduzir-se o preço a que os MMB vendiam o leite.

Parece-me, portanto, que se estava em presença de uma espécie de círculo vicioso. A posição concorrencial dos exportadores dos outros países (que, lembremo-lo, compram

13 — Recueil 1983, p. 4083 e 4124.

14 — Regulamento n.° 985/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968, que estabelece as regras gerais que regem as medidas de intervenção no mercado da manteiga e da nata (JO L 169, p. 1; EE 03 F2 p. 190).

o leite a um preço que não é flexível) tornava-se ainda mais difícil, e era posta em causa a livre troca dos produtos lácteos, que uma aplicação uniforme das medidas de intervenção deveria contribuir para assegurar.

Finalmente, devido a esse sistema, o preço auferido pelo produtor de leite britânico estava também sujeito a uma pressão no sentido da descida.

Assim, o que estava aqui em causa não era tanto a questão de saber se as compras de intervenção se faziam noutros Estados-membros em vez de se fazerem no Reino Unido [15], mas pura e simplesmente o funcionamento normal da organização comum dos mercados.

É certo que pode parecer paradoxal que se seja levado, por assim dizer, a argumentar em favor de um acréscimo ainda maior das compras de intervenção que, sob o efeito do aumento considerável da produção de leite no Reino Unido, de qualquer modo aumentaram igualmente nesse país.

Mas, enquanto a organização de mercado se manter tal como é, os mecanismos de intervenção deveriam poder intervir.

iv) *Quanto ao impedimento à realização dos programas de ajudas*

Por último, a Comissão acusa o Reino Unido de que o sistema do preço duplo teria levado a uma redução do nível real da ajuda comunitária em benefício dos fabricantes britânicos de produtos de pastelaria e gelados alimentares.

A este respeito cabe fazer uma observação geral que vale igualmente no que respeita à ajuda ao leite desnatado, que será tratada mais adiante.

Parece resultar do texto dos regulamentos que, quando o Conselho decide criar um regime de ajuda a fim de favorecer o escoamento de um produto agrícola para outros destinos que não a intervenção (por exemplo o fabrico de produtos de pastelaria, ou, no caso do leite desnatado, a alimentação de animais), toma normalmente como ponto de partida do seu raciocínio o preço comum desse produto (por exemplo o preço de intervenção) e calcula a partir desse preço a subvenção necessária para que a utilização do produto se torne suficientemente atractiva:

a) para o utilizador final, a fim de que este o utilize em vez de outros produtos (por exemplo margarina ou alimentos compostos);

b) para o detentor do produto agrícola em questão, a fim de que este não considere mais vantajoso entregar o produto à intervenção.

Com efeito, é preciso não esquecer que uma central leiteira, por exemplo, pode ter interesse em fabricar uma determinada quantidade de leite em pó por ano, a fim de amortizar o custo das suas instalações de desidratação (ver número 20.44 do memorando de defesa).

No quadro deste raciocínio, a existência de um preço de partida único do produto agrícola em questão constitui, portanto, um elemento essencial, e é-se tentado a concluir que, regra geral, os regimes de ajudas são perturbados quando num Estado-membro são praticados preços diferenciados do produto agrícola de base em questão.

A realidade é, no entanto, mais complexa e não é possível evitar um exame pormenorizado de cada regime de ajudas.

O Regulamento n.° 1932/81 da Comissão, de 13 de Julho de 1981, relativo à concessão de uma ajuda à manteiga e à manteiga concentrada destinadas ao fabrico de produtos de pastelaria, de gelados alimentares e outros produtos alimentares (JO L 191, p. 6;

15 — Mesmo que se possa considerar que há um entrave ao bom funcionamento do regime de intervenção noutro Estado-membro se as vendas à intervenção aumentarem aí indevidamente devido à dificuldade em exportar para o Reino Unido.

EE 03 F22 p. 132) prevê que os montantes das ajudas especiais sejam fixados segundo o procedimento de adjudicação permanente (artigo 1.°).

Os interessados participam numa adjudicação especial por depósito da oferta escrita que indica o nível da ajuda proposta (artigo 5.°).

Tendo em conta as ofertas de cada adjudicatário especial, é fixado para a manteiga e para a manteiga concentrada um montante máximo de ajuda (artigo 7.°).

A oferta é recusada se a ajuda proposta for superior ao montante máximo da ajuda válido para a adjudicação especial (artigo 8.°).

Por outro lado, resulta do Regulamento do Conselho n.° 1723/81, de 24 de Junho de 1981 (JO L 172, p. 14; EE 03 F22 p. 73) que estabeleceu as regras gerais desse regime, que o objectivo deste último é o de criar ajudas que façam voltar o preço da manteiga a um nível comparável ao praticado para a manteiga de intervenção (segundo considerando).

Assim, é lícito concluir-se que o objectivo desse regime de ajuda é atingido quando os particulares interessados conseguem obter a manteiga a esse preço.

Ora, na minha opinião, a Comissão não demonstrou que não seria esse o caso no Reino Unido.

Invocou a existência do preço mais baixo do leite quando este se destinava ao fabrico de manteiga em placas. Mas esse preço era unicamente aplicável nessa hipótese precisa, e a sua existência não me parece ter sido de molde a impedir os fabricantes de produtos de pastelaria ou de gelados alimentares de obterem a manteiga a granel a um preço próximo do da intervenção. Portanto, esta acusação deve ser rejeitada.

C — *Argumentos extraídos da diferenciação do preço do leite consoante o destino do leite desnatado*

A Comissão alega que a diferenciação dos preços do leite inteiro utilizado para o fabrico de manteiga ou de nata consoante o destino do leite desnatado obtido aquando desse fabrico teria impedido o funcionamento normal dos regimes de ajudas comunitárias para o leite desnatado líquido destinado à alimentação de gado, por um lado, e ao fabrico de caseína, por outro.

A Comissão baseia-se no facto de o preço do leite inteiro ser mais elevado quando o leite desnatado restante era destinado a um desses dois fins, do que na hipótese de o leite desnatado ser destinado ao fabrico de leite em pó.

Em sua opinião, o nível real da ajuda é reduzido se o utilizador do leite desnatado líquido for obrigado a pagar o seu leite a um preço mais elevado à partida. Se tivesse sido praticado um preço único do leite, o preço efectivo de venda do leite desnatado teria sido mais baixo, e as ajudas teriam alcançado melhor os seus objectivos.

Cabe também aqui examinar concreta e separadamente esses dois tipos de ajudas.

1. O leite desnatado destinado à alimentação de gado

O Regulamento n.° 986/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968, que estabelece as regras gerais relativas à concessão de ajudas para o leite desnatado e o leite em pó desnatado destinados à alimentação de animais (JO L 169, p. 4; EE 03 F2 p. 194) faz depender o pagamento do leite desnatado à fábrica de lacticínios e/ou de tratamento de leite da condição de esta última não ter cobrado pelo leite desnatado tratado um preço superior a um preço máximo à saída da fábrica de lacticínios e/ou de tratamento de leite. Este preço máximo tem por fim garan-

tir a realização do objectivo visado por essa ajuda, ou seja, que a maior quantidade possível de leite desnatado seja utilizada no estado líquido para a alimentação de animais. O preço deve ser fixado de maneira a defender o interesse que apresenta a utilização do leite desnatado para a alimentação de animais. Por esta razão, ele é fixado tendo em conta as medidas de intervenção a favor do leite desnatado e do leite em pó desnatado, bem como dos preços dos alimentos comparáveis para animais (segundo considerando).

Ora o Reino Unido alegou, e não foi contestado pela Comissão, que o leite desnatado destinado a essa utilização nunca foi vendido a um preço superior a esse preço máximo à saída da fábrica de lacticínios e/ou de tratamento de leite.

Uma perturbação do regime de ajuda poderia, apesar disso, resultar do facto de o preço do leite desnatado destinado ao fabrico de leite em pó ser fixado a um nível tão baixo que as fábricas de lacticínios e/ou de tratamento de leite não tenham interesse em vender o leite aos agricultores, mas que seja mais vantajoso para elas transformá-lo em leite em pó.

O Regulamento n.° 1105/68 da Comissão, de 27 de Julho de 1968, relativo às modalidades de concessão de ajudas para o leite desnatado destinado à alimentação de animais (JO L 184, p. 24; EE 03 F2 p. 218), fixa o preço máximo deste leite com base, entre outros aspectos, no valor do leite desnatado resultante do preço de intervenção do leite em pó desnatado (sexto considerando).

Portanto, pode supor-se que este mecanismo de ajuda não é perturbado quando o leite desnatado é vendido aos fabricantes de leite em pó a um preço que não é inferior ao valor do leite desnatado resultante do preço de intervenção do leite em pó desnatado.

Ora, no número 20.14 do seu memorando de defesa, o Reino Unido declara que «no caso do leite em pó desnatado, o preço de mercado no Reino Unido está próximo do preço de intervenção» (suponho que «próximo» quer dizer ligeiramente superior).

O Reino Unido prossegue que «para determinar o "valor do leite desnatado" quando este é utilizado para ser transformado em leite em pó desnatado, é necessário fazer um cálculo do preço de venda no mercado do leite em pó desnatado e deduzir os custos, principalmente os custos de desidratação».

A Comissão não demonstrou que a aplicação desse modo de cálculo tenha originado um preço de venda do leite desnatado aos fabricantes de leite em pó inferior ao equivalente do preço de intervenção.

Assim, chego à conclusão de que o regime de preços diferenciados aplicado no Reino Unido não perturbou o regime de ajudas comunitárias relativo ao leite desnatado destinado à alimentação de gado.

2. O leite destinado ao fabrico de caseína

O Regulamento n.° 987/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968 (JO L 169, p. 6; EE 03 F2 p. 196) que estabelece as regras gerais relativas à concessão de uma ajuda para o leite desnatado transformado em caseína e caseinatos, prevê, no seu artigo 3.°, o seguinte princípio.

A ajuda paga ao fabricante de caseína ou de caseinatos «é fixada de tal maneira que a receita proveniente da venda do leite desnatado transformado em caseína ou caseinatos corresponda à que provém da venda do leite desnatado transformado em leite em pó desnatado, calculada:

— com base no preço de intervenção, ou

— com base no preço de mercado do leite em pó desnatado, pelo método de «spray» de primeira qualidade, se este preço for superior ao preço de intervenção.

Se, num Estado-membro, as medidas comunitárias tiverem o efeito de aumentar o preço ao qual o organismo de intervenção compra o leite em pó desnatado, a ajuda pode ser aumentada, nesse Estado-membro, num montante correspondente».

Este artigo liga, portanto, de modo indissolúvel, a ajuda e o preço do leite desnatado destinado ao fabrico de caseína e de caseinatos, por um lado, e o preço do mesmo tipo de leite destinado ao fabrico de leite em pó, por outro.

O facto de os MMB venderem o leite desnatado a preços diferentes consoante se destinasse a uma ou outra utilização, era, pois, contrário aos princípios de base deste regime de ajudas e deve ter perturbado o seu funcionamento.

Conclusões

Concordo com a apreciação feita pela Comissão nas páginas 19 e 20 da sua petição, segundo a qual o Reino Unido é responsável pelo sistema de preços aplicado pelos MMB.

Na medida indicada no corpo das presentes conclusões, tenho portanto, a honra de propor ao Tribunal que declare que ao autorizar os MMB:

— a aplicar um sistema de preço duplo para o leite inteiro utilizado no fabrico de manteiga consoante esta se destinasse a ser vendida a granel, por um lado, ou em placas, por outro,

e

— a praticar preços diferenciados para o leite inteiro utilizado no fabrico de manteiga e de nata, consoante o leite desnatado obtido aquando desse fabrico se destinasse ao fabrico de leite em pó ou de caseínas e caseinatos,

o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 1422/78 do Conselho e do artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 1565/79 da Comissão.

Tendo, no essencial, dado razão à Comissão, considero que as despesas, incluindo as da parte interveniente, deveriam ser suportadas pelo Reino Unido.