RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-174/88 *

I — Factos e tramitação processual

1. *Âmbito jurídico e matéria de facto do litígio na causa principal*

O Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146, adiante «regulamento de base») foi alterado, designadamente, pelo Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), que lhe aditou um novo artigo 5.°-C que institui, durante cinco períodos consecutivos de doze meses, uma imposição suplementar. Nos termos do n.° 1 desse artigo, os Estados-membros podiam escolher entre duas fórmulas. Em função dessa escolha, a imposição era a cargo dos produtores de leite (fórmula A) ou dos compradores de leite (fórmula B). A imposição é devida sobre as quantidades de leite e/ou equivalente-leite que os produtores entreguem a um comprador (fórmula A) ou que tenham sido entregues por produtores ao comprador (fórmula B) e que, durante o período de doze meses em questão, excedam uma quantidade de referência a determinar.

O n.° 2 do artigo 5.°-C prevê que todos os produtores de leite devem igualmente pagar a imposição sobre as quantidades de leite e/ou equivalente-leite vendidas directamente ao consumidor e que, durante o período de doze meses em causa, ultrapassem uma quantidade de referência a determinar.

O Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), precisa, no n.° 1 do artigo 2.°, que a quantidade de referência é igual à quantidade de leite ou de equivalente-leite entregue pelo produtor durante o ano civil de 1981 (fórmula A) ou à quantidade de leite ou de equivalente-leite adquirida por um comprador durante o ano civil de 1981 (fórmula B), aumentada de 1 %. Nos termos do n.° 1 do artigo 6.° desse regulamento, «é atribuída a cada produtor de leite e de produtos lácteos referido no n.° 2 do artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 uma quantidade de referência correspondente às vendas directas efectuadas por este durante o ano civil de 1981, aumentadas de 1 %».

Segundo o n.° 2 desse artigo, a totalidade das quantidades de referência, atribuídas em conformidade com o n.° 1, não devem exceder as fixadas no anexo do regulamento: para o Reino Unido, essa quantidade é de 187 000 toneladas.

As alíneas c), f) e h) do artigo 12.° do Regulamento n.° 857/84 precisam que, na acepção desse regulamento, se entende por

«c) produtor: o produtor agrícola, pessoa singular ou colectiva ou grupo de pessoas singulares ou colectivas cuja exploração se situa no território da Comunidade:

* Língua do processo: inglês.

— que vende leite ou outros produtos lácteos directamente ao consumidor,

— e/ou que entrega ao comprador;

f) a empresa de tratamento ou transformação de leite ou outros produtos lácteos: uma empresa ou grupo que limite a sua actividade leiteira a operações de recolha, embalagem, armazenagem e refrigeração ou a uma destas operações;

h) leite ou equivalente-leite vendidos directamente ao consumo: o leite ou os produtos lácteos convertidos em equivalente-leite, vendidos sem a intervenção de empresas de tratamento ou transformação de leite».

O Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208), fixa as regras de aplicação do direito nivelador suplementar referido no artigo 5.°-C do regulamento de base. Nos termos do seu artigo 4.°:

«1. Cada produtor de leite e de produtos lácteos referido no n.° 2 do artigo 5.° — C (do regulamento de base), envia ... ao organismo competente ... um pedido de registo, acompanhado de uma lista indicando a natureza e a quantidade das vendas directas efectuadas durante o ano civil de 1981...

2. Os produtores que tenham começado a venda directa de leite entre 1 de Janeiro de 1981 e 1 de Abril de 1984, ou que tenham modificado profundamente a sua actividade, depois de 1 de Janeiro de 1981, indicam, na lista que acompanha o pedido de registo, a natureza e a quantidade das vendas directas efectuadas nos doze últimos meses de actividade, expressas, se for caso disso, em equivalente-leite.

Se a sua actividade remonta a menos de doze meses, indicam a natureza e a quantidade de vendas efectuadas durante o período de venda efectivo.

3. ...

4. Os Estados-membros, no limite das quantidades referidas no n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84 e fixadas no seu anexo, atribuem:

a) aos produtores referidos no n.° 1, uma quantidade de referência que corresponda às suas vendas directas no ano civil de 1981, aumentadas de 1 % e, sendo caso disso, corrigidas de uma percentagem uniforme para respeitar o n.° 2 do artigo 6.° citado;

b) aos produtores referidos no n.° 2, uma quantidade de referência que corresponda às vendas nos doze últimos meses de actividade antes de 1 de Abril de 1984, afectada, sendo caso disso, de uma percentagem; quando os produtores não tenham ainda doze meses de actividade, os Estados-membros determinam uma quantidade anual de vendas, com base nas suas vendas efectivas, e atribuem-lhes uma quantidade de referência em conformidade com as disposições citadas...»

O Regulamento (CEE) n.° 590/85 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1985 (JO L 68, p. 1; EE 03 F33 p. 247), alterou o Regulamento n.° 857/84, designadamente, substituindo o seu artigo 6.° pelas seguintes disposições:

«*Artigo 6.°*

1. É atribuído a cada produtor de leite e de produtos lácteos referido no n.° 2 do artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 uma quantidade de referência correspondente às vendas directas efectuadas por este último durante o ano civil de 1981, aumentadas de 1 %.

Todavia, os Estados-membros podem prever que, no seu território, a quantidade de referência do produtor seja igual à quantidade de vendas directas que ele efectuou durante o ano civil de 1982 ou o ano civil de 1983, aumentada de uma percentagem. Essa percentagem pode ser modulada em função do nível de vendas de certas categorias de devedores, da evolução das vendas em certas regiões entre 1981 e 1983 ou da evolução das vendas de certas categorias de devedores durante o mesmo período, nas condições a determinar segundo o procedimento previsto no artigo 30.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68.

2. Sob reserva do artigo 6.°-A, a totalidade das quantidades de referência atribuídas nos termos do n.° 1 não deve exceder as quantidades indicadas em anexo».

No Reino Unido, que optou pela fórmula B (compradores), incumbe ao ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação (adiante «ministro»), por força das *Dairy Produce Quota Regulations* 1984 (S. I. 1984, n.° 1047), fixar uma quota inicial de vendas directas (a quantidade de referência para essas vendas prevista pela legislação comunitária) para cada produtor de leite e de produtos lácteos que apresente o respectivo pedido e preencha as condições necessárias para a concessão de uma quota. Após o ministro ter estabelecido uma quota inicial, o interessado pode, se contestar o montante da quota que lhe tenha sido concedida, interpor recurso dessa decisão, no prazo de vinte e um dias, para o Dairy Produce Quota Tribunal for England and Wales (adiante «Quota Tribunal»).

A empresa Hall & Sons (Dairy Farmers) Limited (adiante «Halls») exerce a actividade de fornecedor de leite e produtos lácteos, tais como, designadamente, queijo, natas e iogurte. A Halls vende directamente aos seus clientes (retalhistas e grossistas) sem passar por um regime administrado pelo Milk Marketing Board (adiante «MMB»). Embora também produza leite de efectivos próprios, a Halls compra leite a outros fornecedores para satisfazer a procura.

Em 22 de Agosto de 1984, a Halls apresentou um requerimento ao ministro para que lhe fosse concedida uma quantidade inicial de vendas directas. Por carta de 21 de Janeiro de 1985, o ministro informou-a de que se propunha atribuir-lhe uma quantidade inicial de 1 323 193 litros, com base numa estimativa da produção dos seus efectivos. Por decisão de 29 de Agosto de 1985, o Quota Tribunal, para o qual a Halls tinha interposto recurso, declarou não lhe ser possível modificar a quantidade inicial. Segundo o Quota Tribunal, apenas podia tomar em consideração, para efeitos da análise do direito que cabia à Halls no que se refere à atribuição de uma quantidade, as vendas de leite e produtos lácteos derivadas ou provenientes das próprias explorações. A Halls sustentava, pelo contrário, que deviam ser tidos em conta todas as vendas efectuadas no decurso do período em causa, sem ser necessário analisar se o leite tinha sido produzido nas explorações próprias ou comprado ao MMB.

A Halls interpôs seguidamente recurso de revista para a Queen's Bench Division do High Court. Esta decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal a seguinte questão prejudicial:

«Deve a quantidade de referência atribuída a um produtor de leite e de produtos lácteos, nos termos do Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, e do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, ser calculada com base em todas as vendas directas feitas pelo produtor no ano civil em causa ou, pelo contrário, com base nas vendas directas, feitas durante esse período, apenas de leite produzido por ele próprio?»

2. *A tramitação processual perante o Tribunal*

A decisão da Queen's Bench Division do High Court foi registada na Secretaria do Tribunal em 28 de Junho de 1988.

Em conformidade com o disposto no artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia, foram apresentadas observações escritas pela Halls, patrocinada por Stuart Isaacs e Neil Calver, barristers, e D. Jackson, solicitor, pelo Reino Unido, representado por George Pulman, barrister, e S. Hay, na qualidade de agente, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Grant Lawrence, na fase escrita do processo, e Peter Oliver, na fase oral, membros do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes.

O Tribunal, com base em relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, decidiu, em 4 de Outubro de 1989, dar início à fase oral sem instrução e deferir o processo à Primeira Secção. Todavia, pediu por escrito ao Governo britânico que lhe fornecesse, o mais tardar até 25 de Outubro de 1989, uma cópia integral das «Dairy Produce Quota Regulations 1984». Essa solicitação foi satisfeita dentro do prazo fixado.

II — Resumo das observações escritas apresentadas ao Tribunal

A recorrente na causa principal, a empresa *Halls*, tendo exposto as disposições legislativas comunitárias e nacionais em causa, explica que tanto ela como o Quota Tribunal estão de acordo sobre o facto da Halls ser um «produtor», na acepção da alínea c) do artigo 12.° do Regulamento n.° 857/84. Para a Halls, esta definição também vale no contexto dos outros regulamentos referentes ao direito nivelador suplementar. Já que o leite vendido pela Halls não passa por qualquer empresa de tratamento ou transformação é, portanto, vendido directamente ao consumidor.

Para a Halls, daí resulta forçosamente ser ela um dos produtores a que se refere o artigo 6.° do Regulamento n.° 857/84, quer na sua redacção inicial quer na sua nova versão, cujas disposições prevêem a obrigação de atribuir uma quantidade de referência que deve necessariamente corresponder às vendas directas efectuadas. Essa interpretação é, de resto, confirmada pelas disposições do artigo 4.°, n.os 2 e 4, alínea b), do Regulamento n.° 1371/84, aplicável ao caso concreto.

A Halls considera que essa interpretação é conforme não apenas ao sentido inequívoco das disposições referidas, mas ainda à noção de «quantidade de referência», tal como existe em direito comunitário. Com efeito, dado essa noção visar a quantidade de leite comercializada e o acesso ao mercado, deve ser calculada, na realidade, com base no conjunto das vendas do fornecedor que pratique a venda directa no decurso do período de referência em questão e não se relaciona com a sua própria produção. Remetendo para a declaração sobre o leite efectuada pelo Reino Unido em 27 de Outubro de 1970, bem como para a declaração sobre o leite que consta em anexo ao acto final de adesão do Reino Unido à CEE, a Halls sustenta que um dos objectivos da política comum é utilizar a maior quantidade possível de leite para o consumo, em forma líquida, no conjunto da Comunidade e que é necessário ter o cuidado, na aplicação dessa política, de não entravar a realização desse objectivo, o que reforça a interpretação que faz das disposições comunitárias em causa. Segundo a Halls, essa interpretação é, de resto, confirmada pelos acórdãos de 28 de Abril de 1988, Thevenot (61/87, Colect., p. 2375), e 17 de Maio de 1988, Erpelding (84/87, Colect., p. 2647), dado que esses acórdãos demonstram claramente que um elemento importante para a determinação da quantidade de referência a ser atribuída é a quantidade de leite «entregue pelo produtor» no decurso do período de referência considerado.

Para a Halls, qualquer interpretação do artigo 6.° do Regulamento n.° 857/84 que redunde no cálculo do direito nivelador suplementar exclusivamente com base nas vendas directas de leite da sua própria produção deve ser rejeitada:

— como contrária ao significado manifesto do artigo 6.°, anteriormente citado;

— como fixando, sem qualquer fundamento, limites ao significado manifesto, claro e inequívoco atribuído pela alínea h) do artigo 12.° à expressão «leite ou equivalente-leite vendidos directamente ao consumo»;

— como não sendo compatível quer como a noção de quantidade de referência quer com os objectivos da política comum;

— como não encontrando fundamento em disposições claras e precisas, enquanto certas disposições comunitárias, tais com o n.° 1 do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1422/78 do Conselho, de 20 de Junho de 1978, relativo à concessão de certos direitos especiais às organizações de produtores de leite no Reino Unido (JO L 171, p. 14; EE 03 F14 p. 158), o n.° 2 do artigo 5.°-C do regulamento de base, o artigo 6.° do Regulamento n.° 857/84 e o artigo 4.° do Regulamento n.° 1371/84 demonstram que o legislador comunitário teve largamente em consideração a categoria dos produtores constituída pelos fornecedores que praticam a venda directa;

— porque, embora a interpretação da Halls dê lugar a uma dupla atribuição de quantidades de referência, essa atribuição não se faz, nos dois casos, com a mesma base, tendo origem em duas situações distintas para as quais os regulamentos aplicáveis contêm disposições separadas;

— porque a interpretação defendida pela Halls não dá origem a qualquer discriminação entre produtores, tendo em conta a interpretação extensiva que deve ser dada às normas do direito comunitário derivado para evitar essa discrimina-

ção (ver acórdãos de 13 de Dezembro de 1983, Comissão/Conselho, 218/82, Recueil, p. 4063, e de 25 de Novembro de 1986, Klensch, 201/85 e 202/85, Colect., p. 3477), as condições que devem estar preenchidas para existir um risco de discriminação (ver acórdãos de 13 de Junho de 1978, Denkavit, 139/77, Recueil, p. 1317, e 19 de Outubro de 1977, Ruckdeschel, 117/76 e 16/77, Recueil, p. 1753), e o facto da Halls, como outros fornecedores que praticam a venda directa, se encontrar numa situação especial, que não é nem comparável nem idêntica à dos outros produtores que vendem o seu leite apenas ao MMB (ver, por analogia, os dois acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder, 120/86, Colect., p. 2321, e Von Deetzen, 170/86, Colect., p. 2555);

— porque a anomalia que resulta da interpretação sustentada pela Halls, ou seja, dar o mesmo leite lugar à dupla atribuição de quantidades de referência, não é de natureza, por si só, a invalidar essa interpretação (ver, no que se refere à existência dessas anomalias no âmbito do regime das quantidades e dos direitos niveladores suplementares no sector do leite, o relatório especial n.° 2/87 do Tribunal de Contas).

A Halls propõe, portanto, ao Tribunal que responda à questão prejudicial submetida no sentido de que a quantidade de referência deve ser calculada com base em todas as vendas directas efectuadas pelo produtor no decurso do ano civil em causa e não com base apenas nas vendas directas por ele efectuadas no decurso desse período e referentes ao leite por ele produzido.

O *Governo britânico* recorda que um certo número de modalides referentes à repartição da quantidade nacional entre os diferentes produtores de um Estado-membro, do mesmo modo que as modalidades de cobrança do direito nivelador, foram deixadas à discrição dos Estados-membros. A expressão «dairy produce sold by a producer by direct sale» deve, portanto, ser interpretada à luz das disposições comunitárias e não apenas face às disposições nacionais.

O Governo britânico considera que a Halls exerce simultaneamente dois tipos de actividade; por um lado, tem a gestão de um «holding» e vende produtos lácteos directamente aos consumidores, por outro, compra leite e vende leite ou produtos lácteos directamente aos consumidores. Segundo o Governo britânico, apenas a primeira dessas actividades cai no âmbito do artigo 5.°-C, n.° 2, do regulamento de base. Com efeito, as quantidades globais garantidas para as vendas por grosso (artigo 5.°-C, n.° 3) e as quantidades globais garantidas paras as vendas directas (anexo ao Regulamento n.° 857/84) são independentes umas das outras. A relação entre as duas está, contudo, demonstrada pelo artigo 6.°-A do Regulamento n.° 857/84 (aditado pelo Regulamento n.° 590/85), nos termos do qual os produtores dispõem de duas quantidades de referência, uma a título dos fornecimentos e outra a título das vendas directas, podendo obter um aumento de uma das duas quantidades de referência dentro de um período de doze meses, desde que haja uma redução do mesmo montante na outra quantidade de referência durante o mesmo período de doze meses.

Uma vez que a Halls não vende leite ao MMB, não tem uma quantidade de fornecimento. Apenas tem uma quantidade de vendas directas. Todo o leite comprado pela Halls ao MMB já foi objecto de uma quantidade atribuída ao produtor original. Admitir que o mesmo leite seja duas ou mais vezes objecto de uma quantidade será ir abso-

lutamente contra a finalidade da instauração de um regime de quantidades para os produtos lácteos. Se quem quer que possua uma vaca mas compre leite ao MMB tivesse direito a uma quantidade relativa a todo o leite assim comprado, grupos leiteiros poderiam pôr em causa o regime das quantidades e obter uma vantagem desleal em relação aos pequenos produtores. Daí resultaria uma discriminação substancial a favor dos produtores que praticam a venda directa e em detrimento dos que asseguram os fornecimentos.

A *Comissão*, apoiando a tese do Governo britânico, considera que é da coexistência das duas actividades exercidas pela Halls, ou de uma certa confusão entre elas, que resultam as dificuldades que se colocam ao órgão jurisdicional nacional. Na sua qualidade de proprietária de uma exploração de efectivos leiteiros, a Halls tem direito a uma quantidade de referência para a parte das suas vendas correspondente ao leite proveniente dos seus efectivos. Em contrapartida, não tem direito a uma quantidade de referência a título das vendas directas quando a sua actividade consiste em comprar leite a outros produtores e revendê-lo ao consumidor sob a forma de leite ou lacticínios, dado que nesse caso o produtor é a pessoa que obtém o leite dos seus efectivos.

A Comissão prossegue seguidamente à análise das fontes potenciais do leite comprado pela Halls. Considera que, sendo o leite comprado directamente a outros produtores, a Halls terá, é certo, direito, na sua qualidade de comprador, a uma quantidade de referência segundo a fórmula B do artigo 5.°-C, n.° 1, do regulamento de base, com fundamento nos fornecimentos que lhe tenham sido feitos. Ser-lhe-ia necessário seguidamente repartir essa quantidade entre os diferentes produtores a quem comprou o leite. A Comissão considera, contudo, que, na situação que caracteriza o mercado britânico de leite e produtos lácteos, parece ser mais provável que a Halls não compre directamente a produtores individuais mas, pelo contrário, a um organismo tal como o MMB.

A Comissão sustenta que a definição de produtor que consta da alínea c) do artigo 12.° do Regulamento n.° 857/84 não atribui à Halls o direito a uma quantidade de referência a título das vendas directas para a totalidade do leite vendido ao consumidor, provenha ou não esse leite da sua própria exploração, de que trata a primeira parte da definição. Essa quantidade de referência está concebida para beneficiar o produtor que comercializa directamente o leite proveniente dos seus efectivos sem passar por um terceiro.

A Comissão considera, finalmente, que a interpretação sustentada pela Halls poderá conduzir a um aumento da produção leiteira, o que é contrário ao objectivo prosseguido pela regulamentação comunitária.

G. Slynn
Juiz relator