ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Quinta Secção)
25 de Novembro de 1986 *

Nos processos apensos 201 e 202/85,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado, pelo Conseil d'État do Grão-Ducado do Luxemburgo, destinado a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

1) **Marthe Klensch,** viúva Kipgen, que exerce actividade comercial sob a denominação Laiterie Ekabe, em Eschweiler,

2) **Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola,** estabelecida em Stolzembourg,

3) **Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Corelux,** estabelecida em Berdorf,

e

Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, com intervenção de association agricole Luxlait, estabelecida no Luxemburgo (processo 201/85)

e entre

Société civile exploitation agricole de Niederterhaff, estabelecida e com sede em Bertrange

e

Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, com intervenção de laiterie Ekabe, estabelecida em Eschweiler (processo 202/85),

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, bem como de diversas disposições do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição referida no artigo 5.° C do Regulamento n.° 804/68, no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), com as modificações

* Língua do processo: francês.

que lhe foram introduzidas pelo Regulamento n.° 590/85 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1985 (JO L 68, p. 1; EE 03 F33 p. 247) e pelo Regulamento n.° 1305/85 do Conselho, de 23 de Maio de 1985 (JO L 137, p. 12; EE 03 F34 p. 208),

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

constituído pelos Srs. Y. Galmot, presidente de secção, G. Bosco, U. Everling, R. Joliet e J. C. Moitinho de Almeida, juízes,

advogado-geral: Sir Gordon Slynn
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

vistas as observações apresentadas:

— em representação de Marthe Klensch, representada por Yves Prussen, advogado no Luxemburgo,

— em representação das associations agricoles pour la promotion de la commercialisation laitière Procola e Corelux, por Fernand Entringer, advogado no Luxemburgo,

— em representação da société civile exploitation agricole de Niederterhaff, por Yves Prussen, advogado no Luxemburgo,

— em representação do Governo luxemburguês, por Ferdinand Hoffstetter, consultor de direcção adjunto no Ministério da Agricultura e da Viticultura,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Denise Sorasio, membro do seu Serviço Jurídico,

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 27 de Maio de 1986,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Julho de 1986,

profere o presente

ACÓRDÃO

1 Por decisões de 21 de Junho de 1985, entradas no Tribunal em 1 de Julho de 1985, o Conseil d'État do Grão-Ducado do Luxemburgo apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, cinco questões prejudiciais, idênticas em ambos os processos apensos, relativas à interpretação do n.° 3 do artigo 40.° do Tratado bem como de diversas disposições do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição referida no artigo 5.° C do Regulamento n.° 804/68, no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 13).

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de recursos interpostos por três centrais leiteiras/fábricas de lacticínios: a da Sr.ª Klensch, viúva Kipgen, exercendo actividade comercial sob a denominação Laiterie Ekabe, em Eschweiler, as associations agricoles pour la promotion de la commercialisation laitière Procola, de Stolzembourg, e Corelux, de Berdorf (processo 201/85), bem como por um produtor de leite, a société civile exploitation agricole de Niederterhaff, de Bertrange (processo 202/85), contra o secretário de Estado da Agricultura e Viticultura do Grão-Ducado do Luxemburgo.

3 Esses recursos pretendem a anulação de várias portarias pelas quais o secretário de Estado fixou quantidades de referência para efeitos da aplicação do regime comunitário de imposição suplementar sobre o leite. Em apoio dos seus pedidos, as recorrentes no processo principal alegam violação, entre outras, da proibição de discriminação entre produtores e compradores, contida no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, e de diversas disposições da regulamentação comunitária em matéria de imposição suplementar sobre o leite.

4 Quanto à regulamentação comunitária em causa, a legislação luxemburguesa que a pôs em execução e às observações apresentadas pelas recorrentes nos processos principais bem como pelo Governo luxemburguês e pela Comissão, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

5 A fim de poder apreciar a compatibilidade da legislação nacional com o direito comunitário, o Conseil d'État do Grão-Ducado do Luxemburgo suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal as seguintes questões:

«1) O artigo 40.°, n.° 3, do Tratado de Roma, nos termos do qual a organização comum dos mercados agrícolas deve excluir qualquer discriminação entre produtores da Comunidade, impede que um Estado-membro, em aplicação do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, escolha como ano de referência, para determinação da quantidade de referência a que alude o artigo 5.° C, n.° 1 do Regulamento (CEE) n.° 804/68, o ano indicado no n.° 1 do referido artigo 2.° se, de facto, essa escolha tiver como efeito beneficiar um comprador — e, consequentemente, os produtores de leite que fornecem esse comprador — em detrimento de outros produtores e dos compradores a quem fazem fornecimentos?

2) O artigo 2.°, n.os 1 e 2, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 permite — no caso de um Estado-membro ter escolhido como ano de referência o ano de 1981 — aumentar a quantidade de referência a que alude o referido n.° 1 numa percentagem ponderada em função do nível dos fornecimentos de certas categorias de pessoas sujeitas à imposição, quando essa possibilidade apenas esteja expressamente prevista no n.° 2 para o caso em que o Estado-membro tenha escolhido como ano de referência o ano civil de 1982 ou 1983?

3) A economia geral do Regulamento n.° 857/84 — e particularmente o artigo 2.°, n.° 2, o artigo 4.°, n.° 2, e o artigo 8.°, n.° 1 — autorizam um Estado-membro que tenha optado pela fórmula B a atribuir as quantidades de referência não concedidas, e provenientes de produtores que tenham cessado os fornecimentos desde 1981 por terem abandonado a produção, à reserva do comprador a quem aqueles produtores tinham feito os seus fornecimentos de leite, em vez de atribuir essa quantidade à reserva nacional?

4) O Regulamento (CEE) n.° 857/84, e, mais particularmente, o seu artigo 4.°, n.° 2, permite a um Estado-membro afectar à reserva do último comprador a quantidade de referência individual de um fornecedor que tenha cessado a actividade, ainda que acrescida de quantidades suplementares provenientes da reserva nacional?

5) No caso de ser afirmativa a resposta à quarta questão, o Regulamento (CEE) n.° 857/84 permite afectar essa quantidade de referência à reserva do último comprador a quem o fornecedor tenha feito entregas de leite pelo menos durante um período de dois anos consecutivos?»

Quanto à primeira questão

6 Pela primeira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, essencialmente, se a proibição de discriminação contida no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado se opõe a

que um Estado-membro escolha o ano de 1981 como ano de referência, na acepção do artigo 2.° do Regulamento n.°857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, quando a aplicação dessa opção no seu território tenha como efeito criar uma discriminação entre produtores da Comunidade.

7 As recorrentes no processo principal alegam quanto a este ponto que a escolha do ano de 1981 como ano de referência tem como efeito — dada a evolução do mercado dos lacticínios no Grão-Ducado do Luxemburgo desde 1981 — favorecer o comprador mais importante, ou seja, a association agricole Luxlait, em detrimento dos outros compradores. Em contrapartida, o Governo luxemburguês sustenta que, ao optar pelo ano de 1981 como ano de referência, teve em consideração o facto de as centrais leiteiras do Grão-Ducado do Luxemburgo estarem estruturadas de maneira diversa quanto à produção dos seus filiados. Em sua opinião, a aplicação de cada uma das fórmulas de atribuição de quotas teria necessariamente o efeito de repercutir os encargos de forma desigual sobre os diversos operadores, consoante o grau de desenvolvimento das explorações. A Comissão sublinha que a possibilidade de os Estados-membros escolherem entre vários anos de referência colocava os Estados-membros em situação de poderem optar pela mais adequada dentre elas face às suas estruturas de produção e de recolha.

8 Nos termos do n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, a organização comum dos mercados agrícolas, a estabelecer no âmbito da política agrícola comum «deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade». Esta disposição aplica-se a todas as medidas relativas à organização comum dos mercados agrícolas, independentemente da autoridade que as estabelece. Por conseguinte, vincula igualmente os Estados-membros quando estes põem em prática essa organização.

9 Esta constatação impõe-se tanto mais porque, segundo jurisprudência constante (acórdãos de 19 de Outubro de 1977, Ruckdeschel, processos 117/76 e 16/77, Recueil 1977, p. 1753; Moulins Pont-à-Mousson, processos 124/76 e 20/77, Recueil 1977, p. 1795), a proibição de discriminação enunciada no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado é apenas a expressão específica do princípio geral da igualdade que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário. Este princípio exige que as situações comparáveis não sejam tratadas de forma diferente, a menos que uma diferenciação se justifique objectivamente.

10 Por conseguinte, quando a regulamentação comunitária deixa aos Estados-membros a escolha entre várias modalidades de aplicação, estes são obrigados a respeitar o princípio enunciado no n.° 3 do artigo 40.° É esse o caso, designadamente, quando eles podem escolher entre várias opções, no caso presente entre os anos de referência de 1981, por um lado e, sob certas condições, 1982 e 1983, por outro.

11 Daqui resulta que os Estados-membros não poderiam, em tal caso, fazer uma opção cuja aplicação no seu território fosse susceptível de criar, directa ou indirectamente, uma discriminação entre os produtores em causa, na acepção do n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, consideradas as condições específicas do seu mercado e, designadamente, a estrutura das actividades agrícolas prosseguidas no seu território.

12 Sendo assim, cabe responder à primeira questão que a proibição de discriminação contida no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado se opõe a que um Estado-membro escolha o ano de 1981 como ano de referência, na acepção do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, quando, consideradas as condições específicas do seu mercado, a aplicação dessa opção no seu território tenha como efeito criar uma discriminação entre produtores da Comunidade.

Quanto à segunda questão

13 Pela segunda questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber, essencialmente, se o artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, permite que um Estado-membro que tenha escolhido o ano de 1981 como ano de referência na acepção daquela disposição fixe a quantidade de referência dos compradores aplicando à quantidade de leite comprada por eles durante esse ano uma percentagem modulada em função do nível de entregas de certas categorias de entidades devedoras.

14 A este propósito, resulta da própria redacção do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 que a faculdade de modular as quantidades de referência de acordo com as categorias de entidades devedoras, prevista para permitir tomar em consideração modificações estruturais ocorridas posteriormente a 1981, apenas é conferida aos Estados-membros que tenham escolhido 1982 ou 1983 como ano de referência.

15 Esta interpretação, baseada no texto da disposição em causa, está, além disso, em conformidade com a economia do sistema criado. Tal como a Comissão sublinhou com razão, o artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 visa facultar aos Estados-membros uma escolha entre dois métodos para determinar as quantidades de referência. Eles podem, com efeito, tomar por base quer o ano de 1981 — com a consequência de, nessa hipótese, sob reserva de determinados casos particulares taxativamente enumerados na regulamentação, deverem ignorar as evoluções posteriores — quer um ano de referência mais próximo da entrada em vigor do regime, com a consequência de deverem então ter em conta a evolução da produção e da recolha ocorridas até esse momento. Sendo esses dois métodos, porém, claramente distintos, não é possível conjugar os elementos de um com os do outro.

16 Há, por isso, que responder à segunda questão que o artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 3 de Março de 1984, se opõe, salvo casos expressamente previstos na regulamentação, a que um Estado-membro que tenha escolhido o ano de 1981 como ano de referência, na acepção daquela disposição, determine a quantidade de referência dos compradores aplicando à quantidade de leite por eles comprado durante esse ano uma percentagem modulada em função do nível dos fornecimentos de certas categorias de entidades devedoras.

Quanto às terceira e quarta questões

17 Pelas terceira e quarta questões, o órgão jurisdicional nacional pergunta, essencialmente, se o Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, permite que um Estado-membro que tenha optado pela fórmula B decida atribuir a quantidade de referência individual de um produtor que tenha cessado a sua actividade à quantidade de referência do comprador ao qual esse produtor entregava o leite na altura da cessação, em vez de atribuir essa quantidade à reserva nacional, e isso mesmo no caso de a quantidade de referência individual do referido produtor ter sido aumentada com quantidades suplementares provenientes da reserva nacional.

18 As recorrentes nos processos principais alegam que uma legislação nacional, como a que vigora no Grão-Ducado do Luxemburgo, que atribui as quantidades de referência individuais das explorações que cessaram a produção às centrais leiteiras por elas abastecidas, é susceptível de criar um benefício injustificado para os fornecedores dessas centrais leiteiras, em detrimento dos fornecedores filiados em outras

centrais leiteiras. Em contrapartida, o Governo luxemburguês e a Comissão sustentam que a regulamentação comunitária exige que as quantidades de referência dos compradores sejam fixadas em função das quantidades efectivamente recolhidas durante o ano de referência, salvo disposição específica em contrário que autorize que sejam tomados em consideração acontecimentos posteriores.

19 Cabe recordar a este propósito que o n.° 2 do artigo 7.° do Regulamento n.° 857/84, conjugado com a alínea d) do n.° 1 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.° C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208) dispõe que, no quadro da fórmula B, a quantidade de referência do comprador é adaptada, entre outros aspectos, para tomar em consideração os casos de passagem de produtores de um comprador para outro, sob reserva da faculdade de os Estados-membros preverem que uma parte das quantidades em causa seja acrescentada à reserva referida no artigo 5.° do Regulamento n.° 857/84 (reserva nacional). Por outro lado, o artigo 4.°, n.os 1, alínea a) e 2 do Regulamento n.° 857/84 prevê a atribuição à reserva nacional das quantidades de referência libertadas no caso de os Estados-membros terem concedido uma indemnização aos produtores que se comprometeram a abandonar definitivamente a produção de leite.

20 A regulamentação comunitária na matéria não comporta, no entanto, qualquer disposição referente à adaptação das quantidades de referência no caso de um produtor abandonar espontaneamente a produção. Convém por isso examinar se, mesmo na ausência de disposição expressa nesse sentido, esse caso deve ser equiparado às hipóteses mencionadas na regulamentação acima referida.

21 A este propósito, há que recordar que o Tribunal, no seu acórdão de 13 de Dezembro de 1983 (Comissão/Conselho, 218/82, Recueil 1983, p. 4063) declarou que, quando um texto de direito derivado comunitário exige uma interpretação, ele deve ser interpretado, na medida do possível, no sentido da sua conformidade com as disposições do Tratado e, mais especificamente no caso presente, com a exigência de não discriminação entre produtores da Comunidade consignada no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado.

22 Uma interpretação do regulamento de acordo com a qual a quantidade de referência individual de um produtor que tivesse cessado espontaneamente a sua actividade continuaria a pertencer ao comprador criaria assim uma discriminação entre

produtores. Com efeito, o comprador poderia reafectar essa quantidade aos produtores seus filiados, favorecendo assim estes últimos de forma injustificada em relação aos produtores filiados em outros compradores. Esta interpretação redundaria, além disso, em vincular ao seu comprador anterior o produtor que tivesse cessado a actividade e quisesse retomá-la, e não lhe permitiria escolher nesse momento outro comprador. Em contrapartida, esse efeito pode ser evitado interpretando-se as disposições acima citadas do Regulamento n.° 857/84 no sentido de que a adaptação das quantidades de referência se aplica, por analogia, ao caso de um produtor ter cessado espontaneamente a sua actividade. Na discussão perante o Tribunal não surgiu qualquer razão que justificasse que fossem tratados de forma diferente o caso em que um produtor tenha cessado a sua actividade após ter-lhe sido concedida uma indemnização e o caso em que ele tenha cessado a actividade espontaneamente.

23 Estas considerações valem, por maioria de razão, no caso de o produtor em causa ter beneficiado inicialmente da atribuição de uma quantidade suplementar, retirada da reserva nacional, nos termos dos artigos 3.° ou 4.° do Regulamento n.° 857/84, ou seja, designadamente no âmbito da realização de um plano de desenvolvimento.

24 Sendo assim, há que responder às terceira e quarta questões que o Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, se opõe a que um Estado-membro que tenha optado pela fórmula B decida atribuir a quantidade de referência individual de um produtor que tenha cessado a sua actividade à quantidade de referência do comprador a quem esse produtor fornecia leite na altura da cessação, em vez de atribuir essa quantidade à reserva nacional.

Quanto à quinta questão

25 Dado que a quinta questão foi apresentada apenas para o caso de resposta afirmativa à quarta, não há que decidir sobre ela.

Quanto às despesas

26 As despesas efectuadas pelo Governo luxemburguês e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não podem ser reembolsadas. Revestindo o processo, em relação às partes nos processos principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, cabe a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Conseil d'État do Grão-Ducado do Luxemburgo por decisões de 21 de Junho de 1985, declara:

1) **A proibição de discriminação contida no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado opõe-se a que um Estado-membro escolha o ano de 1981 como ano de referência, na acepção do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, quando, consideradas as condições específicas do seu mercado, a aplicação dessa opção no seu território tenha como efeito criar uma discriminação entre produtores da Comunidade.**

2) **O artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março, opõe-se, salvo casos expressamente previstos na regulamentação, a que um Estado-membro que tenha escolhido o ano de 1981 como ano de referência, na acepção daquela disposição, determine a quantidade de referência dos compradores aplicando à quantidade de leite por eles comprada durante esse ano uma percentagem modulada em função do nível dos fornecimentos de certas categorias de entidades devedoras.**

3) **O Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, opõe-se a que um Estado-membro que tenha optado pela fórmula B decida atribuir a quantidade da referência individual de um produtor que tenha cessado a sua actividade à quantidade de referência do comprador a quem esse produtor fornecia leite na altura da cessação, em vez de atribuir essa quantidade à reserva nacional.**

Galmot Bosco

Everling Joliet Moitinho de Almeida

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 25 de Novembro de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente da Quinta Secção

Y. Galmot