1. A proibição de discriminação contida no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado é apenas a expressão específica do princípio geral da igualdade que faz parte dos princípios fundamentais de direito comunitário e que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, a menos que uma diferenciação se justifique objectivamente. Ela aplica-se a todas as medidas relativas à organização comum dos mercados agrícolas, independentemente da autoridade que as estabelece, e vincula por isso igualmente os Estados-membros quando estes põem em prática essa organização. Opõe-se, em especial, a que um Estado-membro escolha o ano de 1981 como ano de referência, na acepção do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84, relativo à aplicação da imposição suplementar sobre o leite, 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, relativo à aplicação da imposição suplementar sobre o leite opõe-se, salvo em 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. Quando um texto de direito derivado comunitário exige uma interpretação, deve ser interpretado, na medida do possível, no sentido da sua conformidade com as disposições do Tratado.

4. O Regulamento n.° 857/84, relativo à aplicação da imposição suplementar sobre o leite, opõe-se 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 no momento da cessação, em vez de atribuir essa quantidade à reserva nacional.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA

apresentado nos processos apensos 201 e 202/85 *

I — Factos e tramitação processual

1. *A regulamentação comunitária aplicável*

a) O Regulamento n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68 que estabelece a organização comum do mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90 p. 10; EE 03 F30 p. 61) completou este último com um artigo 5.° C. Esta disposição instituiu uma imposição suplementar, a cargo dos produtores ou dos compra-

* Língua do processo: francês.

dores de leite de vaca, cujo objectivo é conter o crescimento da produção de leite, permitindo as evoluções e adaptações estruturais necessárias.

Por força do n.° 1 da nova disposição, o regime da imposição será aplicado em cada região do território dos Estados-membros, de acordo com uma das seguintes fórmulas:

— segundo a fórmula A, todos os produtores de leite devem pagar uma imposição sobre as quantidades de leite entregues a um comprador e que excedam a quantidade de referência a determinar;

— segundo a fórmula B, todos os compradores de leite ou de outros produtos lácteos (centrais leiteiras) devem pagar uma imposição sobre as quantidades de leite entregues pelos produtores e que excedam a quantidade de referência a determinar. O comprador que deve a imposição, por seu lado, deve fazê-la incidir apenas sobre os produtores que aumentaram as suas entregas, proporcionalmente ao seu contributo para o excedente da quantidade de referência do comprador.

A regulamentação em causa constituiu igualmente uma reserva comunitária com vista a completar as quantidades garantidas dos Estados-membros em que a aplicação do regime de imposição levanta dificuldades especiais que podem afectar as suas estruturas de abastecimento ou de produção (n.° 4 do artigo 5.° C).

b) O Regulamento complementar 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 (CEE) n.° 804/68, no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 69) fixou a imposição em 75 % do preço indicativo do leite, no caso de ser aplicada a fórmula A, e em 100 % do preço indicativo do leite, no caso de ser aplicada a fórmula B (n.° 1 do artigo 1.°).

O mesmo regulamento fixou, além disso, a quantidade de referência mencionada na regulamentação de base. A este propósito, dispõe no seu artigo 2.°:

«1. A quantidade de referência referida no n.° 1 do artigo 5.° C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 é igual à quantidade de leite ou de equivalente-leite entregue por produtor, durante o ano civil de 1981 (fórmula A) ou à quantidade de leite ou de equivalente-leite adquirido por um comprador, durante o ano civil de 1981 (fórmula B), aumentadas de 1 %.

2. Contudo os Estados-membros podem prever que, no seu território, a quantidade de referência indicada no n.° 1 seja igual à quantidade de leite ou de equivalente-leite entregue ou adquirida durante o ano civil de 1982 ou de 1983, afectada de uma percentagem estabelecida de modo a não ultrapassar a quantidade garantida definida no artigo 5.° C do Regulamento (CEE) n.° 804/68. Esta percentagem pode ser modificada em função do nível de entregas de certas categorias de entidades devedoras, da evolução das entregas em determinadas regiões entre 1981 e 1983 ou da evolução das entregas de certas categorias de entidades devedoras durante o mesmo período, segundo condições a determinar, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 30.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68.

3. ...»

Os Estados-membros são autorizados, no âmbito da reestruturação da produção de leite, quer a conceder uma indemnização aos produtores que se comprometam a abandonar definitivamente a produção de leite, quer a conceder aos produtores, em certas condições, uma quantidade de refe-

rência suplementar. As quantidades de referência libertadas são, em caso de necessidade, acrescentadas à reserva constituída pelo Estado-membro dentro do limite da sua quantidade garantida (n.os 1 e 2 do artigo 4.° e artigo 5.° do Regulamento n.° 857/84). Convém salientar igualmente que os Estados-membros podem, em certas condições e durante um período limitado, conceder as quantidades de referência não utilizadas dos produtores ou dos compradores aos produtores ou compradores que tenham excedido a sua própria quantidade de referência (artigo 4.° A do Regulamento n.° 857/84, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 590/85 do Conselho, de 26.2.1985, JO L 68, p. 1; EE 03 F33 p. 247).

Por fim, em caso de aplicação da fórmula B (imposição devida pelos compradores), os Estados-membros podem, em certas condições, tomar as medidas necessárias que permitam aos compradores de leite e de produtos lácteos gerir as quantidades de referência que lhes são atribuídas, incluindo a afectação e reafectação das quantidades dos seus produtores (n.° 1 do artigo 8.°, conjugado com o artigo 10.° do Regulamento n.° 857/84).

c) Pelo Regulamento n.° 1371/84, de 16 de Maio de 1984 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208) a Comissão fixou as modalidades de aplicação da imposição suplementar, com base nos regulamentos do Conselho.

2. *A legislação luxemburguesa para execução da regulamentação comunitária*

A regulamentação comunitária já referida foi posta em execução no Grão-Ducado do Luxemburgo designadamente pelo regulamento grão-ducal de 3 de Outubro de 1984, relativo à aplicação do regime da imposição suplementar sobre o leite no Grão-Ducado do Luxemburgo (Memorial 1984, p. 1486). Este regulamento opta pela fórmula B (artigo 1.°). Determina as quantidades de referência dos compradores com base nas quantidades compradas em 1981; a estas quantidades de base são todavia aplicados certos coeficientes que tomam em consideração a evolução das quantidades de leite entregues aos diferentes compradores entre 1981 e 1983, em relação à evolução média das entregas no Luxemburgo (artigo 2.°).

O regulamento grão-ducal fixa igualmente as modalidades de repercussão, sobre os produtos, da imposição eventualmente devida pelo comprador no caso de exceder a sua quantidade de referência. A este respeito, parte do princípio de que a quantidade individual de base do produtor é fixada por referência às entregas efectuadas por ele em 1981, sendo esta quantidade todavia adaptada em função das entregas efectuadas em 1983. No caso de a soma das quantidades de referência individuais assim calculadas exceder a quantidade de referência do comprador, as quantidades que faltam são imputadas no conjunto das quantidades de referência individuais proporcionalmente à sua importância. Em contrapartida, a parte da quantidade de referência do comprador não atribuída constitui «uma reserva do comprador» que este último apenas pode afectar segundo regras a estabelecer por regulamento grão-ducal (artigo 3.°).

Prevêem-se regras específicas relativas à repercussão da imposição sobre os produtores, para o caso de um fornecedor passar de um comprador para outro e para o caso de um fornecedor cessar as entregas aos compradores. Na primeira hipótese, uma quantidade correspondente à atribuída ao fornecedor é subtraída à quantidade de referência do primeiro comprador para ser acrescentada à do novo comprador. Pelo contrário, na segunda hipótese, a quantidade de referência atribuída ao fornecedor que cessou os fornecimentos é afectada à reserva do último comprador a quem um fornecedor tenha entregue leite pelo menos durante um

período de dois anos consecutivos (artigo 7.°).

3. *Os litígios nos processos principais*

As recorrentes no processo principal que está na origem do processo 201/85, Sr.ª Klensch, viúva Kipgen, exercendo o comércio sob a denominação Laiterie Ekabe, em Eschweiler, e as associations agricoles pour la promotion et commercialisation laitière Procola, de Stolzembourg, e Corelux, de Berdorf, são compradores de leite na acepção da regulamentação referida. Interpuseram recurso para o Conseil d'État do Grão-Ducado do Luxemburgo pedindo a anulação das portarias n.os 1666, 1668 e 1669/84 do secretário de Estado da Agricultura e Viticultura, de 10 de Outubro de 1984, que fixam as suas quantidades de referência para efeitos da aplicação do regime comunitário da imposição suplementar sobre o leite. O recurso interposto pela Sr.ª Klensch pretende, além disso, a anulação das portarias n.os 1666 e 1668/84, já citadas, bem como da portaria n.° 1667/84, do mesmo secretário de Estado, de 10 de Outubro de 1984, na medida em que esses actos fixam as quantidades de referência dos compradores concorrentes da Ekabe.

A recorrente no processo principal que está na origem do processo 202/85, societé civile exploitation agricole de Niederterhaff, de Bertrange, é produtora de leite. Pelo seu recurso interposto para o Conseil d'État do Grão-Ducado do Luxemburgo, pretende, por um lado, a anulação da portaria n.° 1669/84, já referida, que fixa a quantidade de referência da Ekabe, na medida em que esta portaria redundou na fixação das quantidades de referência aplicáveis à produção da recorrente, e, por outro lado, a anulação da decisão administrativa do Ministério da Agricultura que indicou a quantidade de referência individual que lhe tinha sido atribuída na qualidade de fornecedor da Ekabe.

Em apoio desses recursos as recorrentes alegam, além de vários fundamentos baseados em violação da Constituição e da legislação luxemburguesas bem como da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, uma violação da proibição de discriminação entre produtores e compradores de leite, contida no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, e uma violação de diversas disposições da regulamentação comunitária em matéria de imposição suplementar sobre o leite.

Foi com a finalidade de poder apreciar esta última ordem de argumentos baseados numa violação do direito comunitário que o Conseil d'État do Grão-Ducado do Luxemburgo suspendeu a instância e apresentou ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, as seguintes questões, idênticas em ambos os processos:

«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 im-

posição, quando essapossibilidade 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?»

4. *Tramitação do processo no Tribunal*

As decisões de reenvio foram registadas na Secretaria do Tribunal em 1 de Julho de 1985.

Por despacho de 10 de Julho de 1985, o Tribunal decidiu a apensação dos presentes processos para efeitos do processo e do acórdão.

Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, foram apresentadas observações escritas pelas recorrentes no processo principal que deu origem ao processo 201/85, Marthe Klensch, representada por Yves Prussen, advogado no Luxemburgo, e as associations agricoles pour la promotion de la commercialisation laitière Procola e Corelux, ambas representadas por Fernand Entringer, advogado no Luxemburgo; pelo Governo luxemburguês, representado por Ferdinand Hoffstetter, consultor de direcção adjunto no Ministério da Agricultura e da Viticultura, na qualidade de agente, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Denise Sorasio, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente.

Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu, em 4 de Março de 1986, atribuir o processo à Quinta Secção, nos termos do artigo 95.° do Regulamento Processual, e iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia. O Tribunal decidiu, porém, dirigir perguntas à Comissão por escrito.

II — Observações escritas

1. *Quanto à situação do mercado do leite no Luxemburgo*

a) A Sr.ª *Klensch* observa que a organização de mercado dos produtos lácteos no Luxemburgo se caracteriza pelo facto de existirem apenas duas empresas que efectuam a pasteurização e a transformação dos produtos lácteos, a saber, a associação agrícola Luxlait — em que estaria filiada a grande maioria dos produtores de leite luxemburgueses — e a empresa privada Ekabe. Em 1983, a parte da Luxlait na produção de leite teria sido de 71,5 % e a parte da Ekabe de 15,3 %. Além disso, duas associações agrícolas, a Procola e a Corelux, organizariam a venda para a República Federal da Alema-

nha dos lacticínios das explorações aderentes.

A parte da Luxlait no mercado dos lacticínios estaria a diminuir desde há vários anos, em virtude do descontentamento dos aderentes no que toca à política de preços por ela praticada. Consequentemente, numerosos filiados na Luxlait ter-se-iam afastado para se tornarem fornecedores da Ekabe, da Corelux ou da Procola.

Os produtores filiados nestas últimas empresas deveriam considerar-se dos mais activos. Pelo contrário, entre os produtores filiados na Luxlait existiria um número particularmente elevado de pequenas explorações (com uma produção inferior a 80 000 litros por ano). Com efeito, 92,3% dos pequenos produtores seriam membros da Luxlait e somente 7,3 % dos pequenos produtores seriam fornecedores da Ekabe.

Constatar-se-ia igualmente que a parte de longe mais significativa das empresas em vias de desaparecimento se encontra entre os fornecedores da Luxlait. De igual modo, a produção dos fornecedores da Ekabe entre 1981 e 1983 teria aumentado em média 15 %, enquanto a dos fornecedores da Luxlait apenas teria aumentado em média 9,36 %.

b) As associações agrícolas *Procola* e *Corelux* afirmam que, até à criação da Procola (em Agosto de 1978) e da Corelux (em Maio de 1982), havia apenas dois compradores de leite no Luxemburgo, a Luxlait e a Ekabe.

Teriam surgido desinteligências no interior da Luxlait devido à falta de transparência das contas da sociedade para camuflar o financiamento de actividades deficitárias por meio de sectores economicamente prósperos, como a indústria leiteira. Por esta razão, um certo número de produtores teria, ao longo dos anos, abandonado a Luxlait para constituir a sua própria associação agrícola sob a denominação Procola ou Corelux. Em 1981, os quatro compradores teriam comercializado as seguintes quantidades:

Luxlait: 191 743 204 kg,

Ekabe: 38 186 362 kg,

Procola: 25 869 253 kg,

Corelux: 6 001 468 kg.

O abandono da Luxlait por parte dos produtores teria sido contínuo desde a criação da Procola e da Corelux: com efeito, diversos produtores, totalizando cerca de 4,5 milhões de kg de leite, teriam anunciado o seu afastamento da Luxlait a partir de 31 de Dezembro de 1985, para aderir à Procola ou à Corelux.

c) O *Governo luxemburguês* sublinha que a introdução de um sistema de quotas, introduzindo uma restrição no mercado, foi particularmente difícil para a economia do sector luxemburguês dos lacticínios. Com efeito, a produção de leite representaria no Luxemburgo mais de 45 % da produção final total da agricultura. Seria, assim, um dos principais pilares da agricultura luxemburguesa e constituiria, portanto, uma fonte importante de rendimentos para numerosas explorações.

A isto acresceria que a agricultura no Grão-Ducado sofre de certas limitações naturais (o Luxemburgo estaria classificado como zona desfavorecida) e não dispõe de qualquer produção alternativa aceitável do ponto de vista da rentabilidade. Além disso, no momento da introdução do sistema de quotas, numerosas explorações teriam acusado um atraso estrutural significativo, por não terem ainda encetado o processo do seu desenvolvimento ou por terem iniciado recentemente a sua reestruturação.

As instâncias comunitárias teriam tomado em conta estas dificuldades ao atribuir uma parte da reserva comunitária ao Luxemburgo.

d) A *Comissão* afirma que a produção de leite fornecida às empresas de tratamento e de transformação no Luxemburgo foi de 261 800 toneladas em 1981. Em consequência, a «quantidade global garantida» teria sido fixada em 268 000 toneladas para o primeiro período de aplicação do regime de imposição suplementar e em 265 000 toneladas para cada um dos quatro períodos seguintes, ou seja, aproximadamente a um nível correspondente às quantidades efectivamente fornecidas em 1981, acrescidas de 1 % (n.° 3 do artigo 5.° C do Regulamento n.° 804/68, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 856/84).

Ademais, o Luxemburgo teria sido contemplado com uma parte da reserva comunitária, num montante total de 393 000 toneladas, ou seja, 25 000 toneladas, o que teria elevado a quantidade global garantida para 293 000 toneladas (ver artigo 1.° do Regulamento n.° 1371/84). Por outro lado, os fornecimentos de leite no Luxemburgo situar-se-iam ao nível de 291 000 toneladas, isto é, a um nível inferior ao limite fixado.

Segundo as informações publicadas na imprensa especializada, as quantidades atribuídas aos quatro compradores estabelecidos no Luxemburgo corresponderiam aos seguintes números:

Luxlait: 212 500 toneladas,

Ekabe: 44 700 toneladas,

Procola: 29 000 toneladas,

Corelux: 7 000 toneladas.

As autoridades luxemburguesas teriam igualmente aplicado a regulamentação comunitária que autoriza os Estados-membros, para o primeiro período de doze meses, a atribuir aos produtores ou compradores que tenham excedido a sua quantidade de referência a parte das quantidades de referência não utilizada por certos produtores ou compradores. Dado que os outros compradores no Luxemburgo teriam ficado aquém das suas quantidades de referência num total de 2 813 toneladas, as quantidades de referência inicialmente atribuídas à Procola e à Corelux teriam sido acrescidas, respectivamente, de 606 e 264 toneladas, correspondentes ao excesso verificado.

Resultaria desta medida que nenhum comprador e, consequentemente, nenhum produtor do Luxemburgo, deve efectivamente pagar a imposição suplementar em relação ao período considerado.

2. *Quanto à primeira questão*

As recorrentes no processo principal entendem que a primeira questão exige uma resposta afirmativa, enquanto o Governo luxemburguês sugere que se lhe dê uma resposta negativa. A Comissão tomou uma posição matizada.

a) A Sr.ª *Klensch* entende que, por razões atinentes à evolução do mercado, a escolha do ano de referência redunda numa distorção manifesta. Esta desigualdade de tratamento não teria sido eliminada pela adaptação da quantidade de referência em função do aumento de produção entre 1981 e 1983.

Com efeito, a central leiteira Luxlait, cujo aumento de produção teria sido o menos sensível durante os anos que antecederam a aplicação do regime de quotas de leite, teria sido contemplada com uma quantidade de referência igual a 105,01 % da sua produção de 1983. A Ekabe teria recebido uma quantidade de referência de 104,1 %, enquanto aos dois outros compradores teriam sido atribuídas respectivamente quantidades de referência de 96,34 % e de 103,49 % da sua produção de 1983. Isto teria tido a consequência de a Luxlait não ter esgotado a sua quota, enquanto os três outros compradores a excederam. Decorreria daqui que os mecanismos aplicados têm o efeito de favo-

recer uma empresa compradora em detrimento das empresas concorrentes e dos seus fornecedores. De igual modo, numerosas empresas agrícolas filiadas nos três outros compradores teriam sido obrigadas a reduzir as suas produções de 15 a 20 %.

Uma tal evolução constituiria uma discriminação proibida pelo n.° 3 do artigo 40.° do Tratado. De acordo com a jurisprudência do Tribunal, esta disposição seria apenas a expressão concreta do princípio geral de igualdade que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário. Resultaria daqui que um regime que impõe uma repartição discriminatória dos encargos não pode justificar-se no âmbito da realização dos objectivos de política agrícola comum. Além disso, um tal regime constituiria violação do princípio da proporcionalidade, complementar da proibição de discriminação.

b) As associações agrícolas *Procola* e *Corelux* afirmam que a escolha do ano de 1981 como ano de referência constitui uma forma subtil de favorecer a Luxlait em detrimento dos outros compradores. Com efeito, em virtude das interrupções da produção ocorridas desde 1981, a Luxlait beneficiaria da maior quantidade de reserva sobre a sua quota de base, da qual poderia beneficiar os produtores nela filiados que, dessa forma, não seriam afectados pelas reduções de produção. A reserva da Luxlait seria de 3,67 % da sua quota de base, ao passo que as reservas da Ekabe e da Procola seriam apenas de 1,28 % e de 0,27 % das suas quotas de base respectivas; a Corelux não disporia de qualquer reserva.

Existiriam também desigualdades no respeitante aos efeitos da regulamentação sobre os produtores. Assim, as compras da Luxlait teriam aumentado em 4,74 % em relação a 1983, ao passo que as compras da Ekabe apenas teriam aumentado 3,75 %. As empresas Procola e Corelux teriam mesmo revelado uma diminuição de compras de 3,17 % e 5,83 %, respectivamente.

Essas desigualdades objectivamente injustificadas violariam simultaneamente o n.° 3 do artigo 40.° do Tratado e o princípio de um mercado aberto, princípio esse que está na base das organizações comuns dos mercados agrícolas.

c) O *Governo luxemburguês* afirma que o sistema comunitário das quotas de leite, ao mesmo tempo que delineia um quadro geral, deixa ao poder dos Estados-membros determinadas escolhas para assegurar a sua aplicação. Entre essas escolhas figuraria a do ano de referência entre os anos de 1981, 1982 ou 1983; o Governo luxemburguês teria optado pelo ano de 1981.

Ao efectuar essa escolha, o Governo luxemburguês teria tentado encontrar uma solução tendo em conta todos os interesses em causa. No entanto, seria um facto que as diversas fábricas de lacticínios estão estruturadas de forma diferente quanto à produção leiteira dos seus filiados. Com efeito, a sua situação seria função simultaneamente da proporção de pequenos produtores de leite, de grandes e médios produtores e de produtores cuja produção variou acentuadamente ao longo dos anos. Por isso, a aplicação da fórmula escolhida para atribuição das quotas não se repercute da mesma forma nos diferentes compradores. Esta diferença quanto aos efeitos não se deveria, contudo, a uma escolha arbitrária, mas seria antes consequência da estrutura dos seus fornecedores.

No que concerne os produtores, seria inevitável que um sistema de limitação, independentemente do ano de referência escolhido, comportasse tratamentos diferentes consoante o seu grau de desenvolvimento na produção de leite. Todavia, esta diferença

corresponderia a uma desigualdade das suas situações no momento da aplicação do sistema de quotas.

Estas explicações fariam transparecer que, ao escolher o ano de 1981, o Governo luxemburguês se deixou guiar por critérios objectivos susceptíveis de respeitar o dinamismo das explorações avançadas e de permitir a reestruturação das pequenas e médias explorações. Esta política seria compatível com o n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, na interpretação que lhe é dada pelo Tribunal. Este julgou, no acórdão de 27 de Setembro de 1979 (Eridania, 230/78, Recueil 1979, p. 2749), que «não existe discriminação na acepção do artigo 40.° do Tratado se uma desigualdade de tratamento das empresas corresponder a uma desigualdade das situações em que essas empresas se encontram».

d) A *Comissão* entende que os elementos essenciais para a resposta a dar ao juiz *a quo*, no que respeita ao ano de referência, ressaltam da simples leitura do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84.

Por força desta disposição, os Estados-membros estariam autorizados a determinar as quantidades de referência das pessoas sujeitas à imposição, no caso vertente os compradores (fórmula B), quer na base das quantidades de leite compradas em 1981, aumentadas em 1 %, quer na base das quantidades compradas em 1982 ou 1983, afectadas neste caso, de uma percentagem que permitisse atingir ao nível nacional o mesmo resultado quantitativo global que seria obtido se eles tivessem escolhido 1981 + 1 %, entendendo-se que essa percentagem é necessariamente uniforme para todas as entidades devedoras.

O princípio seria, pois, a fixação das quantidades de referência com base no ano de 1981. O recurso aos dados relativos aos anos de 1982 ou 1983 seria uma excepção e, simultaneamente, uma opção oferecida à livre escolha dos Estados-membros. *A fortiori*, a opção a favor da primeira solução não estaria dependente do respeito de quaisquer exigências. Por conseguinte, não se poderia considerar que a utilização do ano de 1981 como ano de referência seja apenas lícita em determinadas hipóteses ou situações de facto. Essa fórmula teria, pelo contrário, todas as características de um regime de direito comum e de uma norma automaticamente aplicável pelas autoridades nacionais.

Decorreria daqui que a possibilidade de escolher o ano de 1981 não poderia ser negada aos Estados-membros com base no princípio da igualdade de tratamento sem pôr em causa a validade do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84. Todavia, não sendo este elemento invocado pelo juiz nacional, a Comissão limitar-se-ia a observar que a grande diversidade das estruturas de produção e recolha de leite na Comunidade, bem como as diferenças de ritmos de evolução nos anos recentes, bastam para justificar que a regulamentação comunitária — em virtude da sua natureza genérica por definição, e, além disso, extremamente limitativa para os seus destinatários — deixe às autoridades nacionais a escolha entre várias fórmulas sobre muitos dos elementos do novo regime.

Nem por isso seria menos certo que, ao escolher uma das opções que lhes são oferecidas, os Estados-membros devem respeitar simultaneamente o conjunto das disposições de aplicação geral da regulamentação. Seria esse o caso, designadamente, das que pretendem — para se determinar a quantidade

de referência do comprador — tomar em consideração a situação dos produtores que lhe fornecem o leite, e, em particular, das que regulam os movimentos de produtores entre centrais leiteiras.

A Comissão esclarece a este propósito que o Regulamento de aplicação n.° 1371/84 enumera no seu artigo 6.°, de forma taxativa, alguns casos em que há que adaptar a quantidade de referência do comprador, entre os quais o caso da passagem de produtores de um comprador para outro. Este texto deveria ser interpretado como abrangendo igualmente as passagens ocorridas entre o ano de referência e o início da aplicação do novo regime.

Por conseguinte, se um Estado-membro opta pelas quantidades efectivamente entregues aos compradores em 1981, aumentadas de 1 %, para determinar as quantidades de referência dos compradores, deve adaptar essas quantidades em função das passagens de produtores de um comprador para outro, bem como do aparecimento, desaparecimento ou fusão de compradores, ocorridos entre 1981 e a entrada em vigor da nova regulamentação.

Em conclusão, a Comissão sugere que se responda à primeira questão como se segue:

«O n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho não faz depender de qualquer condição particular a escolha de um Estado-membro em favor da fixação das quantidades de referência das pessoas sujeitas ao regime de imposição suplementar ao nível dos fornecimentos de leite efectivamente atingido em 1981, aumentados de 1 %, sem prejuízo do respeito das outras disposições da regulamentação comunitária que exigem que sejam considerados determinados elementos posteriores ao ano de 1981, e, designadamente, as passagens de produtores de um comprador para outro.»

3. *Quanto à segunda questão*

O Governo luxemburguês entende que a segunda questão exige uma resposta afirmativa. Em contrapartida, a Comissão sugere que se responda pela negativa. As recorrentes no processo principal não tomaram posição em separado sobre esta questão.

a) O *Governo luxemburguês* reconhece que, ao analisar-se a letra dos n.^{os} 1 e 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84, poder-se-ia ser levado a concluir que apenas poderia admitir-se uma modulação das quantidades de referência no caso da escolha de 1982 ou de 1983 como ano de referência. Haveria que salientar, no entanto, que nenhuma disposição deste mesmo regulamento exclui expressamente a possibilidade de modulação em caso de escolha do ano de 1981. Mais ainda, essa modulação afigurar-se-ia conforme com a finalidade da regulamentação comunitária. Com efeito, resultaria dos considerandos e das disposições regulamentares que o Conselho, ao criar um sistema de quotas muito complexo, quis tomar em consideração a diversidade das estruturas da produção do leite e, portanto, evitar efeitos demasiado drásticos.

b) Na opinião da *Comissão*, em contrapartida, não pode existir modulação das quantidades de referência de acordo com categorias de entidades devedoras quando o Estado-membro tenha escolhido 1981 como ano de referência.

Resultaria do próprio texto da disposição em causa que a faculdade de modular a quantidade de referência só é proporcionada às autoridades nacionais no caso de terem escolhido 1982 ou 1983 como ano de referência. De igual modo, a possibilidade de modular a percentagem aplicada às entregas efectivas em 1982 ou 1983, quer em função da evolução das entregas por regiões

quer em função do nível ou da evolução das entregas de cada categoria de entidades devedoras, não existe em relação ao Estado-membro que tenha escolhido 1981 como ano de referência.

Aliás, esta disposição inserir-se-ia de forma coerente no conjunto do dispositivo criado. Com efeito, ou o Estado-membro optaria por fixar as quantidades de referência tomando como base o ano de 1981 e, consequentemente, por ignorar as evoluções posteriores, ou escolheria um ano de referência mais próximo da entrada em vigor do novo regime, dispondo então da possibilidade de tomar em consideração as evoluções da produção e recolha ocorridas até esse momento.

Por isso, qualquer regulamentação nacional que de algum modo misture as duas fórmulas, nitidamente distintas na regulamentação comunitária, não poderia ser considerada como estando em conformidade com esta. Seria assim quer se tratasse da tomada em consideração da evolução, posterior a 1981, da recolha dos compradores quer do nível de fornecimento atingido pelos produtores depois de 1981.

Em conclusão, a Comissão propõe que se responda à segunda questão como se segue:

«O artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84 não permite, no caso de um Estado-membro ter escolhido como ano de referência o ano de 1981, nos termos do n.° 1 desse artigo, aumentar as quantidades de referência dos compradores assim definidas numa percentagem modulada de acordo com as categorias de devedores conforme vem previsto na segunda frase do n.° 2 do mesmo artigo, que tem em vista exclusivamente o caso de um Estado-membro ter escolhido como ano de referência 1982 ou 1983.»

4. *Quanto à terceira questão*

As recorrentes no processo principal sugerem que se responda negativamente à terceira questão, enquanto o Governo luxemburguês e a Comissão respondem em sentido afirmativo.

a) A Sr.ª *Klensch* afirma que a disposição do regulamento grão-ducal de acordo com a qual as quantidades de referência das explorações que cessem toda a actividade ou diminuam a sua actividade revertem a favor das centrais leiteiras para serem englobadas na reserva disponível para o conjunto de fornecedores dessa central leiteira comporta uma vantagem particular para os fornecedores de um determinado comprador em prejuízo dos fornecedores filiados nos outros compradores. Criaria, assim, um elemento de distorção da concorrência, dado que as diferenças entre os diversos preços oferecidos pelos compradores aos seus fornecedores seriam contrabalançados pelo atractivo — que a adesão à Luxlait oferece actualmente — de produzir para além da quota oficial.

Esta medida teria como finalidade dissuadir os aderentes da Luxlait de se desvincularem dessa associação agrícola para se tornarem fornecedores de um dos outros compradores.

Resultaria daqui que o Regulamento n.° 857/84 se opõe a que um Estado-membro que tenha optado pela fórmula B atribua a quantidade de referência individual de um produtor que tenha cessado os fornecimentos, por ter cessado a exploração, à reserva do comprador ao qual esse produtor efectuava as suas entregas, em vez de atribuir essa quantidade à reserva nacional.

b) As associações agrícolas *Procola* e *Corelux* salientam que a finalidade dos regulamentos em causa é reduzir os excedentes a fim de equilibrar a produção e o consumo. Para isso, seriam indispensáveis uma política comum para o leite e uma política nacional complementar da primeira.

Por conseguinte, a quantidade de referência individual de um produtor que cesse a produção deveria reverter para a reserva nacional a fim de dotar o poder político de meios para empreender uma política agrícola que, de acordo com as disposições do direito comunitário, deveria também ser uma política de rendimentos para os agricultores.

c) O *Governo luxemburguês* observa que a resposta à terceira questão resulta do n.° 1 do artigo 8.° do Regulamento n.° 857/84, que prevê que «no caso de aplicação da fórmula B, os Estados-membros podem tomar as medidas necessárias que permitam aos compradores de leite e produtos lácteos gerir as quantidades de referência que lhes são atribuídas, incluindo a afectação e a reafectação das quantidades mencionadas no artigo 10.°». Resulta desta disposição que as quantidades tornadas disponíveis na sequência do abandono da produção pelo fornecedor ficam adquiridas pelo comprador e são, portanto, afectadas à sua reserva, uma vez que o comprador só poderia afectá-las em conformidade com um regulamento nacional.

Esta tese seria corroborada pelo facto de o Regulamento n.° 857/84, no artigo 4.°, n.^{os} 1, alínea a) e 2, prever *expressis verbis* um caso de transferência de quantidades de referência individuais libertadas para a reserva nacional, no caso de os Estados-membros concederem uma indemnização aos produtores que se comprometam a abandonar a produção de leite.

d) De acordo com a *Comissão*, a escolha de 1981 como ano de referência implica que as quantidades de referência dos compradores sejam fixadas em função das quantidades efectivamente recolhidas durante esse ano, salvo disposição em contrário que imponha ou autorize que sejam tomados em consideração acontecimentos posteriores, como as passagens de produtores de um comprador para outro. Dado que a regulamentação comunitária não faz referência às cessações espontâneas da produção nem às diminuições de produção, resulta daí que não existe base legal para uma redução da quantidade do comprador em função de tais elementos.

Além disso, as características próprias da fórmula comprador (fórmula B) seriam precisamente as de permitir a realização, no seio de cada comprador, de uma compensação automática entre produtores que aumentam as suas entregas e produtores que diminuem as suas ou as suspendem totalmente. Precisamente para tomar em consideração essa situação, a taxa da imposição seria de 100 % do preço indicativo do leite na fórmula B, ao passo que seria de 75 % na fórmula A. A economia do regime de imposição suplementar implicaria, por isso, em caso de aplicação da fórmula B, que as diminuições da produção de uns beneficiassem os outros produtores que vendem ao mesmo comprador.

Por outro lado, as fontes de alimentação da reserva nacional, destinada a permitir a atribuição de quantidades suplementares em casos determinados (artigo 5.° do Regulamento n.° 857/84), seriam taxativamente enumeradas. Tratar-se-ia, em particular, do abatimento uniforme sobre as quantidades de referência de todas as pessoas sujeitas à imposição e das cessações definitivas da produção de leite ocorridas posteriormente à entrada em vigor do novo regime, no quadro de um regime nacional de incentivos que comporta indemnização do produtor. Essas cessações de produção distinguir-se-iam totalmente das que constituem o objecto da presente questão.

Em conclusão, a Comissão propõe que se responda à terceira questão como se segue:

«A regulamentação comunitária relativa ao regime da imposição suplementar não contém qualquer disposição que permita dedu-

zir da quantidade de referência de um comprador quantidades correspondentes à cessação de entregas de um produtor a qualquer comprador, ocorrida entre o ano de referência e a entrada em vigor do mesmo regime.»

5. *Quanto às quarta e quinta questões*

As recorrentes no processo principal sugerem que se dê também resposta negativa à quarta questão, o que deixaria sem objecto uma resposta à quinta questão. Em contrapartida, o Governo luxemburguês propõe uma resposta afirmativa às quarta e quinta questões. A Comissão, por seu lado, entende que a quarta questão exige uma resposta afirmativa e que a quinta questão deve ser respondida pela negativa.

a) A Sr.ª *Klensch* sustenta que, pelas razões já expostas relativamente à terceira questão, o Regulamento n.° 857/84 e, mais concretamente, o n.° 2 do seu artigo 4.°, interpretado no contexto dos artigos 39.° e 40.° do Tratado, não permite a um Estado-membro afectar à reserva do último comprador a quantidade de referência individual de um fornecedor que tenha cessado a sua actividade, acrescida das quantidades suplementares provenientes da reserva nacional.

b) As associações agrícolas *Procola* e *Corelux* afirmam que a quantidade de um produtor individual pode compor-se de dois elementos distintos, um dos quais provém da reserva nacional. Na opinião das duas associações agrícolas, a quantidade de referência individual ou, subsidiariamente, pelo menos a parte suplementar que provém da reserva nacional, deve voltar à reserva nacional em caso de abandono de toda a produção.

De qualquer forma, na medida em que a regulamentação nacional prevê um prazo de dois anos em caso de mudança de comprador, ela seria arbitrária e não se justificaria por qualquer elemento objectivo.

c) O *Governo luxemburguês* entende que, para se responder à quarta questão, é necessário ter presente o n.° 1 do artigo 6.° do Regulamento de aplicação n.° 1371/84. Esta disposição prevê que, no quadro da fórmula B, a quantidade de referência do comprador é adaptada para ter em conta nomeadamente as quantidades suplementares atribuídas aos produtores em aplicação do disposto nos artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.° 857/84. Afirma, pois, como princípio, que as quantidades suplementares concedidas aos produtores que realizam um plano de desenvolvimento são acrescidas à quantidade de referência do comprador. Por conseguinte, as quantidades suplementares estariam sujeitas às regras gerais aplicáveis à quantidade de referência do comprador.

A quinta questão diria respeito a uma disposição da regulamentação nacional, em virtude da qual as quantidades de referência libertadas na consequência do abandono da produção por um produtor são afectadas à reserva do último comprador ao qual o produtor tenha fornecido o seu leite pelo menos durante um período de dois anos consecutivos. Essa condição de duração teria sido introduzida para evitar que aos produtores que pretendessem cessar a produção fossem feitas ofertas pecuniárias para os incitar a mudar de central leiteira pouco tempo antes de cessarem a produção, transmitindo assim a sua quota para essa central leiteira. Uma tal disposição nacional, se bem que não estando formalmente prevista na regulamentação comunitária, não poderia apesar disso ser considerada como estando em oposição com o direito comunitário.

d) A *Comissão* explica que as quarta e quinta questões têm em vista a eventual incidência na quantidade de referência do comprador da cessação total das entregas por parte de um produtor.

Ressaltaria da resposta à terceira questão que, na medida em que se trate de cessações espontâneas da produção, as quantidades correspondentes não podem reverter a favor da reserva nacional, mas mantêm-se na

quantidade de referência do comprador. Esta consequência corresponderia, aliás, à necessidade de salvaguardar o direito do produtor à sua quantidade individual. Com efeito, essa cessação espontânea teria por natureza um carácter reversível e nada impediria um produtor que tivesse cessado a sua actividade de a retomar posteriormente. Neste caso, conservaria um direito sobre a sua quantidade individual tal como anteriormente foi definida.

A circunstância de o produtor em causa ter beneficiado inicialmente, sendo caso disso, da atribuição de uma quantidade suplementar, nos termos do artigo 4.° do Regulamento n.° 857/84, não poderia levar a uma apreciação diferente. Com efeito, todas as cessações de entregas diversas das expressamente previstas na regulamentação comunitária não teriam incidência na quantidade de referência do comprador.

No que respeita à exigência segundo a qual apenas o comprador a quem o produtor tenha feito entregas de leite durante, pelo menos, dois anos consecutivos conserva o benefício das quantidades que deixaram de poder ser utilizadas devido à cessação de entregas, a Comissão entende que não existe fundamento para ela na regulamentação comunitária. Os casos de passagens de um comprador para outro seriam regulados por disposições que remetem expressamente para as regras em matéria de substituição de um comprador por outro (n.° 2 do artigo 7.° do Regulamento n.° 857/84). Ora, essas regras prevêem, pelo contrário, que se tenha em conta a mudança de situação ocorrida durante um período de doze meses, proporcionalmente ao tempo que resta correr.

A lógica do sistema proibiria, assim, que a quantidade individual de um produtor fosse deduzida da quantidade de referência do comprador que ele efectivamente fornecia na altura da cessação, para ser, ou acrescentada à reserva nacional, ou ficticiamente acrescentada à quantidade de referência de um comprador anterior a quem ele tivesse feito entregas durante pelo menos dois anos consecutivos. As autoridades nacionais não poderiam deixar de tomar em consideração a passagem de um produtor para outro ao longo de um período de aplicação do regime, ainda que seguida de uma cessação de entregas durante esse período.

Em conclusão, a Comissão propõe que se responda às quarta e quinta questões como se segue:

«Por força do n.° 2 do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84, as cessações de produção ocorridas nos termos da alínea a) do n.° 1 do mesmo artigo apenas podem ser afectadas à reserva nacional; outras cessações de entregas a qualquer comprador ocorridas depois de iniciada a aplicação do regime de imposição suplementar não influenciam a quantidade de referência do comprador, mesmo que o produtor que cessa a sua actividade tenha beneficiado da atribuição de quantidades suplementares ou específicas em aplicação dos artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.° 857/84; a regulamentação comunitária não permite fazer depender a não incidência sobre a quantidade de referência do comprador da condição de o produtor ter feito entregas a esse comprador durante um período mínimo.»

III — Respostas às perguntas do Tribunal

Em resposta a perguntas formuladas pelo Tribunal, a *Comissão* informou o seguinte:

a) A razão para se escolher na regulamentação comunitária 1981 como ano de referência residiria na introdução de um limiar de garantia no sector do leite e dos produtos lácteos, ele próprio fixado nessa base.

Pelo Regulamento n.° 1183/82, de 18 de Maio (JO L 140, p. 1; EE 03 F25 p. 112), que introduz um artigo 5.° B no Regulamento de base n.° 804/68, o Conselho teria decidido que em cada ano seria fixado um limiar de garantia para o leite, para «contribuir para uma melhor orientação da produção e aliviar assim a carga do orçamento comunitário»(considerando único). Nestas condições, o artigo 2.° do Regulamento n.° 1184/82 do Conselho, de 18 de Maio (JO L 140, p. 2), teria fixado o limiar de garantia para 1982 «ao nível da quantidade de leite entregue às empresas de tratamento e transformação de leite durante o ano civil de 1981, aumentada de 0,5 %», correspondendo esse aumento às previsões de aumento anual normal do consumo. Procedimento análogo teria sido utilizado no ano seguinte pelo artigo 2.° do Regulamento n.° 1205/83 do Conselho, de 17 de Maio de 1983 (JO L 132, p. 1), tendo o limiar de garantia sido fixado para 1983 «ao nível da quantidade de leite entregue às empresas de tratamento e transformação de leite durante o ano civil de 1981, aumentada de 1 %», isto é, aumentando em 0,5 % o nível fixado para 1982.

Aquando da adopção do regime de imposição suplementar em 1984, o limiar de garantia para 1983, ou seja 1981 + 1 %, teria sido escolhido como base para determinar as quantidades globais garantidas por Estado-membro. Ter-se-ia considerado, a este propósito, que um aumento anual suplementar de 0,5 % não era adequado, dada a aparente estabilização do consumo.

A possibilidade de escolher os anos de 1982 ou 1983 como anos de referência para a determinação das quantidades de referência dos devedores da imposição (produtores ou compradores), teria sido introduzida para permitir tomar em consideração a diversidade das estruturas de produção e de recolha de leite existentes nos Estados-membros e, em particular, evoluções diferenciadas posteriores a 1981.

A modulação, no interior de um Estado-membro, da percentagem aplicada às entregas teria sido prevista para considerar nomeadamente modificações estruturais ocorridas depois de 1981. A esse respeito, ter-se-ia revelado necessário não só que a regulamentação comunitária definisse os critérios gerais objectivos que servem de base a essa diferenciação mas ainda que condicionasse o recurso a essa fórmula tomando em consideração os elementos de facto mais recentes e, por isso, mais representativos das situações individuais.

b) No que toca à compatibilidade da opção 1981 com as exigências do n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, a Comissão observa que a escolha do ano de referência de 1981 como base do regime da imposição suplementar se insere rigorosamente no objectivo de estabilização dos mercados enunciado na alínea c) do n.° 1 do artigo 39.° do Tratado, tal como a fixação de um limiar de garantia para o leite, do qual deriva. Além disso, esta última medida, adoptada em 1982, teria sido susceptível de alertar o conjunto dos produtores para o facto de a situação do mercado estar já gravemente comprometida e de a Comunidade se encontrar na necessidade de pôr em prática, para o futuro, novos meios destinados a controlar a produção de leite. Assim, e na medida em que garante um tratamento uniforme do conjunto das pessoas sujeitas à imposição, a opção 1981 excluiria qualquer discriminação entre produtores da Comunidade.

Finalmente, a coexistência desta fórmula com as opções 1982 e 1983, elas próprias moduláveis através da definição de diferen-

tes categorias de entidades devedoras, seria susceptível de permitir aos Estados-membros, perante as suas estruturas de produção ou de recolha e a evolução eventual destas a partir de 1981, escolher a opção mais adequada.

c) No que respeita à escolha das diferentes opções por parte dos Estados-membros (à excepção de Espanha e Portugal), a Comissão esclarece que só dois Estados-membros (Grécia e Luxemburgo) escolheram 1981 como ano de referência, tendo os outros oito Estados escolhido o ano de 1983. Quatro Estados-membros (Alemanha, Bélgica, Itália e Países Baixos) teriam optado pela fórmula A (fórmula produtores); cinco Estados-membros (Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Luxemburgo) teriam optado pela fórmula B (fórmula compradores). Um Estado-membro (Reino Unido) teria escolhido inicialmente a fórmula A para uma das suas regiões (Irlanda do Norte) e a fórmula B para o resto do seu território, mas teria optado, a partir de 1 de Abril de 1985, pela fórmula B para o conjunto do seu território.

U. Everling
Juiz relator