diferente central leiteira. A amputação das suas quantidades de referência, a que se exporiam os produtores se tal faculdade fosse reconhecida aos Estados-membros, seria com efeito susceptível de os desencorajar a mudar de comprador para se filiarem na central leiteira que lhes oferece condições mais favoráveis, e seria, por isso mesmo, incompatível com o princípio do livre exercício das actividades profissionais, o qual engloba a livre escolha de parceiro económico.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA

apresentado nos processos apensos C-90/90 e C-91/90 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. *As disposições comunitárias aplicáveis*

a) O *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 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), instituiu por um período de cinco anos uma «imposição suplementar» cobrada sobre as quantidades de leite entregues que excedam uma quantidade de referência a determinar.

b) As regras gerais de aplicação da imposição suplementar foram estabelecidas no *Regulamento (CEE) n.° 857/84* do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64).

O n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 determina a quantidade de referência visada no Regulamento de base n.° 856/84, isto é, a quantidade isenta da imposição suplementar. Esta é, em princípio, igual à quantidade de leite ou de equivalente de leite entregue pelo produtor durante o ano civil de 1981 (fórmula A) ou adquirida por um comprador durante o ano civil de 1981 (fórmula B), aumentada de 1 %. De acordo com o n.° 2 do artigo 2.°, os Estados-membros podem, contudo, prever que, no seu território, a quantidade de referência seja igual à quantidade de leite ou de equivalente de 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. Além disso, de acordo com os artigos 3.°, 3.°-A, 4.° e 4.°-A do referido regulamento, tal como alterado, os Estados-membros podem ter em conta certas situações particulares, aquando da fixação das quantidades de referência, ou atribuir quantidades de referência específicas ou suplementares.

* Língua do processo: francês.

O artigo 7.° do Regulamento n.° 857/84, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 590/85 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1985 (JO L 68, p. 1; EE 03 F33 p. 247), dispõe:

«1. Em caso de venda, arrendamento ou transmissão por herança de uma exploração, a quantidade de referência correspondente é transferida total ou parcialmente para o comprador, arrendatário ou herdeiro, segundo modalidades a determinar.

...

2. No âmbito da fórmula B, se um comprador substituir total ou parcialmente um ou vários compradores, a sua quantidade anual de referência é estabelecida:

— para o resto do período de doze meses em curso, tendo em conta a totalidade ou parte das quantidades de referência proporcionalmente ao tempo que reste;

— para o período de doze meses seguinte, tomando por base as quantidades de referência dos compradores que substitui.

3. Os Estados-membros podem prever que uma parte das quantidades em questão seja acrescentada à reserva mencionada no artigo 5.° ou, conforme o caso, à mencionada no n.° 3 do artigo 6.°

...

5. As modalidades de aplicação do presente artigo são adoptadas de acordo com o procedimento previsto no artigo 30.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68.»

c) As modalidades de aplicação do regime foram adoptadas pelo *Regulamento (CEE) 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). O artigo 5.° deste regulamento, na redacção que resulta do Regulamento (CEE) n.° 1681/87 da Comissão, de 16 de Junho de 1987 (JO L 157, p. 11) [1], precisa no seu terceiro parágrafo:

«Em caso de aplicação do n.° 3, primeiro parágrafo, do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84 e no limite fixado pela referida norma, os Estados-membros podem modelar, segundo critérios relativos à dimensão das explorações em causa, parte da quantidade de referência acrescentada à reserva.»

O n.° 1 do artigo 6.° do mesmo regulamento, com o texto resultante da alteração, determina que, «no quadro da fórmula B, a quantidade de referência do comprador é adaptada para ter em conta, nomeadamente:

...

d) os casos de substituição referidos no n.° 2 do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84, incluindo a passagem de produtores de um comprador para outro».

1 — O Regulamento (CEE) n.° 1371/84 foi, entretanto, codificado pelo Regulamento (CEE) n.° 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988 (JO L 139, p. 12).

2. *A regulamentação luxemburguesa destinada à aplicação da regulamentação comunitária*

A referida regulamentação comunitária foi aplicada no Grão-Ducado do Luxemburgo pelo *Règlement grand-ducal de 7 de Julho de 1987*, relativo à aplicação, no Grão-Ducado do Luxemburgo, do regime da imposição suplementar sobre o leite (*Mémorial A*, 1987, p. 850). Este regulamento opta pela fórmula B (fórmula comprador) e determina as quantidades de referência dos compradores com base nas entregas de leite efectuadas em 1983, ponderadas por um coeficiente.

O artigo 9.°, n.° 1, do regulamento grão-ducal está assim redigido:

«Se um fornecedor passar de um comprador para outro, uma quantidade correspondente à que foi atribuída ao fornecedor por aplicação dos artigos 3.°, 5.°, 6.°, 8.° e 13.° do presente regulamento será retirada à quantidade de referência do primeiro comprador para ser acrescentada, até ao limite de 90 %, à quantidade de referência do novo comprador e, até ao limite de 10 %, à reserva nacional prevista no artigo 4.° do presente regulamento.»

3. *Os litígios nos processos principais*

Os demandantes nos processos principais são produtores de leite estabelecidos no Grão-Ducado do Luxemburgo. Por meio dos recursos que interpuseram para o Conseil d'État do Grão-Ducado do Luxemburgo, pretendem obter a anulação de uma decisão do secretário de Estado da Agricultura e da Viticultura de 22 de Fevereiro de 1988 pela qual, por aplicação do artigo 9.°, n.° 1, do já citado regulamento grão-ducal, ele recusou transferir integralmente para outro comprador a quantidade de referência individual de que esses produtores dispunham no seu comprador inicial, na sequência de uma troca de comprador por eles efectuada.

Em apoio dos seus recursos, os demandantes nos processos principais argumentam, entre outras coisas, que o artigo 9.° do regulamento grão-ducal é contrário às disposições do artigo 7.° do Regulamento n.° 857/84. Na sua opinião, com efeito, a transferência para a reserva nacional de uma parte das quantidades de referência individuais, prevista no artigo 7.°, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84, não visa o caso de produtores que passem de um comprador para outro. Além disso, a redução das quantidades de referência individuais que uma tal transferência implica não pode ser definitiva. Finalmente, esta redução atenta contra o princípio da livre escolha de parceiro económico e contra o princípio da livre circulação dos produtos agrícolas, ao penalizar, de modo discriminatório, a escolha, pelos produtores, de um comprador mais vantajoso.

Foi face a estes argumentos que o Conseil d'État do Grão-Ducado do Luxemburgo suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, as questões prejudiciais seguintes, idênticas nos dois processos:

«1) O artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho deve ser interpretado no sentido de um Estado-membro poder estabelecer, no seu ordenamento jurídico, ao abrigo do artigo 7.°, n.° 3, do mesmo regulamento, caso um produtor mude de comprador (fórmula B), que uma parte da sua quota seja transferida para a reserva nacional, em

vez de ser partilhada entre o antigo e o novo comprador ou transferida integralmente para o novo comprador em conformidade com o artigo 7.°, n.° 2, do mesmo regulamento, penalizando deste modo qualquer mudança de comprador de leite que o produtor faça?

2) Os artigos 39.° e 110.° do Tratado de Roma e o princípio da liberdade de escolha de parceiro económico permitem que um Estado-membro indefinidamente reduza em 10 % a quota de produção de base de um produtor, pela simples razão de este ter mudado de comprador e passado a vender por melhor preço, melhorando assim o seu rendimento agrícola?»

4. *Tramitação processual no Tribunal de Justiça*

Os acórdãos de reenvio foram registados na Secretaria do Tribunal de Justiça em 27 de Março de 1990.

De acordo com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, foram apresentadas observações escritas pelos demandantes nos processos principais, representados por Fernand Entringer, avocat-avoué no Luxemburgo, pelo Governo luxemburguês, representado por Ferdinand Hofstetter, consultor de direcção de primeira classe no Ministério da Agricultura, da Viticultura e do Desenvolvimento Rural, na qualidade de agente, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Patrick Hetsch, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente.

Com base no relatório preliminar do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal, por decisão de 5 de Dezembro de 1990, decidiu atribuir o processo à Terceira Secção, ao abrigo do artigo 95.° do Regulamento Processual, e iniciar a fase oral do processo sem instrução.

Por despacho do mesmo dia, o Tribunal ordenou a apensação dos processos C-90/90 e C-91/90, para fins de audiência e de acórdão.

II — Observações escritas

1. *Quanto à primeira questão*

a) Os *demandantes nos processos principais* observam que o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 857/84 determina as consequências, sobre a quota concedida a um produtor, da transferência dos direitos de propriedade ou uso da exploração, a título oneroso ou gratuito. O n.° 2 desse artigo refere-se, no âmbito da fórmula B, à repartição de quotas entre dois compradores sucessivos, quando um produtor mude de central leiteira no decurso do ano. Estes textos legais não prevêem, no entanto, a amputação de 10 % dos direitos de produção de um produtor.

Os demandantes consideram que, nestas condições, o artigo 7.°, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84, que permite aos Estados-membros acrescentar uma parte das quantidades em questão à reserva nacional, deve ser entendido no sentido de se reportar apenas ao n.° 1 deste artigo, que refere uma transferência «total ou parcial» da quantidade da referência para o comprador, arrendatário ou herdeiro.

Com efeito, o n.° 2 do mesmo artigo não retoma uma terminologia análoga ou semelhante, para a eventualidade de substituição de comprador. Além disso, as situações visadas no n.° 1 são muito diferentes das previstas no n.° 2, de modo que o raciocínio por analogia está excluído.

Os demandantes nos processos principais concluem daqui que a disposição do artigo 9.° do regulamento grão-ducal de 7 de Julho de 1987 foi adoptada em violação do direito comunitário.

b) O *Governo luxemburguês* alega que as disposições do artigo 7.°, n.os 2 e 3, do Regulamento n.° 857/84 devem ser conjugadas com as do artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1371/84, tal como alterado, do que resulta que, no âmbito da fórmula B, a quantidade de referência do comprador seja adaptada, nomeadamente, para ter em conta os casos de substituição visados no artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 857/84, incluindo o caso de passagem de produtores de um comprador para outro.

Daqui resulta, na opinião do Governo luxemburguês, que os n.os 2 e 3 do artigo 7.° do Regulamento n.° 857/84 visam não apenas a transferência das quantidades de referência, na sequência da iniciativa de um comprador (substituição de um comprador por outro), mas também a transferência devida à iniciativa de um produtor, na sequência de uma substituição de comprador. Esta interpretação impõe-se tanto mais quanto, de facto, a passagem de um produtor a um diferente comprador tem por consequência que o novo comprador retome as entregas de leite do comprador substituído e, portanto, o substitua.

O Governo luxemburguês lembra além disso que, no acórdão de 25 de Novembro de 1986, Klensch e outros, n.° 19 (201/85 e 202/85, Colect., p. 3477), o Tribunal de Justiça declarou que por força das disposições já citadas, «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 [...] nacional». Por consequência, as disposições em causa permitem aos Estados-membros retirar uma parte da quantidade de referência a transferir no caso de substituição de comprador por um produtor, para acrescentar essa parte à reserva nacional.

Deve, pois, segundo o Governo luxemburguês, dar-se uma resposta afirmativa à primeira questão.

c) A *Comissão* considera que a primeira questão suscita o problema da aplicabilidade do artigo 7.°, n. 3, do Regulamento n.° 857/84, no caso de um produtor passar de um comprador para outro.

Na opinião da Comissão, o n.° 2 do artigo 7.° deste regulamento engloba, de modo genérico, todos os casos de substituição parcial ou total de um comprador por outro, sem distinguir segundo a natureza da substituição. Este disposição tem por objectivo precisar as condições em que as quantidades anuais de referência dos compradores em causa devem ser adaptadas para ter em conta a reorganização operada, quer esta resulte de uma fusão, de uma concentração, de uma cessão ou de uma simples troca de central leiteira, por parte de um ou de vários produtores. Em todas estas hipóteses, incluindo a de uma substituição de compra-

dor por iniciativa de produtores, a quantidade de referência do primeiro comprador é diminuída da parte correspondente às quantidades de referência individuais dos produtores que saem, acrescentando-se esta parte à quantidade de referência do comprador a quem eles decidiram passar a entregar o leite.

A aplicabilidade do n.° 2 do artigo 7.° à substituição por troca de comprador, decidida pelos produtores, não só corresponde ao objectivo desta disposição como, também, está conforme com a própria letra da alínea d) do n.° 1 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1371/84, adoptado no âmbito das modalidades de aplicação do regime.

Segundo a Comissão, resulta do que precede, bem como do acórdão de 25 de Novembro de 1986, 201/85 e 202/85, já referido, n.° 19, que a faculdade de os Estados-membros afectarem uma parte das quantidades de referência à reserva nacional, aberta pelo artigo 7.°, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84 para todos os casos de transferência previstos nos seus dois primeiros números, se aplica também quando os produtores passem de um comprador para outro. A afectação assim decidida é definitiva, no sentido de que a quantidade de referência do novo comprador fica daí em diante fixada, para cada um dos períodos de aplicação da imposição suplementar, com dedução da parte afectada à reserva nacional.

Em conclusão, a Comissão sugere que se responda à primeira questão no sentido de que o n.° 3 do artigo 7.° do Regulamento n.° 857/84 é aplicável aos casos de substituição de um comprador por outro, incluindo o caso de um produtor decidir entregar a sua produção a um outro comprador.

2. *Quanto à segunda questão*

a) Os *demandantes nos processos principais* lembram que, segundo os considerandos do Regulamento (CEE) n.° 804/68 (JO L 14, p. 13), este visa suprimir todos os obstáculos à livre circulação dos produtos em causa no interior da Comunidade. Para este efeito, proíbe nomeadamente, no seu artigo 22.°, as restrições quantitativas ou medidas de efeito equivalente no comércio intracomunitário e impõe, no seu artigo 33.°, que sejam tidos em conta os objectivos previstos nos artigos 39.° e 110.° do Tratado CEE.

Ora, o artigo 39.° consagra, entre os objectivos da política agrícola comum, a garantia de um nível de vida equitativo para os produtores agrícolas. Este objectivo, segundo os demandantes nos processos principais, não se atinge com uma redução de 10 % da quota de produção que não é ditada por qualquer imperativo de direito comunitário.

Quanto ao artigo 110.°, sustenta-se que esta disposição é violada na medida em que a redução de 10 % constitui, de facto, uma barreira aduaneira que afecta a livre circulação das mercadorias, no caso o leite, entre o Luxemburgo e a República Federal da Alemanha.

b) O *Governo luxemburguês* observa a título liminar que a referência ao artigo 110.° do Tratado CEE não tem pertinência no caso vertente, por este artigo se referir à política comercial comum face aos países terceiros.

O Governo luxemburguês lembra seguidamente que nem o artigo 7.° do Regulamento n.° 857/84 nem o artigo 6.° do Regulamento n.° 1371/84 determinam qualquer limitação no tempo para a transferência para a reserva nacional de uma parte da quantidade de referência. Tendo em conta o carácter rígido e explícito da regulamentação comunitária em matéria de quotas leiteiras, deve, pois, concluir-se que tal limitação seria contrária a essa regulamentação.

Inversamente, supondo que seria permitida uma limitação da redução da quantidade de referência na sequência de uma substituição de comprador, ela obrigaria os Estados-membros, na opinião do Governo luxemburguês, a restituir aos produtores interessados, após uma ou várias campanhas leiteiras, a parte da sua quantidade da referência transferida para a reserva nacional, por meio das quantidades de referência disponíveis nessa reserva. Ora, estando a afectação à reserva nacional das quantidades de referência disponíveis estritamente regulamentada pelo dispositivo comunitário em matéria de quotas leiteiras, que não prevê tal restituição, daqui resulta, segundo o Governo luxemburguês, que a hipótese considerada é contrária à letra e ao espírito desta regulamentação.

No que se refere à validade do artigo 7.° do Regulamento n.° 857/84, o Governo luxemburguês lembra que o Tribunal de Justiça reconheceu às instituições comunitárias, em matéria de regras de organização comum dos mercados, um amplo poder de apreciação quanto à natureza e ao alcance das medidas a tomar, de modo que a legalidade de tais disposições apenas está submetida ao controlo do erro ou do desvio de poder grave e manifesto. Segundo ele, os limites de tal poder de apreciação não foram, no caso vertente, ultrapassados.

Em consequência, o Governo luxemburguês considera que a limitação no tempo da transferência para a reserva nacional de quantidades de referência, em aplicação do artigo 7.°, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84, é incompatível com o dispositivo comunitário em matéria de quotas leiteiras e que o argumento tirado do incumprimento do artigo 39.° do Tratado CEE e da violação do princípio da livre escolha de parceiro económico pela disposição do artigo 7.°, n.° 3, não pode ser aceite.

c) A *Comissão* lembra, a título liminar, que a reserva nacional, constituída no interior da «quota nacional», serve para permitir aos Estados-membros conceder quantidades suplementares ou específicas aos produtores ditos «prioritários», como os que estejam envolvidos num plano de desenvolvimento, os jovens agricultores, os que explorem a agricultura a título principal e os produtores vítimas de acontecimentos excepcionais. A reserva nacional é alimentada, nomeadamente, pelas quantidades que resultam da diminuição pelo Estado-membro das quantidades de referência individuais dos seus produtores ou compradores.

Embora os produtores em causa tenham, assim, que suportar uma certa redução da quantidade de referência, não é menos exacto que uma substituição de comprador, decidida por um ou vários produtores, pode

conduzir a que quantidades até aí não utilizadas pelo novo comprador sejam, pelo jogo da compensação dentro da central leiteira, daí em diante totalmente utilizadas. Esta consequência poderia privar outros compradores do benefício da reafectação dessas quantidades.

A Comissão realça, além disso, que o n.° 3 do artigo 7.° só permite afectar à reserva nacional uma «parte» da quantidade de referência transferida. Tal limite traduz a necessidade de respeitar, na aplicação do n.° 3 do artigo 7.°, um certo equilíbrio entre o objectivo prosseguido, que é o de contribuir para o esforço a favor dos produtores prioritários, e a situação dos produtores ou compradores interessados. A parte retida pelo Estado-membro não deve, portanto, ser excessiva a ponto de impedir os interessados de operarem tais transferências.

Além disso, segundo a Comissão, a redução, para fins de atribuição à reserva nacional, da quantidade de referência transferida não afecta, em princípio, o direito de os produtores interessados continuarem a produção na sua própria exploração. Também não põe em causa a livre escolha de comprador, uma vez que se aplica pelo simples facto da transferência, independentemente de qualquer condição relativa à sua identidade ou à sua actividade. Pela mesma razão, não pode, em si, engendrar qualquer restrição ao comércio.

A Comissão acrescenta que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-membros devem, no exercício da opção aberta pelo n.° 3 do artigo 7.°, respeitar o objectivo em vista do qual a medida foi prevista, os princípios de proporcionalidade e de não discriminação e as exigências que decorrem da protecção dos direitos fundamentais. No caso concreto, parece terem sido respeitadas as referidas exigências, atendendo a que a parte retida para a reserva nacional corresponde ao objectivo de solidariedade prosseguido pelo n.° 3 do artigo 7.°, e a que foi limitada a 10 % da quantidade transferida e se aplica de modo genérico a qualquer passagem de um comprador para outro.

Em conclusão, a Comissão sugere que se responda à segunda questão no sentido de que o n.° 3 do artigo 7.° do Regulamento n.° 857/84 deve ser interpretado, à luz do princípio da proporcionalidade, bem como da proibição de discriminação do artigo 40.°, n.° 3, do Tratado e do respeito pelas exigências relativas à protecção dos direitos fundamentais, no sentido de que se não opõe a uma regulamentação nacional que determine a afectação à reserva nacional, quando um produtor mude de um comprador para outro, de 10 % da quantidade de referência assim transferida.

M. Zuleeg
Juiz relator