CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 8 de Outubro de 1996 *

1. O presente pedido de decisão a título prejudicial, apresentado pelo tribunal administratif d'Amiens, obriga o Tribunal de Justiça a pronunciar-se sobre a indemnização por abandono definitivo da produção leiteira, que constitui uma das medidas adoptadas no âmbito do regime da imposição suplementar, aplicado na organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos e que tantos litígios tem gerado.

2. Esta questão surgiu num processo em que o casal Michel e Monique Macon, juntamente com Philippe Macon, Pascal Macon e Jacqueline Sauvrezy solicitaram a anulação da decisão do préfet de l'Aisne, de 27 de Fevereiro de 1992, que indeferiu o seu pedido de indemnização por abandono definitivo da produção leiteira, por não possuirem a condição de produtores de leite na acepção do artigo 12.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84 [1].

3. A família Macon e J. Sauvrezy constituíram um GAEC («groupment agricole d'exploitation en commun», agrupamento agrícola de exploração em comum) denominado «GAEC du Canada», situado em Ardon, que dispunha de quantidades de referência no âmbito, especialmente, das vendas directas.

4. Na campanha leiteira 1991/1992, o casal Macon e J. Sauvrezy requereram a indemnização por abandono definitivo da produção leiteira prevista no Regulamento (CEE) n.° 1637/91 [2]. O requerimento foi indeferido pela autoridade nacional competente, porque os requerentes, sendo embora titulares de quantidades de referência, não produziam leite quando requereram a indemnização. Com efeito, apesar do laconismo da decisão do juiz nacional e das observações das partes, provou-se que os demandantes no processo principal dispunham de quotas mas não as exploravam porque tinham deixado de produzir leite. Não se sabe por que motivo as quotas continuavam em poder dos demandantes.

5. Perante esta situação, o tribunal admnistratif d'Amiens considera que «a solução do

* Língua original: espanhol.

1 — Regulamento 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).

2 — Regulamento do Conselho, de 13 de Junho de 1991, que fixa uma indemnização relativa à redução das quantidades de referência previstas no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.°804/68, bem como uma indemnização pelo abandono definitivo da produção leiteira (JO L 150, p. 30).

litígio depende da questão de saber se o disposto no artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1637/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991, que fixa uma indemnização relativa à redução das quantidades de referência previstas no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, bem como uma indemnização pelo abandono definitivo da produção leiteira, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que a indemnização por abandono definitivo da produção leiteira seja concedida a um empresário agrícola que, embora não produzindo leite, dispõe, na data do pedido, de quantidades de referência leiteira no quadro, sobretudo, da venda directa».

6. Antes de responder à questão submetida pelo juiz nacional é conveniente expor brevemente a regulamentação comunitária aplicável nos casos de abandono da produção leiteira no âmbito do regime da imposição suplementar.

A legislação aplicável

7. Com o objectivo de reduzir o desequilíbrio entre a oferta e a procura de leite e de produtos lácteos, bem como os consequentes excedentes estruturais, o Regulamento (CEE) n.° 856/84 [3] alterou a organização comum de mercado do sector mediante a criação de um regime de imposição suplementar, aplicável desde 2 de Abril de 1984. A articulação deste mecanismo de controlo da produção leiteira fez-se da seguinte forma:

— Determinou-se uma quantidade global para toda a Comunidade, que constituía o limiar de garantia para a produção leiteira.

— Esta quantidade foi distribuída pelos Estados-Membros em função das quantidades de leite entregues no seu território durante o ano civil de 1981, acrescida de 1%, com excepção da quantidade destinada à reserva comunitária, criada para enfrentar as necessidades específicas de alguns Estados-Membros e de certos produtores.

— Por seu turno, cada Estado-Membro distribuiu a sua quantidade garantida pelos seus produtores, atribuindo-lhes uma quantidade de referência individual, habitualmente denominada «quota leiteira».

— Se a quantidade de referência fosse ultrapassada, os produtores eram obrigados a pagar uma imposição suplementar, destinada a financiar os gastos ocasionados pela comercialização destes excedentes. O

3 — Regulamento 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).

pagamento da imposição competia ao produtor (fórmula A) ou ao comprador do leite com direito de repercussão no produtor (fórmula B), consoante a escolha efectuada por cada Estado-Membro. A França optou pela fórmula B.

8. As normas gerais de aplicação deste regime da imposição suplementar foram estabelecidas pelo Conselho no Regulamento n.º 857/84. Este diploma permitiu que os Estados-Membros escolhessem um dos anos de 1981, 1982 ou 1983 como período de referência para o cálculo das quotas individuais dos produtores e previu, além disto, a possibilidade de os Estados-Membros criarem reservas nacionais de quantidades de referência para enfrentarem as situações especiais de alguns dos seus produtores.

9. Este regime de imposição suplementar estabeleceu-se, em princípio, por um período de cinco anos, contados a partir de 1 de Abril de 1984, e foi prorrogado até ao ano 2000. As medidas inicialmente previstas não foram suficientes para equilibrar a oferta e a procura de leite e de produtos lácteos. Por isso, as instituições comunitárias adoptaram novas medidas destinadas a endurecer o referido regime, entre as quais se destacam as reduções e as suspensões temporárias das quantidades globais de leite garantidas, assim como o pagamento de uma indemnização pelo abandono da produção, que constitui o núcleo do presente processo.

10. O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 857/84 previa a possibilidade de os Estados-Membros utilizarem o pagamento de indemnizações por abandono da produção como uma medida de restruturação da produção leiteira. Este procedimento foi depois utilizado pelas instituições comunitárias como um meio adicional para reduzir a produção de leite. Assim, o Regulamento (CEE) n.º 1336/86 [4] estabeleceu um regime comunitário de financiamento do abandono da produção leiteira mediante atribuição, a qualquer produtor que o solicitasse e que preenchesse determinadas condições, de uma indemnização em contrapartida de um compromisso da sua parte de abandonar definitivamente a totalidade da sua produção leiteira.

11. A legislação anterior foi substituída para as campanhas de 1991/1992 e seguintes pelo Regulamento n.º 1637/91, desenvolvido pelo Regulamento n.º 2349/91 da Comissão [5]. Os objectivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1637/91 com o sistema de prémios pelo abandono da produção continuam a ser a redução da oferta do leite e dos produtos lácteos, bem como a restruturação da produção leiteira. Com efeito, as quantidades de referência liberadas mediante os incentivos ao abandono definitivo da produção acrescem à reserva nacional e os Estados-Membros devem, por força do artigo 2.º, n.º 4, atribuí-las aos produtores submetidos a uma redução das suas quantidades de referência,

4 — Regulamento do Conselho, de 6 de Maio de 1986, que fixa uma indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira (JO L 119, p. 21).

5 — Regulamento de 13 de Julho de 1991, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 1637/91 (JO L 214, p. 44).

aos produtores SLOM * e aos produtores prioritários (pequenas explorações e explorações de zonas de montanha).

12. O Regulamento n.º 1637/91 prevê uma indemnização por abandono total e definitivo da produção que ascende, no máximo, a 10 ecus por 100 Kg e por ano, pagáveis em cinco anuidades. Podem beneficiar destas indemnizações todos os produtores que disponham de quantidades de referência antes da entrada em vigor do regulamento, com excepção dos produtores SLOM.

13. O Regulamento n.º 1637/91 dá uma ampla margem de actuação aos Estados-Membros para modularem a aplicação dos prémios por abandono da produção. Neste sentido, o artigo 2.º, n.º 1, permite que os Estados-Membros não apliquem este sistema de prémios numa, em várias ou em todas as suas regiões por diferentes motivos, tais como necessidades administrativas imperiosas, conveniência de facilitar evoluções e adaptações estruturais, perigo de liberação de quantidades de referência significativas e luta contra a desertificação de determinadas zonas. Além disto, podem excluir do benefício da indemnização os produtores que possuam menos de seis vacas ou uma quota real disponível inferior a 25 000 Kg. Por último, os Estados-Membros podem reduzir ou aumentar o montante da indemnização, contribuindo com financiamento adicional. De igual modo, o montante da indemnização pode variar em função das características das suas regiões leiteiras.

14. A França aplicou no seu território o regime de indemnizações por abandono da produção leiteira durante a campanha de 1991/1992, através do Decreto n.º 91/835, que se adapta ao estabelecido pelo Regulamento n.º 1637/91, e através da circular DEPSE/SDSA/C 91 do Ministério da Agricultura, de 7 de Agosto de 1991. Para efeitos do presente processo, interessa salientar que o ponto II.2 da referida circular não impõe aos requerentes das indemnizações nenhuma condição de fornecimento ou venda de leite, sendo suficiente que explorem uma instalação agrícola que disponha de quantidades de referência e na qual o requerente tenha sido produtor de leite. Segundo a circular, o programa de prémios dirige-se, portanto, a todos os produtores no activo e aos que, continuando como agricultores, tenham abandonado esta actividade sem receber nenhuma ajuda por abandono da produção leiteira.

A questão prejudicial

15. Com a questão prejudicial, o tribunal administratif d'Amiens pretende saber se o artigo 2.º do Regulamento n.º 1637/91 inclui entre os beneficiários das indemnizações por abandono da produção leiteira os produtores, titulares de explorações, que dispõem de quantidades de referência, mas que deixaram de produzir leite antes da apresentação do requerimento de indemnização.

16. O artigo 2.º do Regulamento n.º 1637/91 impõe duas condições cumulativas aos bene-

* *Ndt*: Produtores que assumiram um compromisso de não comercialização ou de reconversão.

ficiários das indemnizações por abandono total e definitivo da produção leiteira, isto é: serem produtores e disporem de quantidades de referência no momento da apresentação do requerimento.

17. No que se refere à primeira condição, isto é, ter o *status* de produtor de leite, o artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1637/91 prevê o seguinte:

«A pedido dos interessados e nas condições previstas no presente regulamento, os Estados-Membros concederão aos produtores, tal como definidos na alínea c), primeiro parágrafo, do artigo 12.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84, ou a cada produtor associado, em caso de aplicação da alínea c), segundo parágrafo, do artigo 12.° do mesmo regulamento, que se comprometam a abandonar total e definitivamente a produção leiteira, antes de uma data a determinar, uma indemnização paga em cinco anuidades...»

18. Deduz-se desta disposição, com toda a clareza, que a noção de «produtor» a que se refere o Regulamento n.° 1637/91 não é um conceito autónomo, mas sim uma noção utilizada em todo o regime de imposição suplementar. O referido conceito de produtor é definido no artigo 12.°, alínea c), do Regulamento n.° 857/84. Segundo esta disposição entende-se por produtor «o produtor agrícola, pessoa singular ou colectiva ou grupo de pessoas singulares ou colectivas cuja exploração se situa no território da Comunidade:

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

— e/ou que entrega ao comprador».

O Regulamento (CEE) n.° 1305/85 [6] alterou esta disposição para equiparar a produtor determinados agrupamentos de produtores e suas uniões reconhecidas por força do Regulamento (CEE) n.° 1360/78 [7]. O Governo francês salienta nas suas observações que este último regulamento não se aplica na região da Picardia, onde se situa o GAEC du Canada.

Na alínea d) deste mesmo artigo, define-se exploração como «o conjunto das unidades de produção geridas pelo produtor e situadas no território geográfico da Comunidade».

6 — Regulamento do Conselho, de 23 de Maio de 1985, que altera o Regulamento (CEE) n.° 857/84 (JO L 137, p. 12; EE 03 F34 p. 208).

7 — Regulamento do Conselho, de 19 de Junho de 1978, relativo aos agrupamentos de produtores e suas uniões (JO L 166, p. 1; EE 03 F14 p. 125).

19. Como o Governo francês salientou nas suas observações, deduz-se do teor literal da alínea c) do artigo 12.° do Regulamento n.° 857/84 que só possuem a qualidade de produtores os proprietários de explorações que vendem efectivamente leite e outros produtos lácteos aos consumidores ou aos compradores. *A contrario sensu*, não podem ser considerados produtores os titulares de explorações que tenham deixado de realizar estas actividades.

20. Esta interpretação do conceito de produtor, foi confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, especialmente no acórdão Ballmann [8], segundo o qual «... a qualidade de produtor é reconhecida a qualquer pessoa que dirija uma exploração, isto é, um conjunto de unidades de produção situadas no território geográfico da Comunidade, e que efectue vendas ou entregas de leite ou de produtos lácteos sem que seja necessário que o produtor seja proprietário das instalações que utiliza para a sua produção».

21. O Tribunal de Justiça reafirmou posteriormente a necessidade de o produtor gerir a exploração, considerando que preenchia este requisito o arrendatário e não o senhorio [9]. O Tribunal não se referiu expressamente à necessidade de o produtor efectuar vendas ou fornecimentos de leite ou de produtos lácteos, mas esta condição subentende-se em todos os seus acórdãos.

22. O segundo requisito imposto aos beneficiários das indemnizações por abandono da produção leiteira é, como já se indicou, a posse de quantidades de referência no momento da apresentação do requerimento. O artigo 2.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 1637/91 prevê que «são elegíveis os produtores que disponham de uma quantidade de referência a título do artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, no âmbito das fórmulas A ou B e/ou no das vendas directas...».

23. Em princípio, as disposições do regime de imposição suplementar atribuem apenas quantidades de referência aos produtores no activo, isto é, que efectuem vendas ou fornecimentos de leite ou de produtos lácteos. Como as quantidades de referência permitem ao responsável de uma exploração produzir leite ou produtos lácteos, a sua posse pelo proprietário de uma exploração carece de sentido se este não as utiliza. Por isso, considero que constitui uma anomalia na aplicação do regime da imposição suplementar o facto de um operador económico dispor de quotas depois de ter cessado a sua actividade de produção leiteira. Neste caso, as quantidades de referência do produtor passam para a reserva nacional para que as autoridades do Estado-Membro procedam à sua redistribuição.

Esta afectação à reserva nacional foi expressamente prevista pelo artigo 5.°, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE)

8 — Acórdão de 15 de Janeiro de 1991, Ballmann (C-341/89, Colect., p. I-25, n.° 12).

9 — V., em especial, os acórdãos de 9 de Julho de 1992, Maier (C-236/90, Colect., p. I-4483, n.° 11) e de 27 de Janeiro de 1994, Herbrink (C-98/91, Colect., p. I-223, n.° 20).

n.° 3950/92 [10], adoptado após a data em que ocorreram os factos neste processo, mas que constitui uma solução estabelecida pelo Tribunal de Justiça a partir do acórdão de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o. [11]. Face à inexistência de uma disposição expressa no Regulamento n.° 857/84 sobre o destino das quantidades de referência atribuídas a um produtor que cessa voluntariamente a sua actividade, o Tribunal considerou, no acórdão Klensch e o., que este regulamento se opunha a que um Estado-Membro decidisse atribuí-las ao comprador do leite do produtor cessante, em vez de a atribuir à reserva nacional.

24. Nem o Regulamento n.° 1637/91, nem qualquer outra disposição aplicável no âmbito do regime da imposição suplementar autorizam um Estado-Membro a formular uma excepção às condições exigidas para que o titular de uma exploração beneficie da indemnização por abandono da produção leiteira no caso de cessar voluntariamente a actividade antes da apresentação do requerimento. Portanto, a regulamentação comunitária não permite, de modo algum, a adopção de uma solução, como a incluída na Circular DEPSE/SDSA/C 91 do Ministério da Agricultura francês, que autoriza os produtores que já tenham deixado de produzir leite a requererem a indemnização.

Num caso como este, os órgãos jurisdicionais são obrigados, por força do princípio do primado do direito comunitário, a não aplicar as disposições e medidas nacionais, qualquer que seja o seu valor normativo, que admitam a concessão das indemnizações por abandono da produção leiteira a proprietários de explorações que têm quotas, mas que não levam a cabo nenhuma actividade de produção leiteira.

25. Em função das considerações anteriores, creio que apenas podem beneficiar das indemnizações por abandono total e definitivo da produção leiteira os proprietários de explorações que preencham as duas condições impostas pelo Regulamento n.° 1637/91, isto é, ser produtor na acepção da alínea c) do artigo 12.° do Regulamento n.° 857/87 e possuir quantidades de referência no momento da apresentação do requerimento. O proprietário de uma exploração que tenha abandonado voluntariamente a produção leiteira antes da apresentação do requerimento de indemnização não pode ser considerado «produtor» e, por conseguinte, não pode beneficiar do regime de indemnização estabelecido pelo Regulamento n.° 1637/91, ainda que tenha quantidades de referência.

26. Uma interpretação sistemática do regime da imposição suplementar, no seu conjunto, permite adiantar razões suplementares, que avalizam esta conclusão.

10 — Regulamento do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1).

11 — 201/85 e 202/85, Colect., p. 3477.

27. Em primeiro lugar, a concessão de indemnização por abandono da produção a pessoas que cessaram voluntariamente de produzir leite não se enquadra, como salienta o Governo francês, no objectivo básico do Regulamento n.º 1637/91, que consiste na redução das quantidades de leite comercializáveis, para o que fixa indemnizações por redução das quantidades globais garantidas e por abandono da produção.

28. Em segundo lugar, o regime de imposição *suplementar introduziu um sistema* de limitação da produção leiteira por força do qual a possibilidade de produção do proprietário da exploração depende da atribuição às suas terras de uma quantidade de referência. A quota aumenta o valor da exploração à qual se vincula e faz parte do património do seu titular enquanto este desenvolver a sua actividade. Quando o proprietário da exploração abandona a sua actividade de produção de leite é lógico que perca a sua quota a favor da reserva nacional pois não precisa dela para continuar a sua produção.

29. Por último, a possibilidade de os proprietários de explorações que tenham cessado a sua actividade obterem a indemnização por abandono da actividade leiteira seria contrária à jurisprudência constante do Tribunal de *Justiça, segundo a qual «o direito de propri*edade garantido na ordem jurídica comunitária não inclui o direito à comercialização de um benefício, como o das quantidades de referência atribuídas no âmbito de uma organização comum de mercado, que não provém nem dos bens próprios nem da actividade profissional do interessado» [12].

Conclusão

30. Na sequência das considerações expostas, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma à questão prejudicial submetida neste processo:

«As disposições do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 1637/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991, que fixa uma indemnização relativa à redução das quantida-

12 — Acórdãos de 22 de Outubro de 1991, Von Deetzen (C-44/89, Colect., p. I-5119, n.º 27), e de 24 de Março de 1994, Bostock (C-2/92, Colect., p. I-955, n.º 19).

des de referência previstas no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, bem como uma indemnização pelo abandono definitivo da produção leiteira, devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a que o titular de uma exploração, que abandonou voluntariamente a produção leiteira antes da apresentação do requerimento de indemnização, possa ser considerado produtor e possa, por conseguinte, beneficiar do regime de indemnizações estabelecido pelo referido regulamento, ainda que possua quantidades de referência.»