CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON

apresentadas em 3 de Fevereiro de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Qual é a incidência, sobre as quotas leiteiras atribuídas a um produtor, de uma mudança de comprador no decurso do «ano leiteiro»? Tal é, no fundo, a questão que o tribunal de paix de Luxembourg submete ao Tribunal de Justiça.

2. O mercado leiteiro é objecto de uma regulamentação comunitária complexa que prossegue dois objectivos: pôr cobro ao desequilíbrio estrutural entre a oferta e a procura e ter em conta a situação particular de certos produtores.

3. O Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 [1], alterou o Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos [2], completando-o com um artigo 5.°-C que institui uma imposição suplementar a cargo dos produtores ou dos compradores de leite de vaca.

4. É assim que, em caso de ultrapassagem de um volume de produção limitado, chamado quantidade de referência e imposto tanto aos produtores como aos seus compradores, é cobrada uma imposição suplementar que permite cobrir o custo de escoamento das quantidades excedentárias [3].

5. A soma das quantidades de referência não pode ultrapassar, em cada Estado-membro, uma quantidade garantida. A fim de atenuar a rigidez deste sistema, uma «reserva nacional» permite aos Estados-membros atribuir uma quantidade de referência específica a certas categorias de produtores.

6. A imposição suplementar é devida *pelo produtor* sobre as qualidades de leite entregues a um comprador e que, num período de doze meses, ultrapassem uma quantidade de referência igual às entregas efectuadas pelo interessado ao longo do ano de referência adoptado pelo Estado-membro considerado (fórmula A), ou *pelo comprador* (fórmula B). Esta última fórmula é definida pelo artigo 5.°-C, n.° 1, do Regulamento n.° 804/68, tal como resulta do artigo 1.° do Regulamento n.° 856/84, nos termos seguintes:

«— todos os compradores [4] de leite ou de outros produtos lácteos devem pagar uma imposição sobre as quantidades de leite ou de equivalente de leite que lhe tiverem sido entregues pelos produtores e que, durante o período de doze meses em causa, excedam uma quantidade de referência a determinar,

* Língua original: francês.

1 — Regulamento 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).

2 — JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146.

3 — V. o primeiro considerando do Regulamento (CEE) n.° 857/84.

4 — V. rectificação publicada no JO L 123 de 9.5.1984.

— o comprador que deve a imposição fá-la-á incidir apenas sobre os produtores que aumentaram as suas entregas, proporcionalmente ao seu contributo para o excedente da quantidade de referência do comprador» [5].

7. A fórmula B distingue-se fundamentalmente da fórmula A em vários aspectos. Em primeiro lugar, a central leiteira é devedora da imposição suplementar em caso de ultrapassagem da quantidade de referência que lhe foi atribuída: as produções individuais são fungíveis, sendo a ultrapassagem da quantidade de referência do comprador o único critério a tomar em consideração. Enquanto tal, a ultrapassagem da quantidade individual atribuída a cada produtor não tem incidência no desencadeamento da imposição [6]. Em segundo lugar, a central leiteira repercute a imposição sobre os produtores que aumentaram as suas entregas na proporção da sua contribuição para a ultrapassagem da quantidade de referência do comprador [7]. Em terceiro lugar, no seio de uma mesma central leiteira as entregas de produtores, quanto à parte que excede a sua quantidade de referência, podem ser compensadas pelas entregas de produtores «deficitários», desde que a quantidade de referência da central leiteira não seja ultrapassada [8].

8. Assim, se, no quadro da fórmula A, o produtor é devedor da imposição suplementar em relação a qualquer ultrapassagem da sua quantidade de referência, as consequências do aumento das entregas do produtor, no quadro da fórmula B, serão função da situação global da central leiteira à qual entrega o seu leite [9].

9. Verifica-se portanto, com a fórmula B, uma espécie de «socialização dos riscos» que permite uma gestão mais flexível e uma utilização optimizada das quotas. Isto explica que, originalmente, a imposição fosse mais elevada em caso de aplicação da fórmula B do que em caso de aplicação da fórmula A [10].

10. Dito de outra forma, no quadro da fórmula B opera-se uma compensação a dois níveis [11]. *No comprador*, as entregas excessivas de um dos produtores podem ser compensadas pelas entregas deficitárias de outro produtor, desde que a quantidade de referência atribuída ao comprador não seja ultrapassada [12]. *No produtor*, o excesso de

5 — A quantidade de referência atribuída às centrais leiteiras representa o total das quantidades de leite compradas ao longo de determinado ano. V. artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84. O último travessão do artigo 5.°-C, n.° 1, foi alterado pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 773/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, 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 78, p. 1). Este regulamento é inaplicável *ratione temporis* no presente processo.

6 — V. ponto 16 das nossas conclusões no processo Thevenot, acórdão de 28 de Abril de 1988 (61/87, Colect., p. 2375).

7 — Artigo 5.°-C, n.° 1, segundo parágrafo, terceiro travessão, do Regulamento n.° 804/68, já referido, tal como completado pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 856/84.

8 — V. n.° 11 do acórdão Thevenot, já referido.

9 — V. Sorasio, D.: «Le nouveau regime de maîtrise de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers», *Revue du marché commun*, n.° 291, Novembro 1985, p. 544.

10 — V. artigo 1.°, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 857/84. A imposição é actualmente igual, qualquer que seja a fórmula, a 115% do preço indicativo do leite. V. artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 3880/89 do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, que altera o Regulamento (CEE) n.° 857/84, que estabelece as regras gerais para aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 378, p. 3).

11 — Passamos em silêncio as compensações às quais se procede ao nível mais vasto da região e do território nacional (artigo 4.°-A do Regulamento n.° 857/84).

12 — Todavia, existem excepções ao princípio da compensação no seio da central leiteira: ultrapassagens elevadas podem ser sancionadas na totalidade mesmo que o produtor em causa esteja filiado numa central leiteira que não ultrapassou a sua quantidade de referência — o que equivale a utilizar a fórmula A [v. artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 773/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, 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 78, p. 1)].

produção numa época do ano pode ser reabsorvido por uma insuficiência de produção noutra época do ano, desde que a quantidade de referência individual do produtor não seja ultrapassada.

11. Por conseguinte, no quadro da fórmula B, a mudança de comprador durante o ano pode apresentar, para um produtor, grande interesse prático: os produtores ligados a uma central leiteira em perigo de ultrapassagem da sua quantidade de referência poderiam ser tentados a mudar de comprador, escolhendo uma central leiteira que não apresentasse tal risco, em razão de uma diminuição da produção dos seus fornecedores [13].

12. O caso de substituição de comprador durante o ano no quadro da fórmula B está previsto no artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, no sector do leite e produtos lácteos [14], que dispõe que a quantidade de referência seja então estabelecida:

«— para os restantes meses do ano em curso, tomando em consideração a totalidade ou parte das quantidades de referência em função do tempo ainda disponível,

— ...».

13 — No caso em apreço, o prazo de pré-aviso para abandonar a primeira central leiteira impedia tal prática.

14 — JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64.

13. O artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 [15], especifica, finalmente, que «a quantidade de referência do comprador é adaptada para ter em conta... 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».

14. Já no processo Neu [16] se discutiu a regulamentação luxemburguesa, que adoptou a fórmula B e previu que, em caso de mudança de comprador durante o ano, uma quantidade de referência igual à atribuída ao fornecedor devia ser retirada à quantidade de referência do primeiro comprador para ser acrescentada à quantidade de referência do novo comprador, após dedução de uma quantidade de 10% atribuída à reserva nacional [17].

15. O Tribunal de Justiça considerou que tal dedução era contrária ao princípio da livre escolha do parceiro económico: a redução da quantidade de referência em caso de mudança de comprador poderia desencorajar os produtores de mudar de comprador para se filiar na central leiteira que oferece condições mais favoráveis. Essa redução, precisou o Tribunal, ainda menos se justifica quando não há quantidade de leite suplementar colocada no mercado.

15 — Regulamento 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).

16 — Acórdão de 10 de Julho de 1991 (C-90/91 e C-91/91, Colect., p. I-3617).

17 — V. o artigo 9.° do regulamento grão-ducal de 7 de Julho de 1987 relativo à aplicação, no Grão-Ducado do Luxemburgo, do regime de imposição suplementar sobre o leite, *Mémorial*, p. 850.

16. A mudança de comprador não pode, portanto, ter por consequência desfavorecer o produtor [18].

17. A presente questão prejudicial incide igualmente sobre as dificuldades resultantes da mudança de comprador e sobre a interpretação do artigo 7.° do Regulamento n.° 857/84.

18. Os factos são os seguintes: V. Hendel, demandado no processo principal, é produtor de leite no Grão-Ducado do Luxemburgo. Em 1 de Janeiro de 1986, deixou de entregar a sua produção à Luxlait para a canalizar para a Procola.

19. Após ter pago uma imposição suplementar relativamente ao exercício considerado, a Luxlait demandou V. Hendel a fim de obter o pagamento de 17 977 LFR, que representam a parte a repercutir sobre o seu antigo membro relativamente ao período de ordenha de 1 de Abril a 31 de Dezembro de 1985.

20. No fundo, o tribunal de reenvio submete ao Tribunal de Justiça a questão seguinte [19]. No quadro da fórmula B, uma ultrapassagem de entrega a um dos compradores poderá ser compensada por uma entrega inferior ao comprador que o substituiu, de modo que só há penalização se houver ultrapassagem da quota total atribuída ao produtor, independentemente da repartição dessa quota entre os dois compradores?

21. Uma questão prévia se impõe: o artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 [20] terá em vista a hipótese em que, no quadro da fórmula B, um produtor de leite muda, por sua própria iniciativa, de central leiteira de filiação sem que haja transferência de empresa entre os compradores?

22. Parece, à primeira vista, que não há que distinguir onde a lei não distingue e que há igualmente substituição de comprador, na acepção do artigo 7.°, n.° 2, quando esta tem lugar por iniciativa do produtor.

23. Além disso, o artigo 6.° do Regulamento n.° 1371/84 prevê 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 ainda a passagem de produtores de um comprador para outro*» [21].

24. No acórdão de 25 de Novembro de 1986, Klensch [22], interpretando o Regulamento n.° 857/84, nomeadamente, o seu artigo 7.°, n.° 2, o Tribunal declarou que, quando um produtor sujeito à fórmula B cessar espontaneamente a sua actividade, a

18 — Acórdão Neu, já referido, n.° 13.

19 — O texto exacto da questão prejudicial consta do relatório para audiência (parte I-4).

20 — O n.° 2 do artigo 7.° não foi alterado pela nova redacção desse artigo tal como resulta do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 590/85 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1985, que altera o Regulamento (CEE) n.° 857/84 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 dos produtos lácteos (JO L 68, p. 1; EE 03 F33 p. 247).

21 — Sublinhado nosso. V. igualmente o artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68. Este regulamento procedeu a uma reforma da regulamentação aplicável na matéria (v. o seu segundo considerando).

22 — Acórdão 201/85 e 202/85, Colect., p. 3477.

sua quantidade de referência individual não fica a pertencer ao comprador, mas deve ser atribuída à reserva nacional. E o Tribunal afasta uma interpretação que «redundaria... em vincular ao seu comprador anterior o produtor que tivesse cessado a actividade e quisesse retomá-la e não lhe permitiria escolher nesse momento outro comprador» [23].

25. Resulta, portanto, claro que o artigo 7.°, n.° 2, já referido, engloba de forma genérica todas as hipóteses de substituição total ou parcial de um comprador por outro, incluindo a hipótese de uma mudança de comprador por iniciativa do produtor.

26. Para interpretar este texto, há que ter em conta três regras essenciais;

— em primeiro lugar, controlo da produção leiteira: este princípio fundador do sistema das quotas leiteiras impõe que qualquer ultrapassagem da quantidade de referência pelo comprador dê lugar a uma imposição suplementar;

— em segundo lugar, livre escolha do parceiro económico: é o principal ensinamento do acórdão Neu,

— finalmente, solidariedade entre produtores: opera apenas no seio da mesma central leiteira [24].

27. Examinemos sucessivamente a interpretação deste artigo como resulta da sua aplicação no Luxemburgo e como é proposta por V. Hendel, por um lado, e pela Comissão, por outro.

28. O artigo 7.°, n.° 2, é aplicado da seguinte forma no Grão-Ducado: a quantidade de referência anual do produtor é repartida entre os compradores em função do tempo de filiação junto de cada um deles.

29. Esta solução, à primeira vista fiel à letra da disposição, não nos parece conforme ao seu espírito nem à jurisprudência do Tribunal de Justiça.

30. Com efeito, o produtor pode ser penalizado ao contribuir para imposição suplementar devida pelo primeiro comprador, quando, em razão de um entrega inferior ao segundo comprador, não ultrapassar a quantidade de referência individual. Poderia, por isso, ser dissuadido de mudar de central leiteira durante o exercício e ser levado a renunciar a condições económicas mais vantajosas.

31. Ora, resulta do acórdão Neu [25] que o princípio da livre escolha do parceiro económico se opõe a que um produtor que decide mudar de comprador durante o ano seja colocado numa situação menos favorável do que o que não mudou de central leiteira [26]. O Tribunal de Justiça salientou que tal é

23 — N.° 22.
24 — Acórdão Thevenot, já referido, n.° 11.
25 — Já referido, n.° 11, em particular.
26 — N.° 13.

especialmente o caso quando a mudança de comprador não acarreta a colocação no mercado de qualquer quantidade suplementar dos produtos em causa [27].

32. Por conseguinte, da mesma forma que não pode justificar uma diminuição da quantidade de referência, a mudança de comprador não pode conduzir, caso a quantidade anual de entrega se mantenha, ao pagamento de imposições suplementares numa situação em que não seriam devidas se não se verificasse tal mudança.

33. V. Hendel, por seu lado, sugere um ajustamento do sistema luxemburguês. Sustenta que a ultrapassagem de entrega à Luxlait durante o período de 1 de Abril de 1985 a 31 de Dezembro de 1985 pode ser compensada pela «entrega inferior» à Procola durante o período de 1 de Janeiro de 1986 a 31 de Março de 1986. Baseia-se, nomeadamente, nos princípios afirmados pelo acórdão Neu: a mudança de comprador no decurso do exercício não deve desfavorecer o produtor que a ela proceda em relação àquele que continua ligado ao mesmo comprador.

34. Esta solução também não pode ser adoptada.

35. Eliminar ao longo do ano leiteiro o excedente momentâneo de produção permite certamente ao produtor — por uma espécie de compensação interna à sua exploração — manter-se nos limites da sua quantidade de referência individual.

36. Mas, para aí chegar, o demandado no processo principal desnatura, em nossa opinião, o sistema de compensação entre produtores instaurado pela fórmula B. Com efeito, propõe que se proceda a uma compensação entre as quantidades entregues aos diferentes compradores. Isto redundaria em substituir a compensação entre compradores no seio da mesma central leiteira por uma compensação entre compradores, portanto entre centrais leiteiras, o que seria contrário à *ratio legis* do regulamento.

37. Finalmente, a Comissão sugere que se reparta a quantidade de referência entre os compradores sucessivos na proporção da duração das diferentes filiações ao longo da campanha «aplicada ao perfil médio de entregas efectivas ao longo dos três exercícios anteriores». Seriam assim tidos em conta dois imperativos:

— a produção leiteira não é linear mas sujeita, ao longo de todo o ano, a variações que é necessário ter em conta;

— os produtores podem beneficiar — dentro do período de doze meses em curso — das quantidades de referência individuais não utilizadas por outros produtores filiados no mesmo comprador.

38. Também não podemos aderir a tal solução.

39. Com efeito, a quantidade de referência individual anual do produtor seria repartida entre os compradores sucessivos a partir de uma média da produção dos três últimos anos. Isto supõe que estes sejam representativos e não permite proceder à repartição da quantidade de referência do produtor que muda de comprador quando conta menos de três anos de actividade.

27 — N.º 14.

40. Mais: tal interpretação do artigo 7.°, n.° 2, apresentaria o mesmo inconveniente que o apontado à interpretação do Grão-Ducado do Luxemburgo: o produtor poderia ser submetido a uma imposição suplementar exactamente quando, durante o ano, não ultrapassasse a sua quantidade de referência.

41. As diferentes interpretações propostas ilustram a dificuldade de conciliar o princípio da livre escolha do parceiro económico (o produtor que muda de central leiteira não deve ser prejudicado em relação àquele que não muda) e a regra da compensação entre produtores de uma mesma central leiteira (as quantidades de referência não utilizadas pelos produtores de uma central leiteira só podem servir para compensar excedentes de entregas de outros produtores dessa mesma central).

42. Afigura-se, todavia, que esses princípios são conciliáveis se se repartir de forma diferente a quantidade de referência do produtor entre os compradores.

43. Pode, com efeito, conceber-se um sistema que tenha em conta as quantidades realmente entregues ao primeiro comprador.

44. A quantidade de referência atribuída ao primeiro comprador seria igual à quantidade de leite efectivamente entregue a este no limite da quantidade anual de referência do produtor [28].

45. A quantidade de referência atribuída ao segundo comprador seria igual ao saldo, ou seja, à diferença entre a quantidade de referência anual individual do produtor e as quantidades por ele entregues ao primeiro comprador.

46. Esta solução apresenta um certo número de vantagens.

47. O produtor não pode ser sujeito a imposição suplementar em relação ao período de filiação no primeiro comprador enquanto não tiver ultrapassado a sua quantidade de referência anual individual.

48. Nesse limite, quanto mais a entrega do produtor em causa aumentar, mais a quantidade de referência do comprador aumenta. Se o produtor em causa não põe à disposição dos outros produtores quantidades de referência não utilizadas, também não recorre, para compensar um excedente de entrega, às quantidades não utilizadas por estes. A modificação da sua situação não tem portanto efeitos em relação aos outros produtores filiados no primeiro comprador.

49. Se, no quadro das entregas ao primeiro comprador, o produtor ultrapassasse a sua quantidade de referência anual individual, poderia logicamente ter de contribuir para a imposição suplementar no quadro dessa central leiteira, caso essa ultrapassagem não tivesse sido compensada por quantidades não utilizadas pelos outros produtores.

50. Em caso de entrega inferior ao segundo comprador, as quantidades não utilizadas ficariam à disposição dos outros produtores

28 — Esta quantidade de referência é a que teria sido atribuída ao comprador se o produtor não tivesse mudado de central leiteira.

nele filiados. Não haveria portanto compensação entre centrais leiteiras.

51. No momento de concluir, parece-nos útil recordar a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual

«sempre que um texto de direito comunitário derivado exige interpretação, deve ser interpretado, na medida do possível, no sentido da sua conformidade com as disposições do Tratado e com os princípios gerais do direito comunitário» [29].

52. No entanto, não o dissimulemos. A solução que propomos ao Tribunal leva ao extremo a interpretação da expressão «em função do tempo ainda disponível» que figura no artigo 7.°, n.° 2.

53. Se resolvemos fazê-lo foi porque, por um lado, o respeito pelos princípios referidos já conduziu o Tribunal de Justiça a adoptar, no acórdão Neu, uma interpretação muito ampla do terceiro parágrafo deste artigo e que, por outro, tendo em conta esse acórdão, a própria Comissão propõe ao Tribunal uma leitura igualmente audaciosa da disposição em exame.

54. Propomos, portanto, ao Tribunal de Justiça que declare:

«No quadro da fórmula B do regime da imposição suplementar sobre o leite instituída pelo artigo 5.°-C do Regulamento n.° 856/84, o produtor que muda de comprador no decurso de um período de doze meses só pode ser obrigado a pagar imposição suplementar se tiver ultrapassado, durante o ano, a quantidade de referência que lhe foi atribuída. Para esse efeito, essa quantidade é repartida entre os seus sucessivos compradores, de forma que seja igual, em relação ao primeiro, às quantidades que lhe foram efectivamente entregues e, ao segundo, à quantidade de referência anual do produtor subtraída das quantidades entregues ao primeiro comprador.»

29 — Acórdão Neu, já referido, n.° 12, v. igualmente acórdão Klensch, já referido, n.° 21.