ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
9 de Outubro de 1997 *

No processo C-152/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo tribunal administratif d'Amiens (França), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Michel Macon e o.

e

Préfet de l'Aisne,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do 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 (JO L 150, p. 30),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Schintgen, presidente de secção, G. F. Mancini e G. Hirsch (relator), juízes,

* Língua do processo: francês.

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de M. Macon e o., por Alain Letissier, advogado no foro de Laon,

— em representação do Governo francês, por Catherine de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e por Gautier Mignot, secretário dos Negócios Estrangeiros na mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Gérard Rozet, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Outubro de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 20 de Abril de 1995, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de Maio seguinte, o tribunal administratif de Amiens apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, uma questão relativa à interpretação do 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 (JO L 150, p. 30).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe M. Macon e o., membros do groupement agricole d'exploitation en commun du Canada em Ardon (agrupamento agrícola de exploração em comum, a seguir «GAEC du Canada»), ao préfet de l'Aisne, relativamente ao pagamento de uma indemnização por abandono definitivo da produção leiteira na campanha de 1991/1992.

3 Dispondo de quantidades de referência de leite no âmbito, nomeadamente, das vendas directas, o GAEC du Canada requereu, no âmbito da campanha leiteira 1991/1992, o pagamento da indemnização por abandono total e definitivo da produção leiteira previsto no Regulamento n.° 1637/91, regulamento que se inscreve no âmbito do regime da imposição suplementar.

4 Nos termos do artigo 5.°-C, n.° 1, primeiro parágrafo, segunda frase, do Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), a imposição suplementar instituída por este último regulamento tem «por objectivo conter o crescimento da produção de leite, permitindo as evoluções e adaptações estruturais necessárias».

5 Segunda a fórmula B, prevista no segundo parágrafo desta disposição e escolhida pela República Francesa, todos os compradores 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.

6 Nos termos do n.º 2 desta mesma disposição, todos os produtores de leite devem igualmente pagar uma imposição sobre as quantidades de leite e/ou equivalente de leite vendidas directamente ao consumidor e que, durante o período de doze meses em causa, ultrapassem uma quantidade de referência a fixar.

7 As regras que determinam as quantidades de referência constam do Regulamento (CEE) n.º 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.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64).

8 No âmbito desse regime inicialmente previsto por cinco períodos consecutivos de doze meses mas prorrogado até ao final da campanha de 1991/1992, o Conselho, quando adoptou as decisões relativas à fixação dos preços agrícolas para a campanha de 1991/1992, que se impunham face à persistência de uma produção excedentária de leite, por um lado, diminuiu as quantidades de referência e, por outro, estabeleceu, através do Regulamento n.º 1637/91, um regime comunitário de financiamento do abandono da produção leiteira; este regulamento enuncia, no seu quarto considerando, «a atribuição de uma indemnização, paga após a cessação total e definitiva daquela produção, a todos os produtores que o solicitem e que preencham determinadas condições de elegibilidade...».

9 Assim, o artigo 2.º do Regulamento n.º 1637/91 prevê:

«1. 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.º do Regulamento (CEE) n.º 857/84, ou a cada produtor associado, em caso de aplicação da alínea c), segundo parágrafo, do artigo 12.º do mesmo regulamento, que se comprometam a abandonar total e definitiva-

mente a produção leiteira, antes de uma data a determinar, uma indemnização paga em cinco anuidades durante o último trimestre de cada um dos anos civis de 1992, 1993, 1994, 1995 e 1996, sem prejuízo de os Estados-Membros poderem pagar a indemnização em datas anteriores e/ou de uma só vez, se assegurarem o respectivo pré-financiamento.

...

2. a) 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 e B e/ou no das vendas directas, à excepção dos produtores que tenham beneficiado de quantidades por força do artigo 3.°-C do Regulamento (CEE) n.° 857/84.

...»

10 O artigo 12.° do Regulamento n.° 857/84, na versão do Regulamento (CEE) n.° 1305/85 do Conselho, de 23 de Maio de 1985 (JO L 137, p. 12; EE 03 F34 p. 208), que acrescentou um segundo parágrafo ao artigo 12.°, alínea c), define os conceitos de «produtor» e de «exploração» nestes termos:

«c) 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;

São considerados como produtores os grupos de produtores e suas uniões reconhecidos a título do Regulamento (CEE) n.° 1360/78 e cujos estatutos prevêem para os produtores associados, a obrigação referida no n.° 1, alínea c), primeiro travessão, do artigo 6.° do referido regulamento.

d) Exploração: o conjunto das unidades de produção geridas pelo produtor e situadas no território geográfico da Comunidade».

11 Em França, o artigo 1.° do Decreto n.° 91/835, de 30 de Agosto de 1991, relativo à concessão de uma indemnização por abandono definitivo da produção leiteira (*JORF* 1991, p. 11502), adoptado, nomeadamente, em aplicação dos Regulamentos n.° 1637/91 e (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 (JO L 139, p. 12), prevê que:

«Qualquer produtor, tal como definido no artigo 12.°, alínea c), primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 modificado, com exclusão dos produtores que disponham de uma quantidade de referência leiteira suplementar, em aplicação do artigo 3.°-C, do regulamento referido, e que tenha direito a uma quantidade de referência à data de apresentação do seu pedido em aplicação do artigo 1.° do Decreto n.° 91/157, de 11 de Fevereiro de 1991, pode solicitar o benefício da indemnização por abandono definitivo de toda a produção com vista à comercialização de leite ou de produtos lácteos instituída pelo presente decreto.»

12 Nos termos do artigo 3.° desse mesmo decreto, «a indemnização é calculada por exploração com base na quantidade de referência do produtor a título das vendas directas e das entregas de produtos lácteos com exclusão das quantidades de referência suspensas por força do Regulamento (CEE) n.° 775/87 e das quantidades de referência concedidas nos termos do artigo 3.°, n.^{os} 1 e 2, 3.°-A, 3.°-B e 4.°, n.° 1, alíneas b) e c), do Regulamento (CEE) n.° 857/84 já referido e do artigo 5.°, n.° 7, do Regulamento (CEE) n.° 1546/88.»

13 Por decisão de 27 de Fevereiro de 1992, o préfet de l'Aisne recusou-se, com base nesta regulamentação, a atribuir a M. Macon e o. a indemnização requerida, pelo facto de já não produzirem leite no momento em que apresentaram o requerimento e de já não terem a qualidade de produtores de leite na acepção do artigo 12.° do Regulamento n.° 857/84.

14 Considerando que a qualidade de produtor lhes devia ser reconhecida pelo simples facto de disporem de quantidades de referência de produção leiteira no âmbito, nomeadamente, das vendas directas, M. Macon e o. interpuseram, no órgão jurisdicional nacional, um recurso de anulação da decisão do préfet de l'Aisne.

15 Considerando que a resolução do litígio depende da interpretação do Regulamento n.° 1637/91, o tribunal administratif suspendeu a instância e apresentou ao Tribunal de Justiça a 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».

16 O órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se o artigo 2.° do Regulamento n.° 1637/91 deve ser interpretado no sentido de que a indemnização pelo abandono total e definitivo da produção leiteira só pode ser concedida a um empresário que explora um fundo agrícola quando este, à data do pedido, produza leite na sua qualidade de produtor na acepção do artigo 12.°, alínea c), do Regulamento n.° 857/84 e disponha, para isso, de uma quantidade de referência individual a título de vendas directas.

17 M. Macon e o. sustentam que apenas o artigo 2.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 1637/91 é pertinente para determinar a pessoa que tem a qualidade de produtor na acepção do n.° 1 dessa disposição. O conceito de produtor que consta dos artigos 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1637/91 e 12.° do Regulamento n.° 857/84 apenas define as condições nas quais os produtores podem ser titulares de uma referência para o futuro, no momento da elaboração do dispositivo. Assim, para beneficiar de uma indemnização por abandono, basta ser titular de uma quantidade de referência.

18 Em apoio da sua tese, M. Macon e o. remetem para a circular DEPSE/SDSA/C 91 n.° 7036, de 7 de Agosto de 1991, do ministro da Agricultura e Florestas, relativa à concessão de uma indemnização por cessação da actividade leiteira na campanha leiteira 1991/1992 (a seguir «circular n.° 7036») que dispõe no ponto II.2, nomeadamente, que «Podem apresentar um pedido todos os requerentes que explorem um fundo agrícola e que disponham de quantidades de referência de produtos lácteos e/ou os vendedores directos» e que, «Consequentemente, não é imposta ao requerente nenhuma condição de fornecimento ou de venda de leite, bastando que explore um fundo agrícola que disponha de quantidades de referência de produtos lácteos...».

19 O Governo francês e a Comissão afirmam que, em conformidade com o artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1637/91, apenas o titular de uma quantidade de referência que exerça efectivamente a actividade de produtor de leite no momento da apresentação do pedido pode beneficiar de uma indemnização por abandono definitivo da produção leiteira. O Governo francês e a Comissão deduzem do acórdão de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o. (201/85 e 202/85, Colect., p. 3477), que a cessação expontânea da produção leiteira implica para o empresário a perda automática das quantidades de referência que revertem então para a reserva nacional. A Comissão remete também para a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que proíbe o direito à comercialização de uma vantagem, tal como as quantidades de referência, que não provenha dos bens próprios nem da actividade profissional do interessado.

20 Importa afirmar que resulta da redacção do artigo 2.° do Regulamento n.° 1637/91 que a concessão do benefício de uma indemnização por abandono total e definitivo da produção leiteira está submetida a duas condições cumulativas: antes de mais, nos termos do artigo 2.°, n.° 1, desse regulamento, o empresário agrícola que solicita uma indemnização deve ter a qualidade de produtor na acepção do artigo 12.°, alínea c), do Regulamento n.° 857/84; em seguida, deve dispor, como produtor de leite, de uma quantidade de referência nos termos do n.° 2 desta disposição.

21 Assim, conclui-se do facto de o n.° 1 remeter para o conceito de produtor incluído no artigo 12.°, alínea c), do Regulamento n.° 857/84 que este conceito não foi objecto, no âmbito do regime do abandono da produção leiteira, de uma definição autónoma.

22 O Tribunal de Justiça reconheceu, no acórdão de 15 de Janeiro de 1991, Ballmann (C-341/89, Colect., p. I-25, n.° 12), a qualidade de produtor a qualquer pessoa que dirija uma exploração agrícola 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.

23 Assim, apenas o empresário agrícola que vende efectivamente leite ou outros produtos lácteos pode ser considerado produtor. Ao invés, quando esse empresário tenha cessado expontaneamente as suas actividades leiteiras, deixou de ter essa qualidade na acepção do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1637/91, conjugado com o artigo 12.°, alínea c), do Regulamento n.° 857/84.

24 Esta interpretação é corroborada, em primeiro lugar, pelo regime de concessão e de cessação expontânea de uma quantidade de referência de que o produtor deve dispor nos termos da segunda condição estabelecida no artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1637/91, isto é, ser titular de uma quantidade de referência individual. Com efeito, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, por um lado, resulta da economia geral da regulamentação relativa à imposição suplementar sobre o leite que uma quantidade de referência só pode ser atribuída a um empresário agrícola quando este tenha a qualidade de produtor (acórdãos Ballmann, já referido, e de 17 de Abril de 1997, EARL de Kerlast, C-15/95, Colect., p. I-1961). Por outro lado, o Tribunal de Justiça decidiu, no acórdão Klensch e o., já referido, que o Regulamento n.° 857/84 se opõe a que um Estado-Membro que tenha optado pela fórmula B decida atribuir a quantidade de referência individual de um produtor que tenha cessado a sua actividade à quantidade de referência do comprador a quem o produtor entregava o leite no momento da cessação, em vez de atribuir essa quantidade à reserva nacional.

25 Em segundo lugar, esta interpretação corresponde ao objectivo prosseguido pelo regime comunitário, que é de financiar o abandono da produção leiteira e, por conseguinte, atribuir uma indemnização, tal como se conclui do Regulamento n.º 1637/91. Quanto a isto, resulta do quarto considerando do referido regulamento que a indemnização visa facilitar a diminuição das entregas e das vendas directas e a mobilização das quantidades necessárias para outras categorias de produtores. Ora, este objectivo deixa de poder ser atingido após uma cessação expontânea da produção leiteira, pelo que a quantidade de referência individual deve voltar à reserva nacional.

26 Em último lugar, como salientou justamente o advogado-geral no n.º 29 das suas conclusões, importa afirmar que uma indemnização concedida em caso de abandono de uma quantidade de referência não explorada seria contrária à jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual o direito de propriedade garantido na ordem jurídica comunitária não inclui o direito à comercialização de um benefício, como o das quantidades de referência, que não provém nem dos bens próprios nem da actividade profissional do interessado (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).

27 Uma vez que M. Macon e o. se baseiam na circular n.º 7036, há que afirmar que nem o Regulamento n.º 1637/91 nem qualquer outra disposição aplicável no âmbito do regime da imposição suplementar autoriza os Estados-Membros a derrogarem as condições fixadas pela regulamentação comunitária.

28 Importa assim responder à questão apresentada que o artigo 2.º do Regulamento n.º 1637/91 deve ser interpretado no sentido de que a indemnização por abandono total e definitivo da produção leiteira só pode ser concedida a um empresário agrícola quando este, à data do seu requerimento, produza leite na sua qualidade de produtor na acepção do artigo 12.º, alínea c), do Regulamento n.º 857/84 e disponha, para isso, de uma quantidade de referência individual a título de vendas directas.

Quanto às despesas

29 As despesas efectuadas pelo Governo francês e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo tribunal administratif d'Amiens, por decisão de 20 de Abril de 1995, declara:

O 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 a indemnização por abandono total e definitivo da produção leiteira só pode ser concedida a um empresário agrícola quando este, à data do seu requerimento, produza leite na sua qualidade de produtor na acepção do artigo 12.°, alínea c), do 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, e disponha, para isso, de uma quantidade de referência individual a título de vendas directas.

Schintgen Mancini Hirsch

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Outubro de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Segunda Secção

R. Schintgen