CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
VERICA TRSTENJAK
apresentadas em 3 de Março de 2009 [1]

1. A introdução de uma imposição suplementar sobre o leite esteve na origem de numerosos litígios, quer a nível comunitário quer a nível dos Estados-Membros (os chamados litígios em matéria de quotas leiteiras [2]). O presente pedido de decisão prejudicial tem por objecto quatro questões colocadas pelo Tribunale ordinario di Padova (a seguir «órgão jurisdicional de reenvio») relativas à validade do Regulamento (CE) n.º 1788/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que institui uma imposição no sector do leite e dos produtos lácteos [3]. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade do Regulamento n.º 1788/2003 com os objectivos da política agrícola comum (a seguir «PAC»), bem como com os princípios da igualdade de tratamento e da proporcionalidade.

2. Estas questões colocam-se no âmbito de um litígio entre empresas produtoras de leite, que são demandantes no processo principal (a seguir «demandantes no processo principal»), e a Cooperativa Milka 2000 (a seguir «Cooperativa Milka»), a demandada no processo principal.

3. As demandantes no processo principal entregam a sua produção leiteira à Cooperativa Milka. Com base no Regulamento n.º 1788/2003, a Cooperativa Milka exige das demandantes no processo principal o pagamento de uma imposição suplementar sobre o leite. As demandantes no processo principal alegam que o Regulamento n.º 1788/2003 é ilegal e que, por conseguinte, não pode servir de base à cobrança da imposição suplementar.

I — Enquadramento jurídico

4. Nos termos do artigo 5.º, terceiro parágrafo, CE, a acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do Tratado CE.

1 — Língua original: alemão.
2 — Uma síntese encontra-se em Priebe, R., *in:* Grabitz, E., Hilf, M. — *Das Recht der Europäischen Union*, t. I, artigo 34.º, 21.º suplemento, n.º 61.
3 — JO L 270, p. 123.

5. Nos termos do artigo 33.º, n.º 1, CE, a PAC tem como objectivos:

«a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização óptima dos factores de produção, designadamente da mão-de-obra;

b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;

c) Estabilizar os mercados;

d) Garantir a segurança dos abastecimentos;

e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.»

6. O artigo 34.º, n.º 1, CE prevê que, a fim de atingir os objectivos definidos no artigo 33.º CE, pode ser criada uma organização comum dos mercados agrícolas que, segundo os produtos, pode assumir uma das formas seguintes:

«a) Regras comuns em matéria de concorrência;

b) Uma coordenação obrigatória das diversas organizações nacionais de mercado;

c) Uma organização europeia de mercado.»

7. Nos termos do artigo 34.º, n.º 2, CE, a organização comum, sob uma das formas previstas no artigo 34.º, n.º 1, CE, pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 33.º CE, designadamente regulamentações dos preços, subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos, medidas de armazenamento e de reporte, e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações. A

organização comum deve limitar-se a prosseguir os objectivos definidos no artigo 33.º CE e deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade.

II — Organização comum de mercado no sector do leite e imposição suplementar

8. O leite é objecto de uma organização comum de mercado desde 1964. Desde os anos 70, a produção de leite é excedentária relativamente à procura. Uma razão para isto é que a produção de leite se tornou mais eficiente ao longo dos anos. Outra razão é a estrutura da organização comum de mercado, nos termos da qual se garantia aos produtores de leite, através de mecanismos de apoio, a possibilidade de venderem o leite ou os produtos lácteos a um preço determinado. Os produtores de leite eram, deste modo, induzidos a produzir já não em função da procura efectiva mas, sobretudo, em função da possibilidade de venderem o leite a preços de apoio. Por consequência, foram criadas consideráveis sobrecapacidades estruturais no mercado do leite; a oferta excedia significativamente a procura [4]. O legislador comunitário tomou várias medidas [5], que não produziram o efeito desejado de estabilizar o mercado.

9. As medidas de apoio do preço do leite são financiadas pelo orçamento comunitário. Dado que o preço de mercado do leite era consideravelmente inferior ao preço de apoio, o excesso de produção conduziu a um encargo significativo para o orçamento comunitário. O legislador comunitário entendeu que este encargo era susceptível de comprometer o futuro da PAC. Considerou duas medidas para resolver este problema. Uma alternativa era a redução do preço de apoio, outra a introdução de quotas para controlar a produção. Com o Regulamento (CEE) n.º 856/84 relativo à imposição suplementar sobre o leite para restabelecer o equilíbrio do mercado [6], o legislador comunitário decidiu-se por uma solução de quotas.

A — *Imposição suplementar*

10. Nos termos do Regulamento n.º 856/84, foram estabelecidas quantidades de referência individuais, quantidades de referência nacionais e uma quantidade global garantida de leite para a Comunidade. As quantidades de referência nacionais correspondiam à produção leiteira num Estado-Membro num determinado ano de referência (sendo possível escolher entre 1981, 1982 ou 1983).

4 — Sobre esta evolução no mercado do leite v. Trotman, C. — *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, cap. 1, « The Creation of Surplus Europe», pp. 1 a 17.

5 — V., por exemplo, Regulamento (CEE) n.º 1079/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativo a uma taxa de co-responsabilidade e a medidas destinadas a alargar os mercados no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 131, p. 6; EE 03 F12 p. 148). Outras medidas são descritas em Trotman, C., *op. cit.* (nota 4), pp. 11 e segs.

6 — Regulamento do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.º 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).

No caso da Itália, foi fixado como ano de referência o ano de 1983, dado que os valores para os anos de 1981 e 1982 eram desfavoráveis. As quantidades de referência nacionais foram ajustadas ao longo dos anos. As quantidades de referência individuais correspondiam, em princípio [7], à quantidade de leite produzida pelos produtores de leite no ano de referência ou adquirida pelos compradores de leite no ano de referência. A quantidade global garantida estabelecida para a Comunidade compunha-se, em princípio, das quantidades produzidas nos diferentes Estados-Membros [8].

11. Sendo ultrapassada a quantidade de referência individual, era cobrada uma imposição suplementar. Devido à cobrança da imposição suplementar, deixava de ser rentável, para o produtor de leite em causa, produzir leite para além da quantidade de referência individual.

12. Nos termos do Regulamento n.º 856/84, a imposição suplementar sobre o leite devia ser aplicada, inicialmente, apenas por um período de cinco anos. No entanto, foi mantida, primeiro, pelo Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos [9], e, depois, pelo Regulamento n.º 1788/2003, em vigor desde 1 de Abril de 2004 [10]. As normas relativas à imposição suplementar fazem parte do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de Outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento OCM única) [11], que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2008 [12].

B — *Regulamento n.º 1788/2003*

13. Em aplicação do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1788/2003, são fixadas quantidades de referência nacionais anuais para cada Estado-Membro. Estas são estabelecidas no Anexo I do Regulamento n.º 1788/2003. O artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1788/2003 prevê que as quantidades de referência nacionais indicadas no

7 — Os Estados-Membros podiam igualmente utilizar uma parte da sua quantidade garantida como reserva nacional, o que lhes permitia ajustar as quantidades de referência individuais atendendo à situação particular de certos produtores.

8 — Mais 1%.

9 — JO L 405, p. 1.

10 — Artigo 27.º do Regulamento n.º 1788/2003.

11 — JO L 299, p. 1.

12 — V. artigos 66.º e segs. do Regulamento n.º 1234/2007.

Anexo I do Regulamento n.º 1788/2003 podem ser revistas à luz da situação geral do mercado e das condições específicas existentes em determinados Estados-Membros.

14. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 6.º, do Regulamento n.º 1788/2003, são atribuídas aos produtores de leite quantidades de referência individuais cujo total não excede a quantidade de referência nacional. Quando a quantidade de referência nacional é ultrapassada, o Estado-Membro em causa deve, por força do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1788/2003, pagar à Comunidade a imposição suplementar no montante correspondente. O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1788/2003 prevê que esta imposição suplementar deve ser inteiramente repartida entre os produtores de leite que tenham contribuído, em cada caso, para ultrapassar a quantidade de referência nacional. Por força do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1788/2003, o primeiro comprador do leite é responsável pela cobrança, junto dos produtores, da imposição suplementar.

15. Segundo o artigo 22.º do Regulamento n.º 1788/2003, a imposição suplementar é considerada uma intervenção destinada à regularização dos mercados agrícolas.

III — Antecedentes do litígio, processo principal e questões prejudiciais

16. Durante as campanhas leiteiras de 1995/1996 a 2003/2004 e durante as campanhas leiteiras seguintes, as demandantes no processo principal excederam a quantidade de referência individual que lhes foi atribuída para entregas de leite. Como primeira compradora das entregas de leite em causa, a Cooperativa Milka exigiu das demandantes no processo principal o pagamento da imposição suplementar. As demandantes no processo principal contestam a cobrança da imposição suplementar pela Cooperativa Milka. Pedem ao órgão jurisdicional de reenvio, no essencial, a constatação de que a Cooperativa Milka não tem o direito de lhes cobrar a imposição suplementar. Invocam, neste contexto, a invalidade do Regulamento n.º 1788/2003. Tendo dúvidas quanto à validade do Regulamento n.º 1788/2003, o órgão jurisdicional de reenvio submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O Regulamento [n.º 1788/2003], que institui uma imposição suplementar que onera as produções de leite e de produtos lácteos que excedem a quota nacional atribuída, sem ponderar a actualização periódica da quantidade atribuída a cada país comunitário após verificação em concreto da respectiva produção, é compatível com o artigo 32.º do

Tratado e com os objectivos da política agrícola comum aí definidos, como o incremento da produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização óptima dos factores de produção, designadamente a mão-de-obra, dado que esse mecanismo também onera os produtores de leite e de produtos lácteos italianos, impedindo-os tanto de ter um nível de vida equitativo como de se desenvolverem, devido à diminuta remuneração dos factores de produção, uma vez que, na realidade, a Itália é um país deficitário […] obrigado a recorrer à importação de matérias-primas para apoiar as ind[ú]strias de transformação e de comercialização de produtos de qualidade […]?

2) O Regulamento […] n.º 1788/2003, já referido, é compatível com o artigo 33.º [CE], na medida em que este prevê a organização comum dos mercados e, ao mesmo tempo, exclui toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade, quando a aplicação uniforme da imposição suplementar sem uma real identificação dos produtores deficitários e excedentários acaba por discriminar os produtores italianos, que pertencem a um país deficitário?

3) O Regulamento […] n.º 1788/2003, já referido, é compatível com o artigo 34.º [CE], na medida em que este prevê que a prossecução dos objectivos definidos no artigo 33.º [CE] 'deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade', quando essa discriminação é criada pelo regulamento que, para efeitos da imposição suplementar, impõe uma contribuição uniforme tanto aos produtores pertencentes a países excedentários como àqueles que pertencem a países deficitários, como é o caso da Itália?

4) O Regulamento [n.º 1788/2003] é compatível com o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º [CE], na medida em que este limita a acção da Comunidade ao 'necessário para atingir os objectivos do presente Tratado', quando a aplicação uniforme da imposição suplementar vai além da própria finalidade de uma organização comum de mercado, porque perpetua, relativamente à média dos agricultores italianos, uma baixa produtividade, baixos rendimentos e a necessidade de um apoio público permanente?»

IV — Tramitação processual no Tribunal de Justiça

17. O pedido de decisão prejudicial de 23 de Janeiro de 2008 deu entrada no Tribunal de Justiça em 28 de Janeiro de 2008. Na fase escrita, apresentaram observações as demandantes no processo principal, a Comissão e o Conselho. Na audiência de 15 de Janeiro de 2009, apresentaram observações os representantes de uma das demandantes no processo principal, do Conselho e da Comissão.

V — Argumentos das partes

18. As demandantes no processo principal alegam que a quantidade de referência nacional inicialmente atribuída à Itália assenta em dados errados. Segundo elas, os dados estatísticos não reflectem de maneira fiel a produção efectiva de leite em Itália. Além disso, não foi tido em conta que, em Itália, a produção nacional de leite é inferior à procura nacional de leite e, deste modo, deficitária, ao passo que noutros Estados-Membros a produção nacional é superior à procura nacional de leite. Afirmam que os efeitos destes erros iniciais ainda se fazem sentir, apesar das revisões posteriores da quantidade de referência nacional atribuída à Itália.

19. Daqui resulta que, em Itália, a produção leiteira nacional dificilmente consegue satisfazer 60% da procura nacional e que é necessário importar leite de outros Estados-Membros. Pelo contrário, noutros Estados-Membros, a produção nacional ultrapassa claramente a procura nacional de leite [13]. Dado que a imposição suplementar tem por objectivo limitar o excesso de produção de leite, deve, no entanto, afectar sobretudo os produtores de leite que são responsáveis por este excesso de produção.

20. As demandantes no processo principal alegam que, não sendo tomada em conta a *ratio* entre a produção nacional e a procura nacional de leite, é violado, antes de mais, o princípio da não discriminação, consagrado no artigo 34.º CE. Da não consideração da referida *ratio* resulta um tratamento idêntico de situações diferentes. Isto não está objectivamente justificado, nem pelo princípio da especialização regional nem pela solidariedade entre os produtores de leite. A consideração da procura interna não contradiz necessariamente estes princípios. Existe igualmente uma discriminação por a imposição suplementar dificultar o desenvolvimento de determinadas empresas e a sua adaptação às exigências de mercado.

13 — A *ratio* entre a produção nacional e a procura nacional de leite é de 125% em França, de 125% na Alemanha, cerca de 360% na Irlanda e de 230% na Dinamarca.

21. É também violado o princípio da proporcionalidade. A imposição suplementar é mais gravosa para os pequenos produtores de leite do que para os grandes produtores de leite, dado que tem repercussões mais fortes sobre a rentabilidade dos pequenos produtores de leite. Os pequenos produtores de leite só podem sobreviver aumentando a produção.

22. Por último, sustentam que a imposição suplementar é inadequada para alcançar os objectivos da PAC, em concreto, o desenvolvimento racional da produção agrícola, um nível de vida equitativo da população agrícola e preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores. Afirmam que o único objectivo prosseguido com a imposição suplementar é a estabilização do mercado do leite, mas em detrimento de outros objectivos.

23. O Conselho assinala, antes de mais, que a quantidade de referência nacional para a Itália foi estabelecida tomando como ano de referência, ao contrário do que se verificou relativamente a outros Estados-Membros, não o ano de 1981, mas o de 1983, porque este era mais favorável para a Itália. Além disso, as quantidades de referência nacionais foram revistas atendendo à situação geral do mercado e às condições específicas existentes em determinados Estados-Membros.

24. O Conselho entende que o facto de não ser tida em conta a *ratio* entre a produção leiteira na Itália e a procura de leite nesse país não constitui qualquer discriminação. Esta circunstância não é relevante devido à existência de uma organização comum de mercado no sector do leite.

25. O Regulamento n.º 1788/2003 é também compatível com os objectivos da PAC. O mercado do leite caracteriza-se por um considerável excesso de produção e, por conseguinte, é muito importante estabilizá-lo. A conciliação deste objectivo com os outros objectivos da PAC é um processo muito complexo, no âmbito do qual o legislador comunitário dispõe de um amplo poder discricionário. É certo que não é admissível prosseguir apenas um objectivo da PAC, excluindo os outros. Contudo, as instituições comunitárias podem conferir temporariamente prioridade a um destes objectivos, quando isto for necessário.

26. Finalmente, é também respeitado o princípio da proporcionalidade. Em primeiro lugar, o legislador comunitário dispõe de um amplo poder discricionário nesta matéria. Este poder refere-se não apenas à natureza e ao alcance das disposições a adoptar mas também, em certa medida, ao apuramento dos dados de base, nos quais uma medida assenta. Por conseguinte, o legislador comunitário pode apoiar-se em verificações globais. Em segundo lugar, a circunstância de a produção leiteira nacional ser deficitária em Itália não implica que o Regulamento n.º 1788/2003 seja contrário ao princípio da proporcionalidade. A violação deste princípio só se verificaria se a decisão do legislador fosse manifestamente inadequada para estabilizar os mercados, o que não foi indicado pelo órgão jurisdicional de reenvio.

27. A afirmação do órgão jurisdicional de reenvio, segundo a qual o Regulamento n.º 1788/2003 perpetua, relativamente à média dos agricultores italianos, uma baixa produtividade, baixos rendimentos e a necessidade de um apoio público permanente, não é alicerçada no despacho de reenvio.

28. A Comissão entende que o Regulamento n.º 1788/2003 é compatível com os objectivos da PAC. Antes de mais, não é relevante para os objectivos da PAC se existe um equilíbrio entre a procura e a oferta de leite num determinado Estado-Membro, dado que existe uma organização europeia de mercado para o leite. Por conseguinte, as medidas de estabilização do legislador comunitário são dirigidas a todo o mercado europeu, e não aos mercados nacionais. Além disso, o legislador comunitário teve em consideração, no Regulamento n.º 1788/2003, os outros objectivos da PAC. A imposição suplementar sobre o leite era a medida mais efectiva para controlar o excesso de produção leiteira. A alternativa, uma redução do preço de intervenção, seria uma medida mais drástica, dado que teria repercussões muito mais negativas sobre o rendimento dos produtores de leite. Acresce que, com a imposição suplementar, são prosseguidos também outros objectivos da PAC, a par da estabilização dos mercados. De resto, no despacho de reenvio, não foi demonstrada a existência de qualquer contradição entre o Regulamento n.º 1788/2003 e os objectivos da PAC. De qualquer modo, o legislador comunitário pode conferir temporariamente prioridade a um dos objectivos da PAC, desde que as circunstâncias e o contexto económico o justifiquem. O grave desequilíbrio entre a oferta e a procura no mercado do leite justificou e continua a justificar a cobrança da imposição suplementar.

29. Segundo a Comissão, também não é violado o princípio da não discriminação. Numa organização europeia de mercado não é relevante se existe um *deficit* ou um excesso a nível nacional. De qualquer maneira, a Itália beneficiou de um tratamento particularmente

favorável aquando da fixação das suas quantidades de referência nacionais. No período compreendido entre a campanha leiteira de 1984/1985 e a campanha leiteira de 2006/2007, as quantidades de referência nacionais para os dez Estados-Membros foram reduzidas numa média de 2%, ao passo que a quantidade de referência nacional para a Itália foi aumentada em 6%. No entanto, este aumento não se ficou a dever a um acréscimo da procura nacional, mas a circunstâncias específicas. A Comissão entende ainda que o facto de se tomar como valor de referência o nível de produção num ano determinado é uma expressão do princípio da especialização regional. Este é um princípio fundamental do mercado comum, nos termos do qual a produção deve ser situada no lugar da Comunidade mais indicado do ponto de vista económico. Não é compatível com este princípio atender à *ratio* entre a produção e a procura de leite a nível nacional. Importa ainda observar que a organização de mercado para o leite se caracteriza por auxílios à produção para os agricultores e por uma produção excedentária. Nestas condições, deve ser exigido um esforço comum de todos os produtores de leite na Comunidade. Por último, segundo a Comissão, o facto de a imposição suplementar se repercutir de modo diferente sobre determinados produtores ou determinados Estados-Membros não constitui qualquer discriminação. As quantidades de referência assentam em critérios objectivos, adequados à finalidade a atingir. Ao atender à produção num ano de referência, tem-se em conta a importância económica dos produtores de leite e os benefícios que lhes foram concedidos num determinado momento. A este respeito, importa notar que o legislador comunitário dispõe de um amplo poder discricionário em matéria de política agrícola, que se refere não apenas à natureza e ao alcance das disposições a adoptar mas também ao apuramento dos dados de base, nos quais uma medida assenta. Por conseguinte, o legislador comunitário pode igualmente basear-se em verificações globais.

30. A Comissão afirma que também não é violado o princípio da proporcionalidade. O legislador comunitário dispõe de um amplo poder discricionário devido à complexidade das apreciações de índole política, económica e social que lhe incumbem. Por conseguinte, uma medida do legislador comunitário só é ilegal quando se revela manifestamente inadequada para alcançar o objectivo prosseguido. Contudo, a imposição suplementar é adequada para alcançar a estabilização dos mercados através da limitação dos excedentes de produção. Nenhuma das medidas alternativas teria tido uma eficácia comparável.

VI — Respostas às questões prejudiciais

31. Através das suas quatro questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o Regulamento n.º 1788/2003 [14] é legal e, deste modo, pode ser a base das pretensões que a Cooperativa Milka faz valer contra as demandantes no processo principal. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade do Regulamento n.º 1788/2003 com os objectivos da PAC, o princípio da não discriminação e o princípio da proporcionalidade. Estas dúvidas jurídicas têm a sua origem essencialmente no facto de

14 — As questões do órgão jurisdicional de reenvio referem-se apenas ao Regulamento n.º 1788/2003. Por conseguinte, limitar-me-ei a este regulamento. Contudo, as disposições em causa do Regulamento n.º 3950/92 e do Regulamento n.º 1234/2007 parecem-me ser comparáveis, no essencial, às do Regulamento n.º 1788/2003.

que as quantidades de referência nacionais para os Estados-Membros são fixadas, nos termos do Regulamento n.º 1788/2003, sem atender à *ratio* entre a produção e a procura de leite em cada um destes Estados.

A — *Primeira questão prejudicial*

32. Com a primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o Regulamento n.º 1788/2003 é compatível com os objectivos da PAC. Neste contexto, remete para o artigo 32.º CE. Contudo, os objectivos da PAC, a cujo conteúdo o órgão jurisdicional de reenvio se refere, são enunciados, não no artigo 32.º CE, mas no artigo 33.º CE. Assim, a primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio deve ser entendida no sentido de que se refere à compatibilidade do Regulamento n.º 1788/2003 com os objectivos da PAC enunciados no artigo 33.º CE.

33. Como resulta do artigo 33.º, n.º 1, CE, a PAC tem vários objectivos. Entre eles contam-se o incremento da produtividade da agricultura, a garantia de um nível de vida equitativo à população agrícola, a estabilização dos mercados, bem como a garantia da segurança dos abastecimentos e de preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

34. A cobrança da imposição suplementar destina-se, em primeiro lugar, a eliminar os excedentes estruturais no mercado do leite, para reduzir o desequilíbrio entre a oferta e a procura, assegurando, deste modo, um maior equilíbrio do mercado [15]. Assim, a cobrança da imposição suplementar visa, antes de mais, a estabilização dos mercados, que é um objectivo da PAC.

Compatibilidade da cobrança da imposição suplementar com os objectivos da PAC

35. Não é fundada a crítica à compatibilidade do Regulamento n.º 1788/2003 com os objectivos da PAC, por este prosseguir como único objectivo a estabilização dos mercados, em detrimento dos outros objectivos da PAC.

36. Ao apreciar os objectivos prosseguidos com a imposição suplementar, importa ter em conta que a sua cobrança está estreitamente ligada a outras medidas de intervenção na organização comum do mercado do leite. Como foi exposto anteriormente [16], o preço do leite é mantido através de medidas de intervenção. Estas e outras medidas são tomadas para assegurar um nível de vida

15 — V. terceiro considerando do Regulamento n.º 1788/2003. Relativamente ao Regulamento n.º 857/84, que o precedeu, v., também, acórdão de 17 de Maio de 1988, Erpelding (84/87, Colect., p. 2647, n.º 26).

16 — V. n.º 8 das presentes conclusões.

equitativo aos produtores de leite. Se o leite é produzido sem atender à procura efectiva e tendo em vista apenas a possibilidade de o vender a um preço de apoio, existe o risco — como mostrou a experiência anterior à introdução da imposição suplementar — de a produção de lagos de leite e montanhas de manteiga levar o orçamento comunitário a atingir os seus limites. A estabilização dos mercados, visada pela imposição suplementar [17], deve também garantir a sustentabilidade das medidas de apoio dos preços [18]. Assim, contribui igualmente para assegurar aos produtores de leite um nível de vida equitativo, a um custo suportável para o orçamento comunitário. Além disso, visa o desenvolvimento racional da produção leiteira [19]. Consequentemente, com a imposição suplementar não se prossegue apenas a estabilização do mercado do leite.

37. Deve ainda ser referido, a título complementar, que mesmo a prossecução, em exclusivo, do objectivo da estabilização dos mercados não constituiria necessariamente uma violação do artigo 33.º CE. O legislador comunitário dispõe de um amplo poder discricionário ao implementar a PAC. Este poder corresponde à responsabilidade política que os artigos 32.º CE e seguintes lhe atribuem para a organização da PAC [20]. É certo que, ao exercer este poder discricionário, tem de conciliar os objectivos da PAC (por vezes contraditórios) [21]. Ao fazê-lo, pode, contudo, conferir temporariamente prioridade a um ou outro objectivo da PAC, na medida em que isto seja exigido pelos factos ou pelas circunstâncias económicas [22]. Por conseguinte, o limite do poder discricionário só é atingido quando o legislador comunitário prossegue isoladamente um dos objectivos da PAC, a ponto de tornar (permanentemente) impossível a realização dos outros objectivos.

38. No contexto da produção excedentária e das sobrecapacidades estruturais no mercado do leite, está justificada a cobrança da imposição suplementar para estabilizar os mercados. Este objectivo não é prosseguido excluindo permanentemente os outros objectivos da PAC, como mostra, desde logo, a limitação temporal do Regulamento n.º 1788/2003 [23]. O carácter transitório da imposição suplementar é ainda confirmado pelo facto de o Conselho ter considerado, em 20 de Novembro de 2008, a possibilidade de suprimir completamente esta imposição em 2015.

17 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Março de 1992, Hierl (C-311/90, Colect., p. I-2061, n.º 10).

18 — Acórdão Erpelding (já referido na nota 15, n.º 26).

19 — Acórdão Erpelding (já referido na nota 15, n.º 26); acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Julho de 1995, O'Dwyer e o./Conselho (T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 e 477/93, Colect., p. II-2071, n.º 82).

20 — Priebe, R., *op. cit.* (na nota 2), artigo 33.º, n.º 2, observa que objectivos tão amplos como os enunciados no artigo 33.º CE não estão previstos para outras políticas da Comunidade.

21 — Acórdãos Hierl (já referido na nota 17, n.º 13); de 11 de Março de 1987, Rau Lebensmittelwerke e o./Comissão (279/84, 280/84, 285/84 e 286/84, Colect., p. 1069, n.º 21); e O'Dwyer e o./Conselho (já referido na nota 19, n.º 80).

22 — Acórdãos Rau Lebensmittelwerke e o./Comissão (já referido na nota 21, n.º 21) e de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colect., p. 4563, n.º 10).

23 — V. artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1788/2003. Priebe, R., *op. cit.* (na nota 2), artigo 33.º, n.º 3, assinala, com razão, que podem também ser estabelecidas prioridades a um prazo relativamente mais longo, quando e na medida em que isto seja exigido pela situação económica.

Compatibilidade das quantidades de referência nacionais com os objectivos da PAC

39. As dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio quanto à compatibilidade do Regulamento n.º 1788/2003 com os objectivos da PAC são originadas essencialmente pelo facto de a quantidade de referência nacional para a Itália ter sido fixada com base em dados errados e de estes erros terem repercussões até hoje. Penso que também estas reservas não são fundadas.

40. Não me parece ser incompatível com os objectivos da PAC tomar como parâmetro a produção num período de referência.

41. Tomando como parâmetro a produção num período de referência, é observado o princípio da especialização da produção no mercado interno europeu. De acordo com este princípio, uma das vantagens económicas de um mercado interno é localizar a produção onde for mais conveniente do ponto de vista económico. As demandantes no processo principal objectam que o volume da produção de leite em cada Estado-Membro não indica necessariamente onde a produção é mais eficiente. É certo que a produção de leite não é um domínio que possa ser deixado exclusivamente às forças de mercado. No entanto, a repartição regional da produção de leite na Comunidade num período de referência constitui um ponto de partida aceitável, que atende não só à especialização territorial mas também a outros aspectos que importa considerar no âmbito da PAC.

42. Com efeito, tomando como parâmetro um ano de referência, tem-se em conta a capacidade económica dos produtores de leite e os benefícios que estes produtores e os Estados-Membros retiraram do sistema num determinado momento. Tomando como parâmetro o leite produzido num ano de referência, garante-se que os produtores de leite nos diferentes Estados-Membros não são privados, através da cobrança da imposição suplementar, da base para um nível de vida equitativo.

43. Isto permite igualmente ter em conta o princípio da solidariedade entre os produtores de leite. Estes últimos são subvencionados

pelo orçamento comunitário. Ao utilizar-se a imposição suplementar para limitar o excesso de produção no mercado do leite e manter o encargo para o orçamento comunitário a um nível sustentável, a consideração da produção nacional e individual num período de referência, bem como o aumento ou a redução das quantidades de referência atribuídas nas mesmas proporções, é expressão do esforço de solidariedade de todos os produtores de leite na Comunidade [24].

44. Além disso, a *ratio* entre a produção e a procura de leite na Itália não constitui, em meu entender, uma circunstância que deveria ser necessariamente tida em conta pelo legislador comunitário ao adoptar o Regulamento n.º 1788/2003.

45. É certo que o legislador comunitário pode também, no âmbito de uma organização europeia de mercado, proceder a uma diferenciação regional, na medida em que tal for exigido pelo produto em causa, pela estrutura do mercado ou por outras razões objectivas, pertinentes para a implementação da PAC. Neste contexto, também não me parece estar excluída, em princípio, uma distinção segundo os territórios dos Estados-Membros, embora, por natureza, implique uma certa contradição com uma organização comum de mercado [25].

46. A procura nacional de um produto não constitui, porém, um elemento a considerar no âmbito da organização comum de mercado. Pelo contrário, a consideração da procura nacional colide com o princípio da especialização da produção no mercado interno europeu [26]. Com efeito, o nível da procura de leite num Estado-Membro, bem como o seu aumento ou diminuição, não indica se o leite pode ser produzido de modo particularmente vantajoso neste Estado-Membro. Ao tomar em conta a procura nacional corre-se, por isso, o risco de limitar as vantagens inerentes a uma especialização num mercado interno.

47. Por último, não descortino quaisquer outros indícios (além da não consideração da procura nacional, injustamente criticada) de que as quantidades de referência estabelecidas para a Itália, nos termos do Regulamento n.º 1788/2003, assentem em dados errados. O

24 — V., a este respeito, acórdãos de 9 de Julho de 1985, Bozzetti (179/84, Recueil, p. 2301, n.º 32), e Espanha/Conselho (já referido na nota 22, n.º 29).

25 — V. n.os 41 a 43 das presentes conclusões.

26 — V., a este respeito, acórdãos Espanha/Conselho (já referido na nota 22, n.º 25) e O'Dwyer e o./Conselho (já referido na nota 19, n.º 113).

Conselho e a Comissão indicaram que o ano de 1983 foi fixado como ano de referência para a Itália, após se ter constatado que os dados do ano de 1981 lhe eram menos favoráveis. Nada indica que o Regulamento n.º 1788/2003 tenha assentado em dados errados. O legislador comunitário não cometeu qualquer erro de apreciação ao basear-se em dados estatísticos. Segundo jurisprudência assente, o poder discricionário do legislador comunitário em matéria de PAC refere-se não apenas à natureza e ao alcance das disposições a adoptar mas também, em certa medida, ao apuramento dos dados de base [27].

Conclusão

48. Em conclusão, não me parecem ser incompatíveis com os objectivos da PAC, consagrados no artigo 33.º CE, nem a cobrança da imposição suplementar como tal nem a fixação das quantidades de referência nacionais sem atender à *ratio* entre a produção e a procura de leite num Estado-Membro.

27 — Acórdão de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho (138/79, Recueil, p. 3333, n.º 25).

B — *Segunda e terceira questões prejudiciais*

49. Através da segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o Regulamento n.º 1788/2003 é compatível com o princípio da igualdade. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio remete para o artigo 33.º CE. Contudo, o princípio da igualdade de tratamento é regulado no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE. A segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio deve, por isso, ser interpretada no sentido de que se refere à compatibilidade do Regulamento n.º 1788/2003 com o princípio da igualdade, consagrado no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE [28]. Com a terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o Regulamento n.º 1788/2003 viola o princípio da não discriminação, enunciado no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, porque é exigida uma imposição uniforme de produtores em Estados-Membros com uma produção excedentária e com uma produção deficitária. Deste modo, a segunda e terceira questões prejudiciais referem-se à compatibilidade do Regulamento n.º 1788/2003 com o princípio da igualdade do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE. Por conseguinte, passo a examiná-las em conjunto.

28 — Na medida em que, na segunda questão prejudicial, a remissão do órgão jurisdicional de reenvio para o princípio da igualdade deva ser entendida como remissão para o princípio geral da igualdade, deve notar-se que o princípio da não discriminação, consagrado no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, é apenas a expressão específica do princípio geral da igualdade; v. acórdão de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o. (201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.º 9).

50. O órgão jurisdicional de reenvio entende que existe uma discriminação dos produtores de leite italianos por a quantidade de referência nacional ser fixada sem atender à *ratio* entre a produção e a procura de leite num Estado-Membro. Não vejo aí qualquer violação do princípio da igualdade.

51. Por força do princípio da igualdade, consagrado no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, é proibida toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade. Assim, o princípio da não discriminação proíbe que sejam tratadas de maneira diferente situações comparáveis e de maneira igual situações diferentes, excepto quando esse tratamento seja objectivamente justificado [29].

52. Já expliquei *supra* [30] que o legislador comunitário dispõe de um amplo poder discricionário em matéria de PAC, que corresponde às responsabilidades políticas que lhe são atribuídas pelos artigos 32.º CE e seguintes. Este poder discricionário deve ser considerado também no âmbito do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE [31].

53. Antes de mais, tenho dúvidas de que a circunstância de as quantidades de referência nacionais serem fixadas sem atender à *ratio* entre a produção e a procura de leite em cada Estado-Membro constitua um tratamento idêntico de situações diferentes, na acepção do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE.

54. Entendo que não se deve considerar estar em causa o âmbito de aplicação do princípio da igualdade de tratamento logo por duas situações com um elemento diferente serem tratadas de modo idêntico. Pelo contrário, só se pode entender que existe um tratamento idêntico de situações diferentes quando o elemento que diferencia ambas as situações é relevante para as disposições comunitárias pertinentes e para os objectivos com elas prosseguidos [32]. Assim, não estamos perante um tratamento idêntico de situações diferentes, na acepção do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, quando a *ratio* entre a produção e a procura de leite em cada Estado-Membro não é relevante para os efeitos dos artigos 32.º CE e seguintes. Neste contexto, há que atender sobretudo aos objectivos da PAC.

29 — Acórdãos Hierl (já referido na nota 17, n.º 18) e Espanha/Conselho (já referido na nota 22, n.º 25).

30 — V. n.º 37 das presentes conclusões.

31 — V., em especial, acórdão de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o. (C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.º 14).

32 — Hernu, R. — *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, p. 357, entende que não existe uma semelhança ou singularidade das situações em si mesmas, mas que a sua apreciação é efectuada apenas em função do objecto e da finalidade da norma.

55. Como já expliquei *supra* [33], a consideração da *ratio* entre a produção nacional de leite e a procura nacional de leite não constitui uma circunstância a contemplar imperativamente no âmbito da organização comum de mercado, mas, pelo contrário, uma circunstância que se opõe ao princípio da especialização regional e que, por conseguinte, não deve entrar em linha de conta numa organização comum de mercado. Penso que, logo por este motivo, não é possível afirmar que existe um tratamento idêntico de situações diferentes na acepção do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE.

56. Mesmo que a não consideração da *ratio* entre a produção nacional e a procura nacional de leite possa ser entendida como tratamento idêntico de situações diferentes, na acepção do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, este tratamento idêntico estaria objectivamente justificado pelas razões referidas.

57. Em conclusão, o Regulamento n.º 1788/2003 é também compatível com o princípio da igualdade de tratamento, consagrado no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE [34].

C — *Quarta questão prejudicial*

58. Com a quarta questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o Regulamento n.º 1788/2003 é compatível com o princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, terceiro parágrafo, CE.

Critério de apreciação

59. Nos termos do artigo 5.º, terceiro parágrafo, CE, a acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do Tratado. O princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, terceiro parágrafo, CE, aplica-se no caso de as instituições comunitárias interferirem com os direitos fundamentais dos indivíduos [35] ou com os interesses dos Estados-Membros [36].

33 — V. n.ºs 44 a 46 das presentes conclusões.

34 — O facto de a cobrança da imposição suplementar ter consequências gravosas para determinados produtores de leite não constitui qualquer discriminação na acepção do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE. Contudo, isto pode ser relevante a nível da proporcionalidade. V., quanto à proporcionalidade, n.ºs 58 a 72 das presentes conclusões.

35 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1994, X/Comissão (C-404/92 P, Colect., p. I-4737, n.º 18).

36 — Priebe, R., *op. cit.* (na nota 2), artigo 37.º, n.º 26b.

60. A compatibilidade de uma medida das instituições comunitárias com o princípio da proporcionalidade pressupõe que a medida seja adequada e necessária para alcançar os objectivos legitimamente prosseguidos, e que não constitua uma interferência desproporcionada nos direitos dos particulares ou nos interesses dos Estados-Membros [37]. No entanto, ao examinar a proporcionalidade das medidas em matéria de PAC, o Tribunal de Justiça tem-se limitado, em parte [38], a verificar se a medida não é manifestamente inadequada para alcançar o objectivo prosseguido pelo legislador comunitário. O Tribunal de Justiça justificou este exame limitado da proporcionalidade com o amplo poder discricionário do legislador comunitário em matéria de PAC [39].

61. Este ponto de vista não me convence. Como afirmou a advogada-geral E. Sharpston, de forma convincente, nas suas conclusões de 14 de Junho de 2007, no processo Zuckerfabrik Jülich, a fiscalização jurisdicional de uma medida do legislador comunitário não é excluída pelo seu amplo poder discricionário [40]. Concordo com esta opinião e gostaria ainda de chamar a atenção para os seguintes aspectos.

62. Antes de mais, não vejo por que razão o amplo poder discricionário do legislador comunitário em matéria de PAC deve levar necessariamente a reduzir o exame em três etapas da proporcionalidade (adequação, necessidade e razoabilidade) a um exame da adequação, a efectuar numa única etapa. Compreendo, é certo, a preocupação de que o controlo dos actos do legislador comunitário pelo Tribunal de Justiça vá longe de mais. Não cabe ao Tribunal de Justiça substituir as decisões sociais, económicas ou políticas do

37 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, Colect., p. 2237, n.º 21), e acórdão O'Dwyer e o./Conselho (já referido na nota 19, n.º 107). O artigo 5.º, terceiro parágrafo, CE é interpretado também neste sentido, apesar de a exigência de razoabilidade não poder ser directamente deduzida do teor da disposição; v. Schima, B., *in:* Mayer, H. — *Kommentar zum EU- und EG--Vertrag*, artigo 5.º, 50.º suplemento, n.º 44.

38 — Contudo, em alguns outros processos, o Tribunal de Justiça tem aplicado um critério de apreciação mais rigoroso, por exemplo, nos acórdãos de 27 de Junho de 1990, Lingenfelser (C-118/89, Colect., p. I-2637, n.ºs 12 a 14); de 21 de Janeiro de 1992, Pressler (C-319/90, Colect., p. I-203, n.ºs 12 a 17); e de 6 de Julho de 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Colect., p. I-5461, n.ºs 35 e 36).

39 — V., por exemplo, acórdãos Schräder HS Kraftfutter (já referido na nota 37, n.º 22); de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.ºs 13 e segs.); e O'Dwyer e o./Conselho (já referido na nota 19, n.º 107).

40 — Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo C-5/06, ainda não publicadas na Colectânea, n.º 65: «[…] Contudo, isso não deu ao legislador comunitário carta branca em matéria agrícola. O Tribunal não excluiu a fiscalização jurisdicional do exercício, pelas instituições, dos seus amplos poderes discricionários. Para que essa fiscalização tenha algum valor, o Tribunal deve poder intervir quando, como nos presentes casos, o método de cálculo de uma quotização à produção, que visa atribuir aos produtores o custo suportado pela Comunidade de escoamento de produção excedentária, leva manifestamente a uma tributação excessiva, atribuindo assim aos produtores um pesado encargo».

legislador comunitário pelas suas [41]. Contudo, pode objectar-se a esta preocupação que o exame se limita a determinar se as medidas em causa são *manifestamente* desnecessárias ou não razoáveis, e que este exame é realizado tendo em conta a prerrogativa de apreciação e o amplo poder discricionário de que dispõe o legislador comunitário [42]. Isto permite garantir o respeito da margem de manobra política do legislador comunitário.

63. Contra a limitação do exame do princípio da proporcionalidade ao carácter manifestamente inadequado de uma medida milita o facto de que os requisitos da adequação, necessidade e a razoabilidade não constituem a expressão de graus distintos de um mesmo conceito, susceptível de ser limitado ou alargado consoante a intensidade da fiscalização jurisdicional. Pelo contrário, o exame da necessidade e da razoabilidade de uma medida tem, em comparação com a adequação, uma relevância autónoma e fundamental para a protecção dos indivíduos. Só no âmbito do controlo da necessidade e da razoabilidade são «postos em relação» o objectivo prosseguido pelo legislador comunitário e os direitos individuais afectados. Sendo examinada apenas a adequação de uma medida, não é realizado um exame da proporcionalidade, mas apenas um controlo objectivo do poder discricionário, sem qualquer componente de protecção do indivíduo [43]. Dado que a cobrança da imposição suplementar é susceptível de afectar sensivelmente os direitos dos produtores de leite, parece-me ser importante que, precisamente neste domínio, o exame da proporcionalidade não seja limitado a um controlo objectivo do poder discricionário.

64. Em conclusão, entendo que não é correcto limitar o exame da proporcionalidade de uma medida no domínio da PAC à questão de saber se a medida é manifestamente inadequada. Por conseguinte, passo a examinar se a cobrança da imposição suplementar e a fixação das quantidades de referência são manifestamente inadequadas, manifestamente não necessárias ou manifestamente não razoáveis para alcançar os objectivos prosseguidos pelo legislador comunitário, tomando em conta, em cada etapa deste exame, a prerrogativa de apreciação e o

41 — Acerca destas reservas, em especial do ponto de vista da Common Law, v. Jacobs, F., «Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law», *in:* Ellis, E. — *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999, pp. 1 e segs., em especial p. 20, que assinala, contudo, que certas razões para uma fiscalização jurisdicional limitada do legislador a nível nacional decorrem da configuração e da evolução histórica das ordens jurídicas nacionais não sendo, por isso, necessariamente transponíveis para o plano do direito comunitário. V., também, Schima, B., *op. cit.* (na nota 37), n.º 48, o qual indica que a responsabilidade pela protecção do princípio da proporcionalidade cabe, em primeira lugar, ao legislador comunitário e que o Tribunal de Justiça não pode, sem mais, substituir a apreciação do legislador pela sua.

42 — V., a este respeito, Rivers, J. — «Proportionality and discretion in international and European law», *in: Transnational constitutionalism,* Cambridge University Press 2007, pp. 114 e segs. e pp. 120 e segs., que distingue especialmente entre «policy-choice discretion» e «evidential discretion».

43 — V., a este respeito, também, Danwitz, T. von — «Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht», *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, p. 396, o qual indica que esta abordagem reduz o princípio da proporcionalidade a um mero controlo do poder discricionário.

amplo poder discricionário de que dispõe o legislador comunitário.

Apreciação da proporcionalidade

65. Resulta das razões já referidas que quer a cobrança da imposição suplementar como tal [44] quer a fixação das quantidades de referência nacionais [45] não são manifestamente inadequadas para alcançar os objectivos da PAC.

66. Também não descortino qualquer indício de que a cobrança da imposição suplementar e a fixação das quantidades de referência nacionais fossem manifestamente desnecessárias. Uma medida é necessária quando, entre várias medidas adequadas para alcançar o objectivo prosseguido, é a menos gravosa para os interesses ou o bem jurídico em causa [46].

67. Como o Conselho e a Comissão indicaram, o legislador comunitário pensou, em especial, na redução do preço de apoio como alternativa à introdução da imposição suplementar. No entanto, decidiu-se pela introdução da imposição suplementar, por entender que uma redução do preço de apoio teria tido repercussões muito mais negativas sobre o rendimento dos produtores de leite.

68. Quanto à fixação das quantidades de referência nacionais, um método que atenda à *ratio* entre a produção e a procura de leite em cada Estado-Membro não deve ser aplicado como meio menos restritivo dado que, pelas razões já referidas [47], não permitiria respeitar, em especial, o princípio da especialização regional e o princípio da solidariedade entre os produtores de leite.

69. Por último, também não existe uma desproporção manifesta entre os objectivos prosseguidos e os inconvenientes causados.

70. Note-se, antes de mais, que antes de ter sido introduzida a imposição suplementar o orçamento comunitário tinha atingido os seus limites devido à produção excedentária de leite, que não se orientava pela procura efectiva, mas pela possibilidade de vender o leite a um preço de apoio. Um dos objectivos

44 — V. n.os 35 a 38 das presentes conclusões.

45 — V. n.os 39 a 47 das presentes conclusões.

46 — Acórdãos Schräder HS Kraftfutter (já referido na nota 37, n.º 21) e O'Dwyer e o./Conselho (já referido na nota 19, n.º 107).

47 — N.os 39 a 46 das presentes conclusões.

do Regulamento n.º 1788/2003 é manter os custos das medidas de apoio a um nível sustentável. Embora os produtores de leite sofram uma redução das suas possibilidades de vendas devido a este mecanismo corrector, devem aceitar tal consequência basicamente devido ao interesse público, por um lado, num certo controlo da produção de alimentos e, por outro, em manter a possibilidade de financiar este controlo [48].

Conclusão

71. Quanto à afirmação do órgão jurisdicional nacional, de que os pequenos produtores de leite em Itália não podem sobreviver sem aumentar a sua produção, ou de que se perpetua uma baixa produtividade, baixos rendimentos e a necessidade de um apoio público permanente, importa notar o seguinte. A cobrança da imposição suplementar destina-se também, em particular, a manter a sustentabilidade das medidas de apoio dos preços, que devem garantir um nível de vida equitativo aos produtores de leite. Sem o mecanismo de apoio, é provável que, tratando-se de um bem largamente homogéneo, de produção e consumo massificados como o leite, se fizesse concorrência sobretudo através do preço. Dado que, tendencialmente, os pequenos produtores de leite só podem obter menos efeitos de escala que os grandes produtores de leite, a supressão das quantidades de referência individuais beneficiaria sobretudo os grandes produtores de leite. Assim, através da cobrança da imposição suplementar, é assegurado o funcionamento de um sistema que permite mesmo aos mais pequenos produtores de leite um nível de vida equitativo. Logo por este motivo, a fixação da quantidade de referência não pode ser considerada um encargo manifestamente desproporcionado para os pequenos produtores de leite. A título complementar, deve observar-se que as disposições de direito primário relativas à PAC não têm por objectivo favorecer as empresas menos rentáveis.

72. Não me parece que o Regulamento n.º 1788/2003 afecte de maneira desproporcionada os direitos ou interesses dos produtores de leite, pelo que é compatível com o artigo 5.º, terceiro parágrafo, CE [49].

D — *Resumo*

73. Em resumo, concluo que o Regulamento n.º 1788/2003 não contradiz nem os objectivos da PAC nem o princípio da não discriminação ou o princípio da proporcionalidade.

48 — Acórdão O'Dwyer e o./Conselho (já referido na nota 19, n.º 89).

49 — Neste sentido, também, acórdão de 25 de Março de 2004, Cooperativa Lattepiù e o. (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, Colect., p. I-2869, n.º 73), relativo ao Regulamento n.º 3950/92.

VII — Conclusão

74. Em face das considerações precedentes, deve responder-se às questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional do seguinte modo:

«O Regulamento (CE) n.º 1788/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que institui uma imposição no sector do leite e dos produtos lácteos, é compatível com os objectivos da política agrícola comum, enunciados no artigo 33.º CE, com o princípio da igualdade de tratamento, consagrado no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, e com o princípio da proporcionalidade, mesmo quando as quantidades de referência nacionais não são revistas à luz da *ratio* entre a produção e a procura de leite num Estado-Membro.»