ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
16 de Dezembro de 1998 *

No processo C-374/96,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Finanzgericht Düsseldorf (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Florian Vorderbrüggen

e

Hauptzollamt Bielefeld,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, 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 (JO L 139, p. 12), introduzido pelo Regulamento (CEE) n.° 1033/89 da Comissão, de 20 de Abril de 1989 (JO L 110, p. 27),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

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

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Dierk Booß, consultor jurídico principal, na qualidade de agente, assistido por Hans-Jürgen Rabe, Georg M. Berrisch e Marco Núñez Müller, advogados no foro de Bruxelas,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de F. Vorderbrüggen, representado por Mechtild Düsing, advogado em Münster, e da Comissão, representada por Marco Núñez Müller, na audiência de 11 de Junho de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Setembro de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 13 de Novembro de 1996, entrado no Tribunal de Justiça em 26 de Novembro seguinte, o Finanzgericht Düsseldorf submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, uma questão referente à validade do artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, 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 (JO L 139, p. 12), introduzido pelo Regulamento (CEE) n.° 1033/89 da Comissão, de 20 de Abril de 1989 (JO L 110, p. 27).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe F. Vorderbrüggen, produtor de leite, ao Hauptzollamt Bielefeld (a seguir «HZA Bielefeld») a respeito da recusa deste último em lhe atribuir uma quantidade de referência específica definitiva, pela razão de não ter retomado a produção de leite em tempo útil.

O enquadramento regulamentar

3 Sendo o sector do leite e dos produtos lácteos, que é regido pelo 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 F1 p. 46), caracterizado por uma produção excedentária, o Regulamento (CEE) n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos respectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143), previu designadamente, a fim de reduzir a oferta, um sistema de prémios a favor dos agricultores que renunciassem à comercialização do leite e dos produtos lácteos provenientes da sua exploração ou reconvertessem os seus efectivos bovinos de orientação leiteira para a produção de carne.

4 Face à persistência de um desequilíbrio entre a oferta e a procura no sector dos produtos lácteos, foi introduzido um regime de imposição suplementar pelo Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/84 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), e pelo Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição referida no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 (JO L 90, p. 13; EE 30 F30 p. 64). Nos termos deste artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68, introduzido pelo Regulamento n.° 856/84, é devida uma imposição suplementar sobre as quantidades de leite fornecidas para além de uma quantidade de referência a determinar quer de acordo com a quantidade de leite ou de equivalente de leite entregue por um produtor quer de acordo com a mesma quantidade comprada por um comprador durante um ano de referência. Segundo a fórmula adoptada pela Alemanha, é o produtor que paga a imposição.

5 Um produtor que tinha assumido, no referente a um período que incluía o ano de referência, um compromisso nos termos do Regulamento n.° 1078/77 não teve produção durante o ano de referência, pelo que não pôde obter uma quantidade de referência no âmbito do regime inicial.

6 Através dos acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321), e Von Deetzen (170/86, Colect., p. 2355), o Tribunal de Justiça declarou que o Regulamento n.° 857/84, como completado pelo Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208), é inválido na medida em que não prevê a atribuição de uma quantidade de referência aos produtores que não entregaram leite durante o ano tomado como referência pelo Estado-Membro em causa.

7 Para dar cumprimento a estes dois acórdãos, o Regulamento (CEE) n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, que altera o Regulamento n.° 857/84 (JO L 84, p. 2), introduziu um novo artigo 3.°-A no Regulamento n.° 857/84 que prevê, no respeito de certas condições, que uma quantidade de referência específica será atribuída a cada categoria de produtores comummente designada os «produtores SLOM».

8 No que toca a uma atribuição definitiva de uma quantidade de referência específica, o artigo 3.°-A, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84, na sua versão resultante do Regulamento n.° 764/89, dispunha inicialmente:

«Se, no prazo de dois anos a contar de 29 de Março de 1989, o produtor puder provar a contento da autoridade competente que retomou efectivamente as vendas directas e/ou as entregas e que essas vendas directas e/ou essas entregas atingiram ao longos dos doze últimos meses um nível igual ou superior a 80% da quantidade de referência provisória, a quantidade de referência específica ser-lhe-á atribuída definitivamente...»

9 Tendo o artigo 3.°-A, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 857/84, com a redacção dada pelo Regulamento n.° 764/89, sido julgado inválido pelos acórdãos de 11 de Dezembro de 1990, Spagl (C-189/89, Colect., p. I-4539), e Pastätter (C-217/89, Colect., p. I-4585), o Regulamento n.° 857/84 foi, consequentemente, alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1639/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991 (JO L 150, p. 35). Nestas condições, o artigo 1.°, II, alínea c), deste último regulamento também alterou o n.° 3 dessa disposição do Regulamento n.° 857/84, do seguinte modo:

«Se, no prazo de dois anos a contar de 29 de Março de 1989 ou, no caso referido no último parágrafo do n.° 1, a contar de 1 de Julho de 1991, sob reserva de prorrogação do regime de imposição suplementar, o produtor puder fazer prova bastante perante a autoridade competente de que retomou efectivamente as vendas directas e/ou as entregas e que essas vendas directas e/ou essas entregas atingiram, ao longo dos doze últimos meses, um nível igual ou superior a 80% da quantidade de referência provisória, ser-lhe-á atribuída definitivamente a quantidade de referência específica...»

10 O Regulamento n.° 1546/88, adoptado para substituir o Regulamento n.° 1371/84, foi também ele alterado na sequência dos acórdãos Mulder e Von Deetzen, já referidos, através do Regulamento n.° 1033/89.

11 O artigo 3.°-A, n.° 3, do Regulamento n.° 1546/88, tal como introduzido pelo Regulamento n.° 1033/89, prevê, no que respeita aos produtores SLOM:

«Segundo modalidades a determinar pelo Estado-Membro, o produtor apresentará à autoridade competente, antes de 29 de Março de 1991, a prova de que retomou efectivamente as vendas directas e/ou as entregas de leite há, pelo menos, doze meses.

O nível das vendas directas de leite ou de produtos lácteos e/ou o nível das entregas de leite no decurso dos doze últimos meses anteriores à apresentação da prova será determinado pela autoridade competente tendo em conta a evolução do ritmo de produção na exploração do produtor, as condições sazonais e qualquer outra circunstância excepcional...»

O processo na causa principal

12 F. Vorderbrünggen assumiu, na sua qualidade de produtor de leite, um compromisso de não comercialização de leite nos termos do Regulamento n.° 1078/77, relativamente a um período que expirou em 25 de Setembro de 1985.

13 Em resposta ao seu pedido de 28 de Junho de 1989, a autoridade competente atestou-lhe, por certificado passado em 1 de Agosto seguinte, que preenchia as condições para a atribuição da quantidade de referência específica provisória requerida.

14 Após ter retomado a produção de leite em 23 de Agosto de 1990, a cooperativa de lacticínios competente comunicou-lhe, por carta de 29 de Agosto de 1990, o nível da sua quantidade de referência específica provisória.

15 Em 12 de Julho de 1991, o HZA Bielefeld informou-o de que a determinação de uma quantidade de referência específica definitiva dependia, em aplicação do disposto no artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1546/88, introduzido pelo Regulamento n.° 1033/89, da retomada da produção de leite antes de 29 de Março de 1990.

16 Nestas condições, o HZA Bielefeld, por decisão de 25 de Setembro de 1991, indeferiu o pedido de atribuição de uma quantidade de referência específica definitiva que F. Vorderbrüggen tinha apresentado em 27 de Agosto de 1991 pela razão de não ter retomado a produção de leite em tempo útil.

17 Tendo sido indeferida a reclamação que apresentou dessa decisão, o recorrente na causa principal interpôs em 5 de Março de 1992 recurso para o Finanzgericht Düsseldorf.

18 Em apoio desse recurso, sustenta, essencialmente, que o artigo 3.°-A, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1639/91, não impõe qualquer data-limite para a primeira entrega. Dado que esta disposição não terá previsto qualquer condição suplementar da qual dependesse a atribuição de uma quantidade de referência específica definitiva, terá privado o artigo 3.°-A, n.° 3, do Regulamento n.° 1546/88, introduzido pelo Regulamento n.° 1033/89, de qualquer base legal.

19 O recorrente na causa principal defende seguidamente que o artigo 155.° do Tratado CE não atribui competência à Comissão para adoptar o artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1546/88, tal como introduzido pelo Regulamento n.° 1033/89.

20 Em último lugar, o recorrente na causa principal considera que o seu direito a uma quantidade de referência definitiva resulta do disposto no artigo 1.°, II, alínea c), do Regulamento n.° 1639/91, que lhe será aplicável devido à sua entrada em vigor em 28 de Março de 1991.

21 O HZA Bielefeld sustenta, pelo contrário, que o artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1546/88, tal como introduzido pelo Regulamento n.° 1033/89, é válido uma vez que o artigo 189.° do Tratado CE autoriza a Comissão a adoptar os regulamentos necessários ao cumprimento da sua missão e que lhe incumbe, no âmbito desta missão, velar, nos termos do artigo 155.° do Tratado, pela aplicação das disposições tomadas pelas instituições comunitárias por força do Tratado.

22 A Comissão terá beneficiado de uma transferência de competências por parte do Conselho, por força do espírito e da finalidade do artigo 3.°-A, n.° 4, segundo parágrafo, primeiro período, do Regulamento n.° 857/84, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1639/91. Mesmo em caso de invalidade do artigo 3.°-A, n.° 3, do Regulamento n.° 1546/88, introduzido pelo Regulamento n.° 1033/89, o artigo 3.°-A, n.° 3, último período, do Regulamento n.° 857/84, tal como foi alterado, exigirá, a fim de se evitar qualquer abuso, que o produtor em causa tenha exercido uma actividade de produção durante um período de doze meses.

A questão prejudicial

23 Considerando que a atribuição de uma quantidade de referência específica definitiva só será possível em caso de invalidade do artigo 3.°-A, n.° 3, do Regulamento n.° 1546/88, tal como introduzido pelo Regulamento n.° 1033/89, o Finanzgericht Düsseldorf decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão:

«Será o artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 1546/88, introduzido pelo Regulamento (CEE) n.° 1033/89, válido, na medida em que, para além das exigências do artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro período, do Regulamento (CEE) n.° 857/84, na redacção resultante dos Regulamentos (CEE) n.° 764/89 e (CEE) n.° 1639/91, exige que o produtor tenha retomado efectivamente as vendas directas e/ou as entregas de leite há, pelo menos, doze meses?»

24 Com a sua questão, o tribunal nacional interroga-se sobre a validade do artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1546/88, introduzido pelo Regulamento n.° 1033/89, por ter dúvidas quanto ao poder da Comissão para subordinar a atribuição definitiva de uma quantidade de referência específica à condição de o produtor ter efectivamente retomado as vendas directas e/ou as entregas de leite há, pelo menos, doze meses.

Quanto à interpretação do artigo 3.°-A, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1639/91

25 Antes de nos pronunciarmos sobre a questão de saber se o artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1546/88, tal como introduzido pelo Regulamento n.° 1033/89, é inválido por incompetência da Comissão, há que verificar se esta disposição pode ter uma interpretação conforme ao artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro período, do Regulamento n.° 857/84, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1639/91 (v. acórdão de 27 de Janeiro de 1994, Herbrink, C-98/91, Colect., p. I-223, n.° 9).

26 Com efeito, a Comissão sustentou, designadamente, que o artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1546/88, como alterado, em nada acrescenta às disposições materiais do artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro período, do Regulamento n.° 857/84, como alterado, e que estas duas disposições têm o mesmo teor normativo no que respeita à fixação de uma data-limite para a primeira entrega.

27 Para uma atribuição definitiva de uma quantidade de referência específica, o artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro período, do Regulamento n.° 857/84, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1639/91, estabelece duas condições. Por um lado, o produtor deve fazer a prova de que retomou as entregas entre 29 de Março de 1989 e 29 de Março de 1991; por outro, o nível das entregas deve ter atingido, durante os últimos doze meses, um nível igual ou superior a 80% da quantidade de referência provisória.

28 Como referiu o advogado-geral no n.° 41 das suas conclusões, esta última exigência, ou seja, que tenha sido atingido um certo nível de vendas no decurso dos últimos doze meses, não impõe de forma alguma a obrigação de retomar as entregas o mais tardar no início deste período, ou seja, o mais tardar em 29 de Março de 1990. Com efeito, o período de doze meses destina-se a permitir apreciar, com vista à atribuição de uma quantidade de referência específica definitiva, o nível que a produção de leite do produtor que a tenha requerido atingiu efectivamente face a uma produção autorizada.

29 Portanto, o artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro período, do Regulamento n.° 857/84, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1639/91, não visa o início das entregas no quadro da atribuição de uma quantidade de referência específica e não pode ser interpretado no sentido de que se opõe a uma retomada das entregas após essa data.

30 A interpretação do artigo 3.°-A, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1639/91, do mesmo modo que não revela, portanto, que essa disposição imponha a um produtor o respeito de uma data-limite para a retomada das vendas passada a qual lhe seria impossível beneficiar de uma quantidade de referência específica definitiva, também não permite considerar essa disposição como uma habilitação que autorizasse a Comissão a fixar semelhante data de retomada através do artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1546/88, introduzido pelo Regulamento n.° 1033/89.

Quanto à competência da Comissão

31 A este respeito, há que recordar que, embora, com vista a instituir uma organização comum de mercado num determinado sector, o artigo 43.°, n.° 3, do Tratado CE atribua competência ao Conselho, este último pode, por força do disposto no artigo 145.° do Tratado CE, ou conferir à Comissão as competências de execução das normas que estabeleça, ou reservar para si o direito de exercer directamente as correspondentes competências de execução.

32 Assim, o artigo 145.° do Tratado habilita o Conselho e, por delegação, a Comissão a adoptarem disposições de idêntica natureza para assegurar a aplicação de determinada regulamentação.

33 Portanto, o Conselho fixa, por força do artigo 5.°-C, n.° 6, do Regulamento n.° 804/68, tal como introduzido pelo Regulamento n.° 856/84, «as regras gerais

para a aplicação do presente artigo e, nomeadamente, as regras relativas à determinação das quantidades de referência, bem como o montante das imposições», ao passo que a Comissão adopta, nos termos do artigo 5.°-C, n.° 7, do mesmo regulamento, «as modalidades de aplicação... de acordo com o processo referido no artigo 30.°»

34 Em conformidade com este sistema de repartição das competências, tendo o Conselho fixado as regras gerais para a aplicação do Regulamento n.° 857/84, a Comissão regulou as modalidades de aplicação do Regulamento n.° 1546/88, regulamentos que foram alterados pela última vez na sequência dos acórdãos Mulder e Von Deetzen, já referidos, com vista a integrar os produtores SLOM no regime da imposição suplementar.

35 Quanto ao fundamento da distinção feita nos n.^{os} 6 e 7 do artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68, tal como alterado, entre as regras gerais para aplicação que compreendem, designadamente, as referentes à determinação das quantidades de referência e de referência específica que figuram no Regulamento n.° 857/84 e as modalidades de aplicação reservadas à Comissão, há que recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal, a Comissão pode, no exercício das competências que lhe são conferidas pelo Conselho com vista ao estabelecimento de uma organização comum de mercado no sector agrícola, adoptar quaisquer regras gerais necessárias ao bom funcionamento do regime de ajuda previsto, contanto que não sejam contrárias à regulamentação de base ou à regulamentação de execução do Conselho (v. acórdão de 2 de Maio de 1990, Hopermann, C-358/88, Colect., p. I-1687, n.° 8).

36 Nestes limites e a partir do momento em que o Conselho tenha fixado no seu regulamento de base as regras essenciais da matéria em causa, pode delegar na Comissão o poder genérico de adoptar as suas regras de execução sem ter de especificar os elementos essenciais das competências delegadas e, para o efeito, uma norma redigida em termos genéricos fornece uma base de habilitação suficiente (v. acórdão de 27 de Outubro de 1992, Alemanha/Comissão, C-240/90, Colect., p. I-5383, n.° 41).

37 Por conseguinte, o artigo 5.°-C, n.° 7, do Regulamento n.° 804/68, tal como introduzido pelo Regulamento n.° 856/84, autoriza a Comissão a fixar condições suplementares, desde que estas, por um lado, respeitem as regras de aplicação fixadas pelo próprio Conselho no Regulamento n.° 857/84 e, por outro, garantam o bom funcionamento do regime das quantidades de referência.

38 Na medida em que nada há que revele que as condições enunciadas pelo Conselho no artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro período, do Regulamento n.° 857/84, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1639/91, são exaustivas, esta disposição não exclui, portanto, que a Comissão as possa completar, prevendo outras exigências que com elas sejam compatíveis. A data-limite de 29 de Março de 1991 que fixa o artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1546/88, tal como inserido pelo Regulamento n.° 1033/89, preenche este último critério de compatibilidade, como referiu o advogado-geral no n.° 71 das suas conclusões.

39 Esta exigência suplementar de uma duração mínima de retomada das entregas é, também, necessária para assegurar o bom funcionamento do regime das quotas leiteiras.

40 Segundo o quarto considerando do Regulamento n.° 1033/89, devem ser estabelecidas regras processuais, nomeadamente quanto à fixação de prazos, para que a execução do disposto no artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84 se efectue em condições que assegurem o respeito dos direitos e obrigações do conjunto dos interessados.

41 Ora, a exigência de uma data-limite permite conciliar o aumento inelutável da produção de leite resultante da inclusão de produtores SLOM no regime da imposição suplementar com a preocupação, mencionada no quinto considerando do Regulamento n.° 764/89, de não comprometer a frágil estabilidade que se verifica actualmente no mercado dos produtos lácteos.

42 Com efeito e a fim de evitar as manobras especulativas que consistem em retomar a produção para obter uma quantidade de referência específica definitiva com a única finalidade de proceder à sua comercialização através de uma venda a terceiros, a existência de uma data-limite, como a que está em causa no caso em apreço, confere uma certa garantia de seriedade no que toca à vontade e à capacidade real do beneficiário visado pelo regime SLOM de retomar a produção.

43 Vistas as precedentes considerações, há que responder que o exame da questão submetida não revelou qualquer elemento de natureza a afectar a validade do artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1546/88, introduzido pelo Regulamento n.° 1033/89, na medida em que esta disposição exige a retomada efectiva das entregas de leite antes de 29 de Março de 1990.

Quanto às despesas

44 As despesas efectuadas pela Comissão, que apresentou 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 Finanzgericht Düsseldorf, por despacho de 13 de Novembro de 1996, declara:

O exame da questão submetida não revelou qualquer elemento de natureza a afectar a validade do artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, 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, introduzido pelo Regulamento (CEE) n.° 1033/89 da Comissão, de 20 de Abril de 1989, na medida em que esta disposição exige a retomada efectiva das entregas de leite antes de 29 de Março de 1990.

Hirsch Mancini Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Dezembro de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente da Segunda Secção

G. Hirsch