

GRAFF

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
14 de Julho de 1994 *

No processo C-351/92,

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

Manfred Graff

e

Hauptzollamt Köln-Rheinau,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação e a validade do regime de imposição suplementar sobre o leite, tal como decorre do Regulamento (CEE) n.º 856/84 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), e 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),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, D. A. O. Edward, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Zuleeg (relator), juizes,

advogado-geral: W. Van Gerven

secretário: H. A. Rühl, administrador principal

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de Manfred Graff, por Ernst Handschumacher, Gerda Blume, Johannes Handschumacher e Regina Möhring, advogados no foro de Düsseldorf,
- em representação do Conselho da União Europeia, por Arthur Brautigam, consultor jurídico, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Dirk Booß, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Conselho e da Comissão, na audiência de 18 de Novembro de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Dezembro de 1993,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despacho de 21 de Agosto de 1992, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 9 de Setembro seguinte, o Finanzgericht Düsseldorf colocou, ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CEE, uma questão prejudicial relativa à interpretação e à validade do regime de imposição suplementar sobre o leite, tal como decorre do Regulamento (CEE) n.º 856/84 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, e 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).

- 2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe M. Graff, produtor de leite estabelecido na Alemanha junto da fronteira belga, ao Hauptzollamt Köln-Rheinau, a propósito da tomada em consideração de uma quantidade de leite produzida numa exploração situada na Bélgica, para efeitos do cálculo da quantidade de referência a atribuir pelas autoridades alemãs.

- 3 Com o objectivo de limitar a produção de leite e produtos lácteos na Comunidade, o Regulamento n.º 856/84 introduziu no Regulamento n.º 804/68 o artigo 5.º-C, cujo n.º 1 prevê que, durante cinco períodos consecutivos de doze meses, a partir de 1 de Abril de 1984, seja cobrada uma imposição suplementar aos produtores (fórmula A) ou aos compradores (fórmula B) de leite de vaca que ultrapassem uma quantidade de referência determinada.

- 4 De acordo com o n.º 3 da mesma disposição,

«a soma das quantidades de referência não poderá exceder uma quantidade global garantida igual à soma das quantidades de leite entregues a empresas que tratam ou

transformam o leite ou outros produtos lácteos em cada Estado-membro durante o ano civil de 1981, acrescidas de 1%».

Deste modo, foi atribuída à Bélgica e à Alemanha uma quantidade global garantida de 3 106 000 t e de 23 248 000 t, respectivamente.

- 5 Estas disposições foram postas em prática pelo Regulamento n.º 857/84. O seu artigo 2.º, n.º 1 prevê que, nos Estados que tenham optado pela fórmula A, as quantidades de referência individuais a atribuir aos produtores sejam iguais à quantidade de leite ou de equivalente-leite entregue pelo produtor em causa durante o ano civil de 1981, aumentadas de 1%. O n.º 2 do mesmo artigo 2.º permite, no entanto, que os Estados-membros tomem como base o ano civil de 1983 para a fixação das quantidades de referência, desde que essa quantidade seja «afectada de uma percentagem estabelecida de modo a não ultrapassar a quantidade garantida definida no artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68».
- 6 A Bélgica e a República Federal da Alemanha optaram pela fórmula A e recorreram à faculdade que lhes proporcionava o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 857/84, escolhendo 1983 como ano de referência para o cálculo das quantidades de referência individuais. Assim, na Alemanha, o artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, ponto 1, da Milch-Garantiemengen-Verordnung (regulamento alemão relativo às quantidades de leite garantidas, a seguir «MGVO») previu uma redução para obviar ao crescimento verificado entre 1981, ano de referência previsto pelo Regulamento (CEE) n.º 856/84, e 1983. Esta redução aumenta proporcionalmente ao aumento da produção de leite do produtor em causa, verificado entre 1981 e 1983.
- 7 Resulta do despacho de reenvio que M. Graff entrega o leite que produz na sua exploração situada na Alemanha à Milchversorgung Rheinland e. G. (a seguir «Rheinland»), uma cooperativa alemã de lacticínios.

- 8 No final do ano de 1981, o recorrente assumiu a gerência, a título de subarrendatário, de uma exploração localizada na Bélgica. Esta exploração, de que era arrendatária a sua mãe, pertencia aos seus avós. A quantidade de 91 869 litros de leite produzida em 1981, nesta exploração, fora entregue à cooperativa Walhorn Eupener Genossenschaftsmolkerei, em Walhorn, na Bélgica. Este número representava um aumento de 70 000 kg relativamente à produção do ano precedente. Em 1982, ao invés, a quantidade desceu para 8 000 litros de leite e, em 1983, a exploração deixou de produzir leite.
- 9 Em 1984, a Rheinland atribuiu a M. Graff, para o período de 1984/1985, uma quantidade de referência de 368 900 kg. Esta quantidade foi calculada com base nas quantidades de leite entregues em 1981 e 1983, que foram, respectivamente, de 405 305 kg e 398 796 kg. A primeira das quantidades referidas incluía a quantidade de leite produzido na exploração alemã, isto é, 335 305 kg, aumentada de 70 000 kg, traduzindo o aumento da produção registado em 1981 na exploração belga.
- 10 Por ocasião das verificações efectuadas na Rheinland, no final dos anos 1980, concluiu-se que a produção alemã do recorrente tinha sido apenas de 335 305 kg de leite em 1981. Recusando-se a ter em conta os 70 000 kg produzidos na Bélgica para fixar a redução prevista pelo MGVO, o Hauptzollamt anulou a quantidade de referência inicial para a substituir, a partir de 2 de Abril de 1984, pela quantidade de referência de 349 000 kg. O recorrente opõe-se a esta diminuição retroactiva de 19 900 kg.
- 11 Na sequência do indeferimento da reclamação que apresentou ao Hauptzollamt, M. Graff interpôs recurso para o Finanzgericht. No seu despacho de reenvio, este órgão jurisdicional manifesta dúvidas quanto à determinação das quantidades de referência, tal como foi efectuada pelas autoridades alemãs. Quanto a isto, salienta que, por força do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, ponto 2, do MGVO, a redução é diminuída, quando o produtor tenha assumido o encargo de uma outra exploração devendo acrescentar à sua própria produção a da nova exploração. A quantidade de referência inicialmente atribuída ao recorrente teria, portanto, sido correcta se, em 1981, este tivesse arrendado uma exploração situada na Alemanha. O tribunal pergunta, por conseguinte, se o facto de não se atender às entregas da

exploração belga viola o princípio da igualdade, nomeadamente o artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado.

- 12 O órgão jurisdicional nacional suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, a seguinte questão prejudicial:

«O facto de, aquando da fixação das quantidades de referência, se não tomar em conta a produção de leite de uma exploração tomada em arrendamento e simultaneamente explorada com outra situada noutro Estado-membro é contrário ao princípio da igualdade e ao artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado CEE, na medida em que essa produção, que de outro modo seria tomada em conta por força do direito nacional, obtendo, por conseguinte, uma quantidade de referência mais elevada, só não é considerada por a exploração tomada em arrendamento e simultaneamente explorada com a primeira se situar noutro Estado-membro?»

- 13 Com esta questão, o juiz nacional pretende, basicamente, saber se o princípio da igualdade e o artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado CEE se opõem a que um Estado-membro se recuse a ter em conta, para fixação das quantidades de referência de um produtor estabelecido no seu território, as quantidades de leite produzidas numa exploração situada num outro Estado-membro, atribuindo-lhe, deste modo, uma quantidade de referência menos elevada.
- 14 De acordo com o artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado CE, a organização comum dos mercados agrícolas a estabelecer no âmbito da política agrícola comum «deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade».
- 15 Nos termos de uma jurisprudência constante, a proibição de discriminação enunciada por esta disposição é apenas a expressão específica do princípio geral da igualdade que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário (v.

acórdãos de 10 de Janeiro de 1992, Kühn, C-177/90, Colect., p. I-35, n.º 18, e de 27 de Janeiro de 1994, Herbrink, C-98/91, Colect., p. I-223, n.º 27) e que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de forma diferente, a menos que uma diferenciação se justifique objectivamente (v. acórdãos de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o., 201/85 e 202/85 Colect., p. 3477, n.º 9, e de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o., C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.º 13).

- 16 Esta regra aplica-se a disposições nacionais como as que estão em causa no caso em apreço e que, adoptadas em aplicação da regulamentação comunitária sobre o leite, determinam o modo de cálculo da quantidade de referência.

- 17 De facto, segundo uma jurisprudência inequívoca, as exigências que decorrem da protecção dos direitos e princípios fundamentais no ordenamento jurídico comunitário vinculam igualmente os Estados-membros aquando da implementação das regulamentações comunitárias após o que estes são obrigados, na medida do possível, a aplicá-las respeitando as referidas exigências (v. acórdãos de 13 de Julho de 1989, Wachauf, 5/88, Colect., p. 2609, n.º 19, e de 24 de Março de 1994, Bos-tock, n.º 16, Colect., p. I-955).

- 18 Decorre, em especial, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 40.º, n.º 3, do Tratado CEE, se refere a todas as medidas relativas à organização comum dos mercados agrícolas, independentemente da autoridade que as adoptar. Consequentemente, vincula igualmente os Estados-membros quando estes põem em prática esta organização (v. acórdão Klensch, já referido, n.º 18).

- 19 No caso concreto, é conveniente declarar, tal como já o fez o órgão jurisdiccional nacional, que, em aplicação das regras de direito nacional, um produtor que, como M. Graff, tenha arrendado uma exploração num outro Estado-membro está em

desvantagem relativamente a um produtor que tenha arrendado uma exploração situada no território nacional. Neste último caso, a redução da quantidade de referência é, com efeito, diminuída pelo facto de o produtor, tendo assumido o encargo de uma outra exploração, dever acrescentar à sua própria produção a desta nova exploração, tal não se verificando quando a exploração arrendada se situa num outro Estado-membro.

- 20 Quando situações comparáveis são tratadas de forma diferente, importa verificar se essa diferença de tratamento, devida ao local em que se situa a segunda exploração, se justifica objectivamente no âmbito do regime de quantidades de referência.
- 21 A propósito desse regime, é conveniente, antes de mais, afirmar que, de acordo com o quinto considerando do Regulamento n.º 856/84, a quantidade global garantida estabelecida para a Comunidade foi repartida entre os Estados-membros em função das quantidades entregues no seu território durante o ano civil de 1981. Uma vez que a quantidade global deste modo atribuída a cada Estado-membro limita a produção de leite neste Estado, a soma das quantidades de referência atribuídas individualmente aos produtores não deve ultrapassar este limite. Quanto a isto, importa realçar que, por força do artigo 5.º do Regulamento n.º 857/84, mesmo as quantidades suplementares de referência só podem ser concedidas dentro deste limite.
- 22 Para repartir as quantidades globais garantidas entre os produtores individuais, alguns Estados basearam-se nas quantidades de leite produzidas por cada produtor em 1981, outros, como a Alemanha e a Bélgica, nas quantidades de leite produzidas por cada produtor no ano de 1983, usando a faculdade prevista no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 857/84. Estes dois Estados aplicaram, portanto, a estas quantidades uma taxa de redução de modo a que, apesar do aumento de produção verificado entre 1981 e 1983, o respectivo total não ultrapassasse a quantidade global garantida.

- 23 Se, como preconiza o órgão jurisdicional nacional, os Estados-membros devessem, para determinar as quantidades de referência individuais, considerar as quantidades produzidas pelos produtores nacionais noutros Estados-membros, todo esse sistema de cálculo seria falseado e nada asseguraria que fossem respeitadas as quantidades garantidas atribuídas aos Estados-membros em aplicação do artigo 5.º-C, n.º 3.
- 24 Quanto a isto, é irrelevante o facto, avançado pelo órgão jurisdicional nacional, de, no caso em apreço, serem mínimos os efeitos, na quantidade global garantida do Estado em causa, da tomada em conta da quantidade de leite produzida num outro Estado-membro.
- 25 Com efeito, não é por o modo de cálculo escolhido não ter consequências num caso específico que ele pode ser considerado como admissível em geral. Se o Estado-membro em causa aceitasse ter em conta as quantidades de leite produzidas no estrangeiro e se se multiplicassem os casos particulares como o em apreço, seria grande o risco de ser ultrapassada a quantidade global garantida que lhe fora atribuída.
- 26 Tendo em conta o que ficou dito, importa considerar que o objectivo prosseguido pelo regime das quantidades de referência, isto é, a limitação da produção comunitária de leite, justifica que um Estado-membro se recuse ter em conta, para efeitos da determinação da quantidade de referência individual, a quantidade de leite produzida em 1981 num outro Estado-membro.
- 27 Esta conclusão não é prejudicada pelo acórdão de 10 de Julho de 1991, Neu (C-90/90 e C-91/90, Colect., p. I-3617). Este processo referia-se a uma redução da quantidade de referência individual, atribuída no âmbito da fórmula B, devido ao

facto de os produtores filiados terem mudado de central leiteira, num caso em que, contrariamente à presente situação, todos os operadores residiam no mesmo Estado-membro. Não estava, portanto, em causa a necessidade de velar pelo respeito da quantidade global garantida do Estado-membro em causa.

- 28 Atendendo ao que precede, não se afigura necessário analisar o argumento da Comissão baseado nas dificuldades de controlo que implicaria a consideração, para efeitos do cálculo da quantidade da referência, das quantidades de leite produzidas noutros Estados-membros.
- 29 Pelas razões avançadas, deve responder-se à questão apresentada que o facto de, aquando da fixação das quantidades de referência, se não tomar em conta a produção de leite de uma exploração tomada de arrendamento e simultaneamente explorada com outra situada noutro Estado-membro não é contrário ao princípio da igualdade e ao artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo do Tratado CEE, na medida em que essa produção, que de outro modo seria tomada em conta por força do direito nacional, obtendo, por conseguinte, uma quantidade de referência mais elevada, só não é considerada por a exploração tomada de arrendamento e simultaneamente explorada com a primeira se situar noutro Estado-membro.

Quanto às despesas

- 30 As despesas efectuadas pelo Conselho da União Europeia 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 (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Finanzgericht Düsseldorf, por despacho de 21 de Agosto de 1992, declara:

O facto de, aquando da fixação das quantidades de referência, se não tomar em conta a produção de leite de uma exploração tomada de arrendamento e simultaneamente explorada com outra situada noutro Estado-membro não é contrário ao princípio da igualdade e ao artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo do Tratado CEE, na medida em que essa produção, que de outro modo seria tomada em conta por força do direito nacional, obtendo, por conseguinte, uma quantidade de referência mais elevada, só não é considerada por a exploração tomada de arrendamento e simultaneamente explorada com a primeira se situar noutro Estado-membro.

Moitinho de Almeida

Edward

Joliet

Rodríguez Iglesias

Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Julho de 1994.

O secretário

O presidente da Quinta Secção

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida