

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 26 de Janeiro de 1999 *

1. A presente causa incide sobre a questão das modalidades pelas quais se instaurou na Suécia o regime de intervenção no sector do leite e dos produtos lácteos. Perante a última instância jurisdicional de ordem administrativa desse país, o Regeringsrätten, suscitou-se a questão de saber se os critérios utilizados para a atribuição inicial aos produtores das quantidades de referência individuais isentas da imposição suplementar («quotas leiteiras») eram compatíveis com o direito comunitário e, em particular, com o princípio da igualdade de tratamento que este protege.

O direito sueco sobre a atribuição de quotas leiteiras

2. As disposições fundamentais de direito sueco relativas à atribuição inicial de quantidades de referência individuais estão reunidas no Förordning (1994:1714) om mjölkkvoter m.m.¹, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1995, data da adesão do

Reino da Suécia à União Europeia. Segundo este diploma, a Jordbruksverket (Administração Agrária) é a autoridade encarregada de velar pelo respeito da regulamentação em matéria de quotas leiteiras.

3. A primeira atribuição de quantidades de referência individuais para entrega² teve lugar, com carácter preliminar, para o período compreendido entre 1 de Abril de 1995 e 31 de Março de 1996. Foi levada a cabo em conformidade com os critérios que de seguida se enumeram.

4. Para poder optar pela atribuição de uma quota, qualquer produtor devia ter efectuado entregas de leite, efectiva e ininterruptamente, entre 1 de Março de 1994 e 1 de Janeiro de 1995 (artigo 5.º, primeiro parágrafo, do regulamento sueco n.º 1714), bem como cumprir determinadas exigências referentes ao meio ambiente. Se um produtor tivesse suspenso as entregas durante esse período, a Administração podia conceder-lhe uma quota sem-

* Língua original: espanhol.

1 — Regulamento n.º 1714 de 1994, relativo às quotas leiteiras e outras, posteriormente alterado parcialmente pelo Regulamento n.º 119 de 1995, que entrou em vigor em 8 de Fevereiro de 1995 (a seguir «regulamento sueco n.º 1714»).

2 — Nenhum dos três processos suscita questões relativas à venda directa, pelo que se utilizará indistintamente *produção* e *entregas*. Também se utilizará *produtor*, *criador de gado* e *exploração* como sinónimos.

pre que a suspensão tivesse origem em causas alheias à vontade do criador de gado ou quando se verificassem outras circunstâncias especiais (segundo parágrafo).

5. A quota das explorações que não tivessem aumentado a produção durante os anos de 1991, 1992 e 1993 («produtores regulares») era calculada em função da quantidade média de leite entregue durante esse mesmo período de referência (artigo 6.º). Para além desta regra geral, o regulamento sueco n.º 1714 distinguia outras três categorias de produtores, às quais se aplicavam outras tantas modalidades de cálculo da quota. Essas categorias eram os «novos produtores», os «produtores em crescimento» e os «produtores ecológicos».

6. Eram *novos produtores* os que tivessem começado a efectuar entregas durante os três anos tomados como base para o cálculo (1991, 1992 ou 1993). Tinham direito a uma quota anual (melhor dito, por campanha) de 7 398 kg de leite³ por cada vaca leiteira, à qual se aplicava uma redução de 15%, denominada pela legislação sueca «redução por risco próprio». A pedido do produtor, a quota podia ser calculada em alternativa por recurso ao critério geral, ou seja, em função da média das entregas durante os meses do período de referência em que tais entregas se

tivessem verificado (artigo 10.º do regulamento sueco n.º 1714).

7. Por *produtor em crescimento* entendia-se todo aquele que, durante o período de referência, tivesse realizado um investimento imobiliário com o fim de aumentar a sua produção leiteira, ou que, sem ter procedido a tal investimento, tivesse aumentado o número das suas vacas. De acordo com o artigo 10.º do regulamento sueco n.º 1714, qualquer produtor em crescimento tinha direito a uma quota de base e a uma quota adicional. A quota de base era calculada de acordo com o método geral, isto é, em função da quantidade média anual de leite entregue durante o período de referência, com a ressalva de que não eram tidos em conta os aumentos que se tivessem verificado nesse período. A quota adicional podia consistir, à escolha do produtor, ou na quantidade de 7 398 kg de leite por cada vaca adquirida de novo, a que se aplicava uma redução de 25%, ou numa quantidade de leite por cada nova vaca, resultante do rateio pelo total de vacas da quantidade média anual entregue durante o período de referência, reduzida igualmente em 25%.

8. Os *produtores ecológicos*, isto é, aqueles que produziam leite de tipo «biológico», podiam solicitar que as suas quotas não fossem calculadas de acordo com a fórmula geral, mas sim em função da sua produção efectiva durante os anos de 1993 ou 1994 (artigo 7.º do regulamento sueco n.º 1714). Mais ainda, se o produtor ecológico quisesse integrar os regimes especiais de novo produtor ou de produtor em

3 — Segundo o Governo sueco, esta cifra representa o rendimento médio por vaca registado durante a campanha de 1992/1993.

crescimento, a correspondente quota era-lhe atribuída sem qualquer redução por risco próprio (artigos 10.º e 10.º-A).

9. Durante o mês de Janeiro de 1995, a Administração Agrária procedeu a uma primeira atribuição a título provisório das quantidades de referência individuais de acordo com o critério geral enunciado no artigo 6.º do regulamento sueco n.º 1714 (v., *supra*, n.º 5).

10. Entre Março e Maio de 1995, a Administração Agrária levou a cabo a atribuição das quantidades de referência individuais aos novos produtores, de acordo com os critérios acima descritos. Antes da atribuição de quotas aos produtores em crescimento, a Administração efectuou um cálculo estimativo do resultado dessa distribuição, do qual deduziu que, a efectuar-se aquela distribuição segundo a legislação vigente, a soma das quantidades individuais superaria a quota global atribuída à Suécia. O Governo sueco decidiu então alterar a legislação sobre quotas leiteiras, através da adopção do regulamento n.º 812 de 1995, que entrou em vigor em 1 de Julho do mesmo ano. Este regulamento veio aumentar os coeficientes de redução por risco próprio, aplicáveis às categorias de novos produtores e de produtores em crescimento. Quanto aos primeiros, esta redução passou de 15% para 30%, enquanto, para os produtores em crescimento, passou de 25% para 55%. Por outro lado, estes últimos só adquiriam o direito a uma quota

adicional relativamente à parte do aumento que superasse 10% do número de vacas existentes na exploração antes do aumento. A Administração Agrária corrigiu, de acordo com os novos critérios, as quotas atribuídas a título provisório.

Os factos e o processo principal

11. K. Karlsson e L.-G. Gustafsson são produtores de leite. N. Torarp foi-o até Novembro de 1994. Todos eles residem na região de Jönköping.

12. A K. Karlsson foi atribuída, por decisão da Administração Agrária de 19 de Janeiro de 1995, uma quota anual de 38 797 kg de leite. Essa quantidade reflectia a produção média de K. Karlsson durante os anos de 1991, 1992 e 1993.

K. Karlsson, que tinha efectuado melhoramentos na sua exploração e aumentado o número de vacas de sete para doze, requereu que lhe fosse atribuída a quota adicional prevista na lei sueca em favor dos produtores em crescimento (v., *supra*, n.º 7). Por decisão de 29 de Agosto de 1995, a Administração Agrária deferiu o seu pedido, atribuindo-lhe uma quota de 48 553 kg. Esta atribuição correspondia já aos critérios estabelecidos pelo regula-

mento n.º 812 de 1995. O coeficiente de redução por risco próprio era, assim, de 55%.

zindo-a para 207 144 kg, por aplicação do regulamento n.º 812, que aumentara para 30% a percentagem de risco próprio em relação a esta categoria de produtores.

K. Karlsson interpôs recurso para o länsrätt (órgão jurisdicional administrativo) competente, pedindo que a atribuição da quota adicional a que tinha direito na qualidade de produtor em crescimento se efectuasse de acordo com a regulamentação inicial, aplicando-se o coeficiente de 25%. O recurso foi julgado improcedente por decisão de 24 de Novembro de 1995, que, por sua vez, foi confirmada por decisão de 2 de Abril de 1996 do kammarrätt (órgão jurisdicional de recurso administrativo). K. Karlsson interpôs recurso para o Regeringsrätten (Supremo Tribunal Administrativo).

L.-G. Gustafsson interpôs recurso da segunda decisão, pedindo que lhe fosse concedida a quota inicialmente atribuída. Ao ser julgado improcedente o seu pedido, tanto em primeira instância como em recurso, por várias decisões de 31 de Outubro de 1995 e de 10 de Abril de 1996, L.-G. Gustafsson interpôs recurso para o Regeringsrätten, actualmente pendente.

13. L.-G. Gustafsson, que estava na situação de novo produtor, isto é, entre aqueles que tinham iniciado a produção durante o período de referência, requereu à Administração Agrária a atribuição da correspondente quota. Por decisão de 23 de Março de 1995, a Administração Agrária comunicou-lhe que fora deferido o seu pedido, atribuindo-lhe uma quota de 251 532 kg de leite. Esta quantidade resultava da multiplicação da quantidade de 7 398 kg, prevista no artigo 10.º do regulamento sueco n.º 1714 (v., *supra*, n.º 6), por cada uma das quarenta vacas da nova exploração, a que de seguida se aplicava o coeficiente de redução de 15% por risco próprio. Em 3 de Julho de 1995, a Administração alterou a quantidade de referência atribuída a L.-G. Gustafsson, redu-

14. O terceiro demandante no processo principal, N. Torarp, efectuou entregas de leite no período compreendido entre 1991 e 1993. Por decisão de 19 de Janeiro de 1995, a Administração Agrária atribuiu-lhe oficiosamente a correspondente quantidade de referência. N. Torarp comunicou então à Administração que cessara de produzir leite em 12 de Novembro de 1994, mas que desejava que lhe fosse atribuída uma quota calculada em função dos anos de produção efectiva. Por decisão de 29 de Março de 1995, a Administração Agrária, invocando o artigo 5.º do regulamento sueco n.º 1714 (v., *supra*, n.º 4), retirou a N. Torarp a quota atribuída e indeferiu o seu pedido, por entender que não se verificava nenhuma das circunstâncias especiais exigidas pela lei vigente para a atribuição de quota a um produtor que tivesse interrompido as entregas. N. Torarp alegou então perante a Administração

Agrária ter sido forçado a interromper a produção por haver sido gravemente ferido por uma vaca, o que o obrigou a vender o seu gado dias depois do acidente. A Administração Agrária manteve a sua decisão.

Roma e com o princípio fundamental do direito comunitário europeu da igualdade de tratamento, normas nacionais que prevêem que:

N. Torarp interpôs recurso para o kamarrät, a que foi negado provimento em 26 de Outubro de 1996. O recurso interposto desta decisão foi igualmente julgado improcedente em 12 de Abril de 1996. N. Torarp interpôs novo recurso dessa decisão.

A questão prejudicial

15. Nestas condições, o Regeringsrätten decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«No caso de um Estado que aderiu à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995, são compatíveis com o Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, bem como com os artigos 5.º e 40.º, n.º 3, do Tratado de

- 1) Como base de atribuição de quantidades de leite aos produtores que não tenham modificado a sua produção seja tomada em consideração a média das entregas de leite nos anos de 1991, 1992 e 1993;
- 2) Os produtores que iniciaram a sua produção de leite ou que aumentaram a sua produção de leite durante o período de 1 de Janeiro de 1991 a 31 de Dezembro de 1994 ficam sujeitos a uma redução das respectivas quantidades de referência, ao contrário do que acontece com os produtores cujas condições de produção não se alteraram durante o referido período e dos produtores que tenham produzido leite utilizando métodos respeitadores do ambiente, relativamente aos quais essa redução é determinada de modo diferente da dos novos produtores e da dos produtores que aumentaram a respectiva produção;
- 3) Os produtores que entregaram leite antes da adesão do Estado ao sistema das quantidades de referência das CE, mas que, por razões independentes da sua vontade, não entregaram leite durante todo o período (1 de Março de 1994 a 1 de Janeiro de 1995)

exigido para lhes ser atribuída uma quantidade de leite, não têm direito a essa quantidade de referência?»

tuía o limite de garantia para a produção leiteira;

O direito comunitário aplicável

A regulamentação sobre a atribuição inicial de «quotas leiteiras»

16. Com o objectivo de reduzir o desequilíbrio entre a oferta e a procura de leite e de produtos lácteos, bem como os consequentes excedentes estruturais, o Regulamento (CEE) n.º 856/84⁴ alterou a organização comum de mercado do sector através da instituição de uma imposição suplementar, exigível, em determinadas circunstâncias, para além da chamada taxa de co-responsabilidade já existente.

Aplicável desde 2 de Abril de 1984, este novo mecanismo de controlo da produção leiteira foi estruturado da seguinte forma:

— determinou-se uma quantidade global para toda a Comunidade, que consti-

— esta quantidade foi distribuída entre os Estados-Membros em função das quantidades de leite entregues no seu território durante o ano civil de 1981, aumentada em 1%, com excepção da quantidade destinada à reserva comunitária, criada para fazer face às necessidades específicas de alguns Estados-Membros e de determinados produtores;

— por sua vez, cada Estado-Membro distribuiu a sua quantidade garantida entre os seus produtores, atribuindo-lhes uma quantidade de referência individual, vulgarmente chamada «quota leiteira».

17. A ultrapassagem da quantidade de referência gerava a obrigação, por parte dos produtores, de pagamento de uma imposição suplementar, destinada a financiar a despesa gerada pela comercialização desses excedentes. O pagamento da imposição cabia ao produtor (fórmula A) ou ao comprador do leite, com a faculdade de a fazer repercutir sobre o produtor (fórmula

4 — 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).

B), dependendo da escolha efectuada por cada Estado-Membro.

excepcionais (catástrofe natural, destruição de recursos ou de instalações ou epizootia).

18. As normas gerais de desenvolvimento deste regime de imposição suplementar foram estabelecidas pelo Conselho no Regulamento (CEE) n.º 857/84⁵. Este diploma permitiu que os Estados-Membros escolhessem de entre os anos de 1981, 1982 e 1983 o período de referência para o cálculo das quantidades individuais dos produtores e estabeleceu a possibilidade de os Estados-Membros criarem reservas nacionais de quantidades de referência para fazer face às situações especiais de alguns produtores.

20. O artigo 4.º do mesmo regulamento previa igualmente a possibilidade de concessão de uma quantidade de referência suplementar aos produtores que exercessem a actividade agrícola a título principal.

21. Segundo o artigo 5.º do Regulamento n.º 857/84, as quantidades de referência suplementares atribuídas nos termos dos artigos 3.º e 4.º só o podiam ser dentro do limite da quantidade global garantida ao Estado-Membro em questão.

19. O artigo 3.º do Regulamento n.º 857/84 exigia que, ao atribuírem as quantidades de referência entre os diferentes produtores, os Estados-Membros levassem em conta as situações especiais: a) dos produtores que tivessem subscrito um plano de desenvolvimento da produção leiteira⁶, b) dos jovens agricultores e c) dos produtores afectados, durante o ano de referência, por acontecimentos

22. Este regime de imposição suplementar foi estabelecido por um período de cinco anos, a contar de 1 de Abril de 1984. Posteriormente, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 816/92⁷, com o objectivo de prorrogar o regime da imposição suplementar por mais um ano (de 1 de Abril de 1992 a 31 de Março de 1993).

23. O Regulamento (CEE) n.º 3950/92⁸ prorrogou por sete anos a aplicação do regime da imposição suplementar e codifi-

5 — Regulamento 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 dos produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64).

6 — Nos termos da Directiva 72/159/CEE do Conselho, de 17 de Abril de 1972, relativa à modernização das explorações agrícolas (JO L 96, p. 1; EE 03 F5 p. 177), que estabeleceu um sistema de fomento da produtividade das empresas agrícolas. O artigo 4.º do Regulamento n.º 857/84 permitia, ainda assim, que os Estados-Membros concedessem, em determinadas condições, o mesmo tratamento aos produtores que tivessem subscrito um plano de desenvolvimento da produção leiteira posteriormente à entrada em vigor do regulamento.

7 — Regulamento de 31 de Março de 1992 que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 (JO L 86, p. 83).

8 — Regulamento do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1).

cou as disposições existentes, com o fim de as simplificar e clarificar. Assim, nos termos do respectivo artigo 12.º, foi revogado o Regulamento n.º 857/84.

De acordo com o Acto relativo às condições de adesão à União Europeia da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia⁹, a quantidade global garantida correspondente à Suécia foi fixada em 3,3 milhões de toneladas para as entregas e em 3 000 toneladas para a venda directa. Estas cifras reflectiam a produção total sueca no ano de 1992.

24. O artigo 4.º do Regulamento n.º 3950/92 estabelece que as quantidades de referência individuais deverão ser iguais às existentes em 31 de Março de 1993, sem prejuízo de adaptações a nível nacional efectuadas dentro do limite da quantidade global correspondente a cada Estado-Membro.

O princípio da igualdade de tratamento na aplicação da Política Agrícola Comum

25. O artigo 5.º, primeiro parágrafo, do mesmo diploma autoriza os Estados-Membros a proverem a reserva nacional através da redução linear de todas as quantidades de referência, a fim de concederem quantidades adicionais ou específicas a determinados produtores, segundo critérios objectivos estabelecidos de acordo com a Comissão.

27. Nos termos do artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado CE, qualquer organização comum de mercado deve limitar-se a prosseguir os objectivos definidos no artigo 39.º do Tratado e deve excluir qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade.

A legislação aplicável à adesão do Reino da Suécia

28. O artigo 39.º, n.º 1, do Tratado reconhece como objectivos específicos da Política Agrícola Comum o incremento da produtividade, a garantia de um nível de vida equitativo à população agrícola, a

26. O Reino da Suécia aderiu às Comunidades Europeias em 1 de Janeiro de 1995.

⁹ — JO 1994, C 241, p. 7, e JO 1995, L 1, p. 1 (a seguir «acto de adesão»).

estabilização dos mercados, a segurança dos abastecimentos e a garantia de preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

Análise da questão prejudicial

Questão prévia: as regras comunitárias aplicáveis à Suécia em matéria de atribuição inicial de quotas leiteiras

29. Antes de dar resposta à tripla pergunta do Regeringsrätten, convém esclarecer o quadro normativo preciso em que actuavam as autoridades suecas no momento de procederem à atribuição inicial de quantidades de referência por força da adesão.

30. Os demandantes no processo principal, nas suas observações escritas, acusam a regulamentação sueca de se ter afastado das normas comunitárias de direito derivado aplicáveis em matéria de distribuição, entre os produtores individuais, da quantidade global garantida correspondente a cada Estado-Membro. Em particular, conside-

ram existir violação das disposições do Regulamento n.º 856/84 (v., *supra*, n.º 16) que conferem aos Estados-Membros a possibilidade de optar entre duas fórmulas para a instauração do regime da imposição suplementar, bem como do artigo 5.º do Regulamento n.º 3950/92 (v., *supra*, n.º 21), pelo qual, em certas condições, se permite a redução linear da totalidade das quantidades de referência individuais correspondentes a determinado Estado-Membro. Contrariamente a esta última disposição, as autoridades suecas procederam à aplicação de diferentes tipos de redução a diversas categorias de produtores.

31. As disposições invocadas pelos demandantes no processo principal carecem de pertinência para efeitos do presente processo.

32. O Regulamento n.º 856/84 introduziu no Regulamento (CEE) n.º 804/68¹⁰, que estabeleceu a organização comum de mercado do leite, um novo artigo 5.º-C, por força do qual foi instituída a imposição suplementar. É certo que, na sua origem, a referida imposição era exigida, à escolha do Estado-Membro, ao produtor (fórmula A) ou ao comprador (fórmula B), quando ultrapassada a quantidade de referência individual. O artigo 5.º-C nada dizia sobre

10 — Regulamento do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146).

o modo de atribuição das quotas leiteiras, questão que foi abordada no Regulamento n.º 857/84 (v., *supra*, n.º 18).

Em qualquer caso, após sucessivas alterações, o artigo 5.º-C ficou praticamente sem conteúdo, desde 1 de Abril de 1993, por força do Regulamento (CEE) n.º 2071/92¹¹. Deste modo, o Regulamento n.º 856/84, invocado pelos demandantes no processo principal, deve considerar-se definitivamente revogado.

Quanto à aplicação, neste contexto, dos pressupostos da redução linear previstos no artigo 5.º do Regulamento n.º 3950/92, cabe referir que, da simples leitura desse preceito, se pode deduzir que tais medidas estão pensadas para uma situação em que já se tenha procedido à atribuição inicial das quotas. Portanto, também não é pertinente nos presentes autos.

Assim sendo, uma vez que o Regulamento n.º 857/84 foi expressamente revogado com efeitos a partir de 1 de Abril de 1993 (v., *supra*, n.º 23), e na medida em que o Regulamento n.º 3950/92, ao referir-se à distribuição das quantidades de referência, se limita a remeter, no artigo 4.º, n.º 1, para a situação existente em 31 de Março

de 1993, julgo poder afirmar-se¹² que a única norma de direito derivado sobre atribuição inicial de quotas em vigor no momento da adesão do Reino da Suécia é a que dispõe que a soma das quantidades de referência individuais, correspondente a cada Estado-Membro, não poderá ultrapassar a sua quantidade global garantida¹³.

33. Contrariamente ao que sucedeu com a Espanha e Portugal, cuja adesão às Comunidades se verificou na vigência do Regulamento n.º 857/84, o legislador nacional, na falta de normas comunitárias sobre a atribuição inicial de quotas, tinha a faculdade de adoptar critérios próprios, como efectivamente fez. A situação da Áustria e da Finlândia, que aderiram ao mesmo tempo que a Suécia, também era diferente na medida em que contavam com regimes próprios de quotas leiteiras desde, respectivamente, 1974 e 1984.

O poder atribuído à Suécia para legislar em matéria de repartição de quotas resulta *a contrario* da jurisprudência pacífica do Tribunal de Justiça, segundo a qual «é da essência de uma organização comum de mercado que, nos domínios abrangidos, os Estados-Membros deixam de poder intervir por meio de disposições nacionais tomadas unilateralmente... A sua competência legislativa passa a ser meramente residual e

11 — Regulamento do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que altera o Regulamento n.º 804/68 (JO L 215, p. 64). O artigo 1.º, n.º 3, deste regulamento dispõe que, para o futuro, a redacção do artigo 5.º-C será a seguinte: «o regime de preços é estabelecido sem prejuízo da aplicação do regime da imposição suplementar». Em matéria de imposição suplementar, o Regulamento n.º 804/68 remete assim, no essencial, para o Regulamento n.º 3950/92.

12 — As reservas são impostas pela confusa técnica legislativa utilizada pelo Conselho.

13 — Artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3950/92.

limita-se às situações *não regulamentadas pela norma comunitária* e aos casos em que esta lhes reconhece expressamente competência»¹⁴. Longe de constituir violação do artigo 5.º do Tratado CE, o estabelecimento desses critérios de atribuição corresponde à obrigação que esse artigo impõe a cada Estado-Membro de zelar pela aplicação do direito comunitário e, em particular, pelo funcionamento eficaz da organização comum de mercado do leite e dos produtos lácteos. A adopção e a aplicação destes critérios de distribuição das quantidades de referência constituem, por esse mesmo motivo, actos de direito comunitário e ficam sujeitas ao controlo do Tribunal de Justiça quanto à observância das normas superiores da regulamentação europeia.

34. É neste contexto normativo que cabe examinar a questão prejudicial.

Através dessa questão, o órgão jurisdicional de reenvio indaga sobre a compatibilidade de determinados aspectos da legislação sueca sobre a atribuição inicial de quotas leiteiras com as disposições do Regulamento n.º 3950/92, com os artigos 5.º e 40.º, n.º 3, do Tratado e com os princípios fundamentais do direito comu-

nitário, tais como o princípio da igualdade de tratamento.

35. Como referi, ao adoptarem critérios de atribuição inicial de quotas, as autoridades suecas actuaram num quadro em que não existiam normas comunitárias vigentes¹⁵, agindo, para o efeito, na inquestionável observância do artigo 5.º do Tratado¹⁶. Nestes termos, cabe limitar a análise da questão do Regeringsrätten à proibição da discriminação entre produtores, referida no artigo 40.º, n.º 3, do Tratado.

36. Não quero deixar de assinalar que, no âmbito da Política Agrícola Comum, o facto de a competência legislativa, geralmente residual, poder pertencer aos Estados-Membros, sob determinados pressupostos, não significa de modo algum que o direito comunitário tenha abdicado das suas competências na matéria. As normas nacionais devem, em qualquer caso, inspirar-se nos mesmos objectivos específicos da Política Agrícola Comum, enunciados no artigo 39.º do Tratado (v., *supra*, n.º 28), de natureza essencialmente económica, para além dos objectivos gerais subjacentes

14 — V., entre outros, acórdãos de 29 de Junho de 1978, Dechmann (154/77, Recueil, p. 1573, Colect., p. 571), e, em particular, de 18 de Setembro de 1986, Comissão/Alemanha (48/85, Colect., p. 2549, n.º 12). Sublinhado nosso.

15 — Com excepção, repete-se, da norma que impõe que a soma das quotas individuais não supere a quantidade global de cada Estado-Membro.

16 — Interpretado conjuntamente com o artigo 2.º do acto de adesão, de acordo com o qual os novos Estados-Membros ficam vinculados ao direito comunitário, primário e derivado, vigente no momento da adesão, nas condições previstas nos Tratados e no próprio acto.

a todo o ordenamento comunitário. Tais objectivos gerais orientam a aplicação da Política Agrícola Comum e servem para completar a lista do artigo 39.º

-Membros, quando participam na realização dessa organização¹⁷.

Quanto à primeira parte da questão prejudicial

37. Através da primeira parte da sua questão, o Regeringsrätten interroga-se sobre a compatibilidade com o direito comunitário de uma legislação nacional que, no caso de um Estado-Membro que tenha aderido à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995, estabelece que a distribuição da quota leiteira se efectuará, para os produtores que não tenham variado a sua produção, em função das quantidades médias entregues durante os anos de 1991, 1992 e 1993.

38. Como já referido (v., *supra*, n.º 35), das disposições invocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, só o artigo 40.º, n.º 3, do Tratado reveste alguma pertinência, na medida em que estabelece que a organização comum dos mercados agrícolas «deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade». Esta disposição contempla todas as medidas relativas à organização comum dos mercados agrícolas, independentemente da autoridade que as dite. Consequentemente, obriga também os Estados-

39. A proibição de discriminação referida no artigo 40.º, n.º 3, do Tratado, por outro lado, não é senão a expressão concreta do princípio geral da igualdade, que faz parte dos princípios fundamentais do ordenamento comunitário. De acordo com este princípio, as situações comparáveis não devem receber tratamento diferente, a não ser que tal se justifique objectivamente¹⁸.

40. Ora, a decisão de reenvio não contém qualquer indicação sobre qual possa ser o elemento discriminatório, intolerável face ao direito comunitário, existente na legislação sueca, em relação à escolha do período de referência para cálculo das quotas individuais. Por seu lado, os demandantes no processo principal alegam que a escolha, como período de referência, do período compreendido entre 1991 e 1993 significou *ipso facto* uma discriminação entre produtores, prejudicial a um «certo número de novos produtores de leite ou em crescimento». Criticam também que se tenha recorrido ao critério da média anual de produção durante esse período, em vez de se aplicar a solução então adoptada pelo Regulamento n.º 857/84, que consistiu em definir a quantidade de referência individual em função da quantidade de leite

17 — V., entre outros, acórdãos de 25 de Novembro de 1986, Klensch (201/85 e 202/85, Colect., p. 3477), e de 14 de Julho de 1994, Graff (C-351/92, Colect., p. I-3361).

18 — V., entre muitos outros, acórdão de 10 de Março de 1998, T. Port (C-364/95 e C-365/95, Colect., p. I-1023, n.º 81).

fornecido ou comprado (consoante se tratasse da fórmula A ou B) durante um dos três anos civis permitidos (1981, 1982 e 1983).

41. Em nossa opinião, a regra estabelecida na Suécia para determinar o período de referência é irrepreensível e está em perfeita consonância com a obrigação de tratar do mesmo modo situações comparáveis e com a correlativa proibição de dar idêntico tratamento a situações diferentes, salvo existindo justificação objectiva para o contrário. Como afirma o Governo sueco, deu-se tratamento diferente a diferentes categorias de produtores. Essa classificação de produtores corresponde a critérios objectivos. Distinguem-se do seguinte modo: a) os produtores que não aumentaram a sua produção durante o período de referência; b) os que, durante esse mesmo período, realizaram um investimento imobiliário com o fim de aumentar a sua produção leiteira ou que, sem ter procedido a tal investimento, aumentaram o número das suas vacas; c) os produtores que começaram a produzir durante os três anos tomados como base de cálculo¹⁹ e d) os produtores de leite por métodos ecológicos.

42. No que toca à primeira destas categorias, objecto da primeira parte da questão dos autos, ninguém alega que os diversos produtores que não modificaram a sua produção durante o período de referência

tenham sido tratados de modo desigual, nem que a definição do período de referência, face à estrutura do mercado sueco, tenha dado lugar a discriminação injustificada. Por outro lado, a situação relativamente menos favorável em que se encontravam os novos produtores e os produtores em crescimento, que passarei de imediato a analisar, não tem qualquer relação, em meu entender, com o período de referência escolhido. Por fim, a opção pela produção média de três anos, em vez de um, parece, em princípio, mais apta a reflectir a capacidade de produção real de cada criador de gado. Não provoca, desde logo e por si só, qualquer efeito discriminatório.

43. Cabe assim, portanto, responder à primeira parte da questão submetida que não é contrária ao direito comunitário a legislação nacional que, no caso de um Estado que aderiu à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995, estabelece, para os produtores que não tenham variado a sua produção, que a distribuição da quota leiteira se efectuará em função das quantidades médias entregues durante os anos de 1991, 1992 e 1993.

Quanto à segunda parte da questão prejudicial

44. A segunda parte da questão do Regeeringsrätten coloca o problema da compatibilidade com o direito comunitário de uma legislação nacional de atribuição inicial de quotas leiteiras que, no caso de um Estado

¹⁹ — Não se abordarão aqui os produtores que começaram a produção depois do período de referência, objecto de regulamentação especial alheia à presente causa.

que aderiu à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995, trata de modo diferente os produtores que iniciaram a sua produção durante o período de referência e aqueles que a aumentaram durante o mesmo período e, por sua vez, ambas essas categorias de forma menos favorável do que os criadores de gado cujas condições de produção não variaram durante esse período ou que produzem leite por métodos ecológicos.

45. Repete-se que as quatro categorias de produtores referidas correspondem, em princípio, a critérios estabelecidos de forma objectiva. Quanto à justificação dessa classificação e, sobretudo, quanto ao diferente tratamento que lhe está associado, observe-se que, em relação à categoria, que se pode chamar «axial», dos produtores que não variaram a sua produção no período de referência, o regulamento sueco n.º 1714 penaliza os novos produtores e os produtores em crescimento, aplicando às quantidades de referência que lhes corresponderiam determinados coeficientes de correcção, ao mesmo tempo que favorece os produtores «ecológicos» que, mesmo tendo iniciado ou aumentado a produção entre 1991 e 1993, não sofrem tal redução.

46. Creio poder deduzir daí que a penalização operada pela regulamentação sueca consiste essencialmente em não levar em conta o aumento de produção, potencial ou

actual, no momento de calcular a quantidade de referência correspondente.

Assim, os novos produtores podiam optar entre uma quota anual de 7 398 kg de leite por cada vaca leiteira²⁰, aplicando-se um coeficiente redutor de 30%, e uma quota calculada por referência ao critério geral, isto é, em função da média das suas entregas durante os meses do período de referência em que tais entregas tivessem ocorrido.

Por outro lado, os chamados produtores em crescimento tinham direito a uma quota de base e a uma adicional. A quota de base era calculada de acordo com a regra geral, pelo que não provocava qualquer discriminação. A ressalva consistia em que, para o cálculo da quota de base, não eram tidos em conta os aumentos verificados durante o período de referência. Tais aumentos podiam dar lugar a uma quota adicional susceptível de consistir, à escolha do criador, ou no produto de 7 398 kg de leite pelo número de vacas adquiridas de novo, a que se aplicava uma redução de 55%, ou numa quantidade por cada nova vaca, calculada dividindo a média anual das entregas durante o período de referência pelo total das vacas leiteiras, com igual redução de 55%. Além disso, o direito a uma quota adicional apenas era adquirido em relação à parte do aumento que superasse 10% do número de vacas com que contava a exploração antes do aumento.

20 — Quantidade que representa o rendimento médio por vaca registado durante a campanha de 1992/1993 (v. nota 3).

Tratando-se de vacas leiteiras jovens ou de explorações novas, que em princípio não haviam atingido um rendimento óptimo, nenhuma das fórmulas acima referidas permitia aceder a uma quantidade de referência susceptível de cobrir a totalidade previsível das entregas. Este potencial de crescimento explica, aliás, que os coeficientes de correcção se tenham aplicado aos criadores que iniciaram ou aumentaram a sua produção antes ou durante 1992, ano que serviu de base para o cálculo da quota global sueca.

47. Segundo declara o Governo sueco, a aplicação destas penalizações, denominadas de «risco próprio», deve ser entendida no contexto de um aumento da produção leiteira durante o período tomado como referência, o que teria significado, a repartir-se de modo uniforme entre todos os produtores a quantidade global garantida correspondente à produção de 1992 (v. *supra*, n.º 26), que muitas explorações não receberiam uma quota suficiente.

Face à perspectiva da adesão, explica o Governo sueco, «não se entende ter sido possível aumentar a capacidade de produção sem que os interessados tivessem consciência das normas comunitárias aplicáveis nessa matéria. Tal aumento ocorreu, pois, numa situação em que os interessados estavam conscientes do risco que corriam, circunstância que [convinha] em certa medida ter em conta, no momento de proceder à primeira distribuição de quotas».

A Comissão prefere aludir a um aumento da produção com possíveis «fins especulativos».

Por outras palavras, na medida em que os chamados produtores novos e em crescimento tinham especial responsabilidade no excesso da quantidade global garantida correspondente à Suécia, tais categorias, e não os criadores de produção estável, deviam suportar a correlativa redução das quantidades de referência individuais. O tratamento menos favorável reservado aos novos produtores e aos produtores em crescimento enquadra-se, portanto, na lógica do objectivo principal prosseguido pelo estabelecimento da imposição suplementar na organização comum dos mercados do leite e dos produtos lácteos, a saber, a redução dos excedentes estruturais²¹. A diferença de tratamento em relação a estes produtores deve considerar-se justificada.

48. Qualquer limitação de um direito fundamental, como o direito de propriedade²², em função de um objectivo de interesse geral, não pode ser nem desmesurada nem intolerável, sob pena de violar o princípio da proporcionalidade²³. De acordo com o exposto pelo Governo sueco,

21 — V., a este respeito, o primeiro considerando do Regulamento n.º 3950/92.

22 — Quanto à natureza jurídica das quantidades de referência isentas de imposição suplementar, remeto para as conclusões que apresentei em 7 de Julho de 1998 no processo Demand (acórdão de 17 de Dezembro de 1998, C-186/96, Colect., p. I-8529).

23 — V., entre outros, acórdão de 13 de Julho de 1989, Wachauf (S/88, Colect., p. 2609, n.º 18).

a redução imposta a tais operadores é precisamente calculada em razão do excedente em relação à quota global sueca que eles próprios ajudaram a criar. Não cabe, pois, qualificá-la de desproporcionada. Em qualquer caso, questões como a fixação da percentagem exacta de redução ou as modalidades de concessão aos produtores em crescimento de uma quota adicional inscrevem-se dentro da ampla margem de apreciação de que devem gozar as autoridades competentes em matéria de Política Agrícola Comum.

O facto de os novos produtores deverem suportar coeficientes de redução menos elevados do que os produtores em crescimento explica-se, como informou o Governo sueco, pela vontade de o legislador nacional não penalizar demasiado os jovens agricultores que iniciavam a produção. Esta opção, para além de estar objectivamente justificada, é equiparável à efectuada, no âmbito comunitário, pelo artigo 3.º do Regulamento n.º 857/84, que impunha que, ao atribuir as quantidades de referência aos diferentes produtores, os Estados-Membros levassem em conta a situação especial dos jovens agricultores, entre outros (v., *supra*, n.º 19).

49. Chega-se assim à conclusão de que o tratamento mais favorável reservado pela legislação sueca aos criadores que não contribuíram para a criação do excedente na produção leiteira não é contrário ao artigo 40.º, n.º 3, do Tratado.

50. Em relação ao regime aplicável às explorações que cumprem os requisitos chamados «ecológicos», concordo com a Comissão que a decisão de reenvio não proporciona elementos suficientes para conhecer a natureza concreta desses requisitos. Para efeitos desta análise, partir-se-á da hipótese de que se trata de exigências de cumprimento objectivo tendentes à protecção do meio ambiente. Tal parece ser confirmado pelo Governo sueco ao afirmar, durante a audiência, que a categoria dos produtores ecológicos está sujeita a exigências muito estritas, cujo objectivo é o saneamento dos solos agrícolas.

51. Como acima recordei (v. n.º 36), a Política Agrícola Comum não prossegue exclusivamente os fins enunciados no artigo 39.º do Tratado, estando antes, como qualquer política comunitária, ao serviço do conjunto de objectivos que configuram a Comunidade. Por esta razão, os regimes de intervenção na produção são, ao mesmo tempo, instrumentos eficazes de reestruturação com vista a esses objectivos gerais, entre os quais se conta a protecção do meio ambiente²⁴.

52. A utilização do regime de imposição suplementar sobre o leite para fins de reestruturação é tão antiga como o próprio regime. Assim, já o Regulamento n.º 857/84 autorizava os Estados-Membros, no momento de atribuir as quantidades de referência individuais, a levar em consideração circunstâncias de natureza diferente: que os produtores tivessem subscrito um plano de desenvolvimento da

24 — V. acórdão de 7 de Fevereiro de 1985, dito «óleos usados» (240/83, Recueil, p. 531).

produção, que fossem jovens agricultores ou que exercessem a actividade agrícola a título principal (v., *supra*, n.ºs 19 e 20). Mais ainda, o artigo 8.º do Regulamento n.º 3950/92 estabelece um mecanismo de transferência de quotas a favor dos produtores participantes em programas de beneficiação do meio ambiente.

53. Deste modo, na medida em que o fomento de explorações leiteiras de produção «ecológica» pode contribuir para a protecção do meio ambiente, o tratamento relativamente mais favorável que se reserve a esse tipo de explorações é justificado em termos de interesse geral da Comunidade. A legislação sueca está, aliás, em perfeita consonância com o espírito do disposto no artigo 130.º-T do Tratado CE, segundo o qual as medidas de protecção do meio ambiente adoptadas pela Comunidade «não obstam a que cada Estado-Membro mantenha ou introduza medidas de protecção reforçadas».

54. Entendo, portanto, que o melhor tratamento concedido pela regulamentação sueca a determinados criadores que produzem leite segundo métodos ecológicos não é contrário ao artigo 40.º, n.º 3, do Tratado.

55. Cabe responder à segunda parte da questão prejudicial que o artigo 40.º, n.º 3, do Tratado não se opõe a uma legislação nacional que, no caso de um Estado que

aderiu à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995, estabelece que os novos produtores e aqueles que tenham aumentado a sua produção durante o período de referência sejam sujeitos a uma redução da sua quantidade de referência, ao contrário dos produtores cujas condições de produção não tenham variado durante o mesmo período e dos produtores que produzam leite por métodos ecológicos, e que essa redução será determinada de modo diferente para os novos produtores e para aqueles que tenham aumentado a sua produção.

Quanto à terceira parte da questão prejudicial

56. A terceira parte da questão prejudicial versa sobre a compatibilidade com o direito comunitário de uma legislação pela qual é recusada qualquer quantidade de referência aos produtores que, tendo efectuado entregas de leite antes da integração do Estado-Membro no sistema de quotas, por razões alheias à sua vontade, se tenham visto impossibilitados de efectuar entregas ao longo de todo o período de qualificação exigido para a atribuição de uma quantidade de referência.

57. Ao contrário das outras duas questões acima analisadas, a terceira não trata de problemas relativos à atribuição de quantidades de referência individuais, mas sim

das condições necessárias para se poder beneficiar de tais quotas. Com efeito, o artigo 5.º do regulamento sueco n.º 1714 sujeitava a atribuição de uma quota a um determinado produtor ao facto de este ter efectuado entregas de leite, efectiva e ininterruptamente, entre 1 de Março de 1994 e 1 de Janeiro de 1995.

58. Tal como formulada, a questão criou inicialmente alguma estranheza no meu espírito, uma vez que o próprio órgão jurisdicional de reenvio, na sua exposição do direito nacional aplicável, reconhece que «se um produtor tivesse suspenso as entregas durante esse período, a Administração podia conceder-lhe uma quota sempre que a suspensão tivesse origem em causas alheias à vontade do criador de gado ou quando se verificassem outras circunstâncias especiais» (v., *supra*, n.º 4).

O Governo sueco explicou na audiência, sem que a sua declaração fosse impugnada pelo representante de N. Torarp, que a este havia sido recusada uma quota porque não tinha intenção de retomar a produção de leite, mas sim de «dar em arrendamento» a quantidade que lhe fosse concedida.

Parece-nos, portanto, que a dúvida do Regeringsrätten se refere a uma situação

em que, apresentado o correspondente pedido, a Administração Agrária competente recusa a concessão de uma quota, apesar de a suspensão se ter verificado por «causas alheias à vontade do criador de gado», prevista na regulamentação sueca.

59. Considero, em primeiro lugar, que a interpretação dos critérios nacionais para se poder beneficiar de uma quota a título excepcional, quando não estão cumpridos os requisitos exigidos de forma geral, é matéria da competência do correspondente legislador agrário, neste caso o Estado sueco, dentro da margem de apreciação que lhe deve ser reconhecida neste âmbito. É ao órgão jurisdicional nacional que cabe apreciar a correcta aplicação destes critérios ao caso concreto, tendo em conta, para esse efeito, o fim e os objectivos da lei²⁵.

60. Por outro lado, abstraindo das circunstâncias particulares de N. Torarp, a questão da compatibilidade com os princípios superiores do direito comunitário e, em particular, com a proibição do artigo 40.º, n.º 3, do Tratado, de uma legislação por força da qual determinado produtor pode ver-se privado de quantidade de referência, por não ter efectuado entregas por causas alheias à sua vontade durante o período de

25 — Em meu entender, a legislação comunitária em vigor até 1993, que dispunha que os Estados-Membros deviam tomar em consideração situações como, entre outras, as dos produtores afectados, durante o ano tomado como referência, por acontecimentos excepcionais — legislação essa que visava fins semelhantes aos previstos na legislação sueca —, justificava-se em relação aos produtores que tivessem continuado ou retomado a produção.

elegibilidade, pode resolver-se, a meu ver, recorrendo à jurisprudência que o Tribunal de Justiça estabeleceu no acórdão de 17 de Maio de 1988, Erpelding²⁶. Recorde-se que nessa questão prejudicial se tratava de esclarecer se era contrária ao direito comunitário uma legislação que impedia um produtor de leite, cuja exploração se vira afectada por acontecimentos excepcionais durante os três anos de referência possíveis, de optar por outro ano em que a exploração tivesse rendido normalmente.

62. A situação precedente impõe-se, por maioria de razão, em relação àqueles produtores que, tendo cessado a produção durante o período de elegibilidade, não tiveram intenção de a retomar. Com efeito, ao não terem intenção de continuar a produzir, a denegação da quota não lhes causa qualquer decréscimo patrimonial, para além do lucro cessante derivado, por exemplo, da impossibilidade de ceder a quota em «arrendamento». Tal lucro não está protegido pelo direito comunitário.

61. De modo semelhante ao processo Erpelding, no caso dos autos, a possível infracção ao artigo 40.º, n.º 3, do Tratado tem origem na diferença de tratamento consistente no facto de a legislação aplicável poder dar lugar a que um produtor que não tenha efectuado entregas durante o período de elegibilidade se veja privado de qualquer quantidade de referência, sendo assim penalizado em relação àqueles que efectuaram entregas durante esse período. Ora, como refere o acórdão Erpelding, este efeito justifica-se pela necessidade de estabelecer, a bem quer da segurança jurídica quer da eficácia do regime da imposição suplementar, um limite ao número de anos que podem ser tidos em conta como ano de referência. Assim, a conseqüente diferença de tratamento encontra-se objectivamente justificada, não cabendo qualificá-la de discriminatória à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça²⁷.

Obedecem a esta mesma lógica as disposições contidas no artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84²⁸, em que se permite a atribuição de uma quantidade de referência específica a determinados produtores que não puderam obter uma quota leiteira por não terem efectuado entregas ou vendas directas durante o período de referência. De acordo com o respectivo n.º 3, a atribuição definitiva dessa quota específica está sujeita, entre outras coisas, a que o produtor faça prova suficiente, junto da autoridade competente, de que retomou efectivamente a produção²⁹.

63. Cabe assim responder à terceira parte da questão prejudicial do Regeringsrätten que o artigo 40.º, n.º 3, do Tratado não se opõe a uma legislação nacional que, no

26 — 84/87, Colect., p. 2647.

27 — *Ibidem*, n.º 30, Colect., p. 2674.

28 — Acrescentado pelo Regulamento (CEE) n.º 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, que altera o Regulamento n.º 857/84 (JO L 84, p. 2).

29 — A validade deste requisito foi recentemente declarada pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 16 de Dezembro de 1998, Vorderbrüggen (C-374/96, Colect., p. I-8385).

caso de um Estado que tenha aderido à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995, estabelece que deve ser recusada a quantidade de referência aos produtores que tenham efectuado entregas antes da integração do Estado-Membro no sistema de quotas leiteiras, mas que, por causas alheias à sua vontade, se viram impossibilitados de efectuar entregas de leite ao longo de todo o período de qualificação exigido para a atribuição de uma quantidade de referência.

Conclusão

64. Nos termos das considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à questão prejudicial colocada pelo Regeringsrätten, da seguinte forma:

«O artigo 40.º, n.º 3, do Tratado e a proibição de discriminação entre produtores nele consagrada não se opõem a que, no caso de um Estado que aderiu à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995, uma legislação nacional estabeleça que:

— para os produtores que não tenham variado a sua produção, a distribuição da quota leiteira se efectuará em função das quantidades médias entregues durante os anos de 1991, 1992 e 1993;

— os novos produtores e aqueles que tenham aumentado a sua produção durante o período de referência sejam sujeitos a uma redução da sua quantidade de referência, ao contrário dos produtores cujas condições de

produção não tenham variado durante o mesmo período e dos produtores que produzam leite por métodos ecológicos, e que essa redução será determinada de modo diferente para os novos produtores e para aqueles que tenham aumentado a sua produção;

- deve ser recusada a quantidade de referência aos produtores que tenham efectuado entregas antes da integração do Estado-Membro no sistema de quotas leiteiras, mas que, por causas alheias à sua vontade, se viram impossibilitados de efectuar entregas de leite ao longo de todo o período de qualificação exigido para a atribuição de uma quantidade de referência.»