

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

13 de Abril de 2000 *

No processo C-292/97,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), pelo Regeringsrätten (Suécia), destinado a obter, nos recursos interpostos neste órgão jurisdicional por

Kjell Karlsson e o.,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1), dos artigos 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE) e 40.º, n.º 3, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 34.º, n.º 2, CE), bem como do princípio da igualdade de tratamento,

* Língua do processo: sueco.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: P. J. G. Kapteyn, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, G. Hirsch (relator) e H. Ragnemalm, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de K. Karlsson e L.-G. Gustafsson, por J. Borgström e C. M. von Quitzw, advogados em Jönköping,
- em representação do Governo sueco, por L. Nordling, rättschef no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por A. M. Alves Vieira e K. Simonsson, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de K. Karlsson, L.-G. Gustafsson e N. Törarp, representados por J. Borgström e C. M. von Quitzow e por P. Bentley, QC, do Governo sueco, representado por L. Nordling, e da Comissão, representada por A. M. Alves Vieira e K. Simonsson, na audiência de 10 de Dezembro de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 26 de Janeiro de 1999,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por decisão de 27 de Maio de 1997, entrada no Tribunal de Justiça em 8 de Agosto seguinte, o Regeringsrätten (Supremo Tribunal Administrativo) colocou, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), uma questão relativa à interpretação do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1), dos artigos 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE) e 40.º, n.º 3, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 34.º, n.º 2, CE), bem como do princípio da igualdade de tratamento.
- 2 A questão foi suscitada no âmbito de três processos accionados, respectivamente, por K. Karlsson e L.-G. Gustafsson, produtores de leite, e N. Törarp, antigo

produtor de leite, contra decisões pelas quais a Jordbruksverket (administração sueca para a agricultura), quanto aos primeiros, atribuiu quotas leiteiras reduzidas ou reduziu as quotas leiteiras já atribuídas, e, quanto ao último, recusou atribuir-lhe uma quota leiteira.

Enquadramento jurídico

A regulamentação comunitária

- 3 A fim de controlar os excedentes estruturais no mercado do leite, os Regulamentos do Conselho, de 31 de Março de 1984, (CEE) n.º 856/84, 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 (CEE) n.º 857/84, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), instituíram um regime de imposições suplementares a cargo de qualquer produtor ou de qualquer comprador de leite sobre as quantidades de leite que ultrapassem uma quantidade anual de referência.
- 4 Segundo o artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146), com a redacção dada pelo Regulamento n.º 856/84, a soma das quotas leiteiras atribuídas em cada Estado-Membro aos operadores em causa não podia ultrapassar uma quantidade global garantida igual à soma das quantidades de leite entregues a empresas de tratamento ou transformadoras de leite durante um ano de referência. No caso de ser excedida a quota atribuída, cabia ao produtor ou ao comprador, consoante a fórmula escolhida pelo Estado-Membro, pagar uma imposição suplementar. Quando essa obrigação cabia ao comprador, deveria este,

após pagamento da imposição, recuperá-la dos produtores que tivessem excedido a sua quota leiteira e, desse modo, contribuído para o excedente da quota leiteira do comprador.

- 5 Os Estados-Membros determinavam a quota leiteira de cada produtor por referência à quantidade de leite ou de equivalente de leite produzida por esse produtor durante um ano de referência entre 1981, 1982 ou 1983, segundo a escolha do Estado.
- 6 Autorizados a criar reservas nacionais de quotas leiteiras para fazer face às situações particulares de alguns dos seus produtores, sem contudo exceder a quantidade global, os Estados-Membros deviam ter em conta, na determinação das quotas leiteiras, nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 857/84, determinadas situações particulares como as dos produtores que tinham subscrito um plano de desenvolvimento, dos jovens produtores ou dos produtores cuja produção tivesse sido sensivelmente afectada por acontecimentos excepcionais, enumerados taxativamente, ocorridos no ano de referência.
- 7 De acordo com o artigo 4.º do Regulamento n.º 857/84, os Estados-Membros podiam igualmente atribuir uma quantidade de referência suplementar aos produtores que procedessem a um plano de desenvolvimento da produção leiteira que obedecesse a determinados critérios e aos produtores que exercessem a actividade agrícola a título principal.
- 8 O regime de imposição suplementar, inicialmente instaurado por um período de cinco anos, de 1 de Abril de 1984 a 31 de Março de 1989, e de seguida prorrogado até 31 de Março de 1993, foi reconduzido por sete novos períodos consecutivos de doze meses pelo Regulamento n.º 3950/92. Este último

regulamento, que revogou o Regulamento n.º 857/84, fixou as regras de base do regime prorrogado, introduzindo-lhe diversas modificações destinadas, nomeadamente, a simplificá-lo.

- 9 De acordo com o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3950/92, a quantidade de referência individual disponível na exploração (a seguir «quota leiteira») é, em princípio, igual à quantidade disponível em 31 de Março de 1993, adaptada, se for caso disso, para cada um dos períodos de doze meses em causa, a fim de que a quantidade global não seja excedida. Quanto ao Reino da Suécia, que aderiu às Comunidades Europeias em 1 de Janeiro de 1995, o Acto relativo às condições de adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 1994, C 241, p. 21, e JO 1995, L 1, p. 1, a seguir «acto de adesão») completou esta disposição com um segundo parágrafo, nos termos do qual a data de 31 de Março de 1993 foi substituída pela de 31 de Março de 1996.
- 10 O acto de adesão fixou igualmente a quantidade global garantida do Reino da Suécia em 3,3 milhões de toneladas para as entregas e 3 000 toneladas para a venda directa. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3950/92, com a redacção dada pelo acto de adesão, essa quantidade global não pode ser excedida.
- 11 Os Estados-Membros estão autorizados, pelo artigo 5.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 3950/92, com a redacção dada pelo acto de adesão, a prover a reserva nacional através de uma redução linear de todas as quantidades de referência individuais, a fim de conceder quantidades adicionais ou específicas a determinados produtores, segundo critérios objectivos estabelecidos de acordo com a Comissão.

A regulamentação sueca

- 12 Com vista à atribuição inicial de quotas leiteiras aos produtores suecos, o Reino da Suécia adoptou o Förrdning (1994:1714) om mjölkkvoter m.m. (Regulamento n.º 1714 de 1994 sobre as quotas leiteiras e outras), alterado desde 8 de Fevereiro de 1995 pelo regulamento (1995:119) (a seguir «regulamento sueco n.º 1714»). Nos termos desse regulamento, foram atribuídas quotas leiteiras para as entregas, para o período compreendido entre 1 de Abril de 1995 e 31 de Março de 1996.
- 13 Para que um produtor de leite tivesse direito a uma quota leiteira para esse período, o artigo 5.º, primeiro parágrafo, do regulamento sueco n.º 1714 exigia que tivesse entregue leite, de forma efectiva e ininterrupta, entre 1 de Março de 1994 e 1 de Janeiro de 1995, e que respeitasse determinadas exigências relativas à protecção do ambiente.
- 14 No caso de interrupção das entregas durante esse período, a Jordbruksverket, incumbida de assegurar o respeito da regulamentação em matéria de quotas leiteiras, podia atribuir uma quota leiteira, nos termos do artigo 5.º, segundo parágrafo, do regulamento sueco n.º 1714, na condição de que a interrupção fosse devida a uma circunstância alheia à vontade do produtor e de existirem motivos particulares para lhe conceder uma quota leiteira não obstante a interrupção.
- 15 Nos termos do artigo 6.º do regulamento sueco n.º 1714, a quota leiteira de entregas era fixada em função da quantidade média de leite entregue durante os anos de referência de 1991, 1992 e 1993 (a seguir denominado «método geral»). Contudo, embora este método geral se aplicasse sem mais aos produtores que não tivessem aumentado a sua produção entre 1 de Janeiro de 1991 e 31 de Dezembro de 1994 (a seguir «produtores regulares»), existiam regras suplementares, ou mesmo derogatórias, que regiam três categorias particulares de produtores, ou

seja, os novos produtores, os produtores em crescimento e os produtores ecológicos.

- 16 Os novos produtores eram os que só tinham começado a fazer entregas depois de 1 de Janeiro de 1991. Por força do artigo 10.º do regulamento sueco n.º 1714, a sua quota leiteira era determinada com base em 7 398 kg de leite por vaca e por ano, quantidade a que em seguida se aplicava uma redução de 15% por «risco próprio». Contudo, a pedido do produtor, a sua quota leiteira podia ser fixada com base em quantidades médias de entregas dos anos de 1991 a 1993, tomando-se em consideração as quantidades de leite entregues durante os meses em que tivesse procedido a entregas de leite.
- 17 Os produtores em crescimento eram os que, depois de 1 de Janeiro de 1991, tinham efectuado um investimento imobiliário a fim de aumentar a produção de leite ou que, sem tal investimento, tivessem aumentado o seu número de vacas. Nos termos do artigo 10.º-A do regulamento sueco n.º 1714, tinham direito a uma quota de base e a uma quota adicional. A quota de base era calculada segundo o método geral, não contando os aumentos ocorridos durante o período de referência. Quanto a esses aumentos, davam direito a uma quota leiteira adicional calculada, à escolha do produtor, com base em 7 398 kg de leite por cada vaca nova, quantidade em seguida reduzida de 25% por «risco próprio», ou com base numa quantidade de leite por cada vaca nova correspondente à quantidade média de entrega anual por vaca durante o período de referência, quantidade igualmente reduzida de 25% por risco próprio.
- 18 Os produtores ecológicos, na acepção do artigo 7.º do regulamento sueco n.º 1714, podiam pedir que a sua quota leiteira fosse calculada com base na sua produção média de leite ecológico durante o ano de 1993 ou de 1994. No caso de um desses produtores desejar a aplicação das regras aplicáveis aos novos produtores ou aos produtores em crescimento, a quota correspondente era-lhe atribuída nos termos dos artigos 10.º e 10.º-A do regulamento sueco n.º 1714, mas sem qualquer redução por risco próprio.

- 19 Em Janeiro de 1995, as autoridades suecas procederam à atribuição provisória das quotas leiteiras aos produtores regulares. O mesmo fizeram quanto aos novos produtores, entre Março e Maio de 1995. Verificaram então que a atribuição das quotas leiteiras aos produtores em crescimento levaria a exceder a quantidade global garantida atribuída ao Reino da Suécia.
- 20 Pelo regulamento (1995:812) que modificou o regulamento sueco n.º 1714 e que entrou em vigor em 1 de Julho de 1995 (a seguir «regulamento sueco n.º 812»), os coeficientes de redução por risco próprio foram aumentados, passando de 15% para 30%, quanto aos novos produtores, e de 25% para 55%, quanto aos produtores em crescimento. Além disso, quanto a estes últimos, a quota adicional já só era atribuída pela parte do aumento do número de vacas que excedesse 10% do número de vacas que detinha antes do aumento. Na sequência, as quotas já atribuídas a título provisório aos novos produtores foram corrigidas em função desses novos coeficientes e critérios.

Factos e tramitação nos processos principais

- 21 K. Karlsson obteve, em Janeiro de 1995 e a título provisório, uma quota leiteira de 38 797 kg que representava a sua produção média durante os anos de 1991 a 1993. Invocando que havia melhorado as suas instalações e aumentado de 7 para 12 o número das suas vacas, pediu uma quota adicional, na sua qualidade de produtor em crescimento. Por decisão de 29 de Agosto de 1995, foi deferido o seu pedido e a sua quota leiteira foi aumentada para 48 553 kg de leite, tendo em conta a aplicação de um coeficiente de redução de 55%, por força do artigo 10.º-A do regulamento sueco n.º 1714, com a redacção dada pelo regulamento sueco n.º 812.
- 22 L.-G. Gustafsson pediu uma quota leiteira, na sua qualidade de novo produtor. Por decisão de 23 de Março de 1995, obteve uma quota 251 532 kg de leite, calculada com base em 40 vacas leiteiras, aplicando-se um coeficiente de redução

de 15%, de acordo com o artigo 10.º do regulamento sueco n.º 1714. Após a alteração deste artigo pelo regulamento sueco n.º 812, a referida decisão foi revogada e substituída por uma nova decisão, datada de 3 de Julho de 1995, que fixou a quota leiteira em 207 144 kg, tendo em conta a aplicação do novo coeficiente de redução de 30%.

23 N. Torarp fez entregas de leite durante os anos de 1991 a 1993. Por decisão de 13 de Janeiro de 1995, foi-lhe atribuída oficiosamente uma quota leiteira. N. Torarp informou então a administração competente de que tinha cessado a produção de leite em 12 de Novembro de 1994, devido a ter sofrido um acidente de trabalho que o impediu de continuar a ter vacas leiteiras. Não obstante, em 13 de Fevereiro de 1995, pediu uma quota leiteira calculada com base nas entregas efectivamente realizadas durante os anos de referência. Por decisão de 5 de Março de 1995, a Jordbruksverket retirou-lhe, de acordo com o artigo 5.º do regulamento sueco n.º 1714, a quota atribuída oficiosamente e indeferiu o seu pedido.

24 K. Karlsson, L.-G. Gustafsson e N. Torarp interpuseram, cada um, um recurso da respectiva decisão para o länsrätt competente. Improcedentes em primeira instância, depois em sede de recurso no Kammarrätten i Jönköping, foram objecto de recurso para o Regeringsrätten.

25 Verificando, no estado actual da regulamentação comunitária, uma inexistência de medidas de aplicação comparáveis às do Regulamento n.º 857/84 e tendo dúvidas quanto à conformidade da regulamentação sueca com o Regulamento n.º 3950/92, com os artigos 5.º e 40.º, n.º 3, do Tratado e com o princípio da igualdade de tratamento, o Regeringsrätten decidiu suspender a instância e colocar 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 Roma e com o princípio fundamental do direito comunitário europeu da igualdade de tratamento, normas nacionais que prevêm que:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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?»

- 26 Através da questão que coloca, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o Regulamento n.º 3950/92, o artigo 5.º do Tratado e o princípio da igualdade de tratamento, consagrado mais concretamente no artigo 40.º, n.º 3, do Tratado, se opõem a uma regulamentação relativa à atribuição inicial das quotas leiteiras, adoptada por um Estado-Membro que aderiu às Comunidades Europeias em 1 de Janeiro de 1995, que: fixa as quotas leiteiras dos produtores

regulares com base na média das entregas efectuadas durante os anos de 1991 a 1993; aplica, quanto ao cálculo das quotas atribuídas aos novos produtores e aos produtores em crescimento, diferentemente dos produtores regulares e dos produtores ecológicos, coeficientes de redução, ainda por cima diferentes; só atribui quotas leiteiras aos produtores que demonstrem uma produção ininterrupta entre 1 de Março de 1994 e 1 de Janeiro de 1995.

Quanto à regulamentação comunitária aplicável

- 27 Na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio entende que o regime de imposição suplementar sobre o leite, após a revogação do Regulamento n.º 857/84 pelo Regulamento n.º 3950/92, deixou de conter regras relativas à atribuição inicial de quotas leiteiras aos produtores nacionais, cabe, em conformidade com os princípios gerais em que assenta a Comunidade e que regulam as relações entre a Comunidade e os Estados-Membros, aos Estados-Membros, nos termos do artigo 5.º do Tratado, assegurar no seu território a execução da regulamentação comunitária. Na medida em que o direito comunitário, incluindo os seus princípios gerais, não prevê normas comunitárias para este efeito, as autoridades nacionais, quando da execução desta regulamentação, procedem de acordo com as normas formais e substantivas do seu direito nacional (v., entre outros, acórdão de 23 de Novembro de 1995, *Dominikane-rinnen-Kloster Altenhohenau*, C-285/93, Colect., p. I-4069, n.º 26).
- 28 Importa reconhecer em seguida que, ao contrário do que defendem os recorrentes nos processos principais, as disposições do artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68, com a redacção dada pelo Regulamento n.º 856/84, não podem ser consideradas aplicáveis nem pertinentes.
- 29 O Regulamento n.º 856/84, cujas disposições, na realidade, deixaram de vigorar, mesmo antes da adesão do Reino da Suécia, por força do Regulamento (CEE)

n.º 2071/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que altera o Regulamento n.º 804/68 (JO L 215, p. 64), não previa, tal como refere o advogado-geral no n.º 32 das suas conclusões, as modalidades de atribuição das quotas leiteiras individuais, constando estas do Regulamento n.º 857/84, revogado pelo Regulamento n.º 3950/92, tendo como único objectivo a criação de uma imposição suplementar sobre o leite e a determinação dos sujeitos passivos dessa imposição.

- 30 Além do facto de o artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68 nunca ter regulamentado a primeira distribuição das quotas leiteiras, também não é de aceitar a tese dos recorrentes nos processos principais, segundo a qual o regime instaurado por esse artigo se integra no acervo comunitário, sendo, por isso, sempre relevante.
- 31 O regime foi inicialmente instaurado por uma duração limitada a cinco períodos consecutivos de doze meses, aumentado em seguida para oito e depois para nove períodos consecutivos de doze meses, sendo renovado pelo Regulamento n.º 3950/92 apenas por um período novamente limitado, desta vez, a sete novos períodos de doze meses. Estas circunstâncias bastam, por si só, para excluir que o regime de quotas leiteiras faça parte do acervo comunitário.
- 32 Para além dos princípios gerais de direito comunitário, a regulamentação sueca só está, pois, subordinada às exigências emergentes do Regulamento n.º 3950/92, com a redacção dada pelo acto de adesão. Ora, resulta dos artigos 3.º a 5.º dessa versão do regulamento que este não contém qualquer regra destinada a regulamentar a atribuição inicial das quotas leiteiras. Na realidade, esse regulamento assenta, como revela nomeadamente o artigo 4.º, na versão resultante do acto de adesão, na premissa de as quotas leiteiras terem já sido atribuídas, respectivamente, para todos os Estados-Membros, com excepção da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia, antes da entrada em vigor do regulamento, para a República da Áustria e a República da

Finlândia, antes de 1 de Abril de 1995 e, para o Reino da Suécia, antes de 1 de Abril de 1996.

33 Em consequência, quanto aos Estados-Membros que aderiram às Comunidades Europeias em 1 de Janeiro de 1995, a única obrigação que lhes é imposta pelo Regulamento n.º 3950/92, com a redacção que lhe foi dada pelo acto de adesão, é a de assegurar que a soma das quotas leiteiras desse modo atribuídas não exceda a quantidade global garantida, que é de 3 300 000 toneladas para as entregas e 3 000 toneladas para as vendas directas, no que toca ao Reino da Suécia. Esta obrigação resulta do artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento, modificado.

34 Uma vez que cabe aos Estados-Membros que aderiram às Comunidades Europeias depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 3950/92 fixar, com o único limite referido no artigo 3.º, n.º 1, desse regulamento, alterado pelo acto de adesão, os critérios dessa primeira atribuição, esse regulamento não se opõe a uma regulamentação nacional que, tal como a em causa nos processos principais, incide sobre a atribuição inicial das quotas leiteiras.

Quanto aos princípios do direito comunitário que regem a atribuição inicial das quotas leiteiras

35 Mesmo quando um Estado-Membro, no âmbito dessa primeira distribuição, dispõe de uma ampla margem de apreciação para assegurar a execução da regulamentação comunitária no seu território, é jurisprudência assente que as

regras nacionais que aprova se devem conciliar com a exigência de uma aplicação uniforme do direito comunitário, a fim de evitar um tratamento desigual dos operadores económicos (acórdão Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, já referido, n.º 26). Além disso, tal como refere o advogado-geral no n.º 36 das suas conclusões, o Estado-Membro deve inspirar-se nos objectivos específicos da Política Agrícola Comum quando nesta se integra a regulamentação comunitária cuja execução assegura no seu território nacional.

36 No caso, basta verificar que a regulamentação em causa e as observações do Governo sueco na audiência revelam que, na definição do regime nacional de atribuição de quotas leiteiras, o Reino da Suécia se deixou guiar pelas regras comunitárias em vigor na época da criação do regime de imposição suplementar sobre o leite.

37 Além do mais, importa lembrar que as exigências que decorrem da protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária vinculam também os Estados-Membros quando implementam regulamentações comunitárias. Por conseguinte, os Estados-Membros são obrigados, na medida do possível, a aplicar essas regulamentações respeitando as referidas exigências (acórdão de 24 de Março de 1994, Bostock, C-2/92, Colect., p. I-955, n.º 16).

38 Entre esses direitos fundamentais figura o princípio geral da igualdade e da não discriminação, que o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se é respeitado pela regulamentação sueca em causa.

Quanto ao princípio da igualdade de tratamento

- 39 O artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado, que consagra a proibição de qualquer discriminação no âmbito da Política Agrícola Comum, mais não é do que a expressão específica do princípio geral da igualdade, que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, excepto se esse tratamento diferente for objectivamente justificado (acórdãos de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho, 203/86, Colect., p. 4563, n.º 25, e de 17 de Abril de 1997, EARL de Kerlast, C-15/95, Colect., p. I-1961, n.º 35).

Quanto à escolha da média de entregas feitas durante os anos de 1991 a 1993, como base de cálculo

- 40 Nenhum elemento do processo permite concluir que a legislação sueca violou o princípio da igualdade de tratamento ao escolher como período de referência os anos de 1991 a 1993 e ao basear-se, para o cálculo das quotas leiteiras atribuídas aos produtores regulares, na média das entregas de leite por eles efectuadas durante esse período. Com efeito, ao aplicar, com vista à fixação das quotas leiteiras, as mesmas regras a todos os produtores que se encontram na mesma situação, a legislação sueca trata de modo igual situações comparáveis.

- 41 Em consequência, o princípio da igualdade de tratamento não se opõe a uma regulamentação nacional relativa à atribuição inicial das quotas leiteiras, adoptada por um Estado-Membro que aderiu às Comunidades Europeias em 1 de Janeiro de 1995, que fixa as quotas leiteiras dos produtores que não alteraram a sua produção entre 1 de Janeiro de 1991 e 31 de Dezembro de 1994, com base na média das entregas efectuadas durante os anos de 1991 a 1993.

Quanto ao tratamento dado aos novos produtores e aos produtores em crescimento relativamente ao dos produtores regulares

- 42 O Governo sueco não nega que os novos produtores e os produtores em crescimento estão em desvantagem em relação aos produtores regulares, quando, por sua própria escolha, a sua quota leiteira ou a parte da mesma correspondente ao crescimento da produção é fixada com base nas quantidades médias de entregas durante os anos de 1991 a 1993, nos termos do artigo 10.º do regulamento sueco n.º 1714. Assim, diferentemente dos produtores regulares, é-lhes impossível obter, a título de quota leiteira, uma quantidade equivalente à totalidade das quantidades de leite que podem produzir com o número de vacas que possuem.
- 43 O Governo sueco está igualmente consciente do facto de o outro modo de cálculo proposto, que se baseia numa quantidade previamente fixada de 7 398 kg de leite por vaca e por ano e que tem em vista levar em consideração a situação específica dessas duas categorias de produtores, também não ser susceptível de reduzir essa desigualdade de tratamento, na medida em que, nessa forma de cálculo, as quotas leiteiras dos novos produtores e as quotas leiteiras adicionais dos produtores em crescimento são fixadas após aplicação de um coeficiente de redução de 30% e de 55%, respectivamente. Por conseguinte, abstraindo da diferença de tratamento entre estes dois grupos de produtores em virtude da disparidade das taxas, os novos produtores e os produtores em crescimento estão em desvantagem relativamente aos produtores regulares e também o estão relativamente aos produtores ecológicos que, mesmo quando se encontram numa situação igual à sua, não estão sujeitos a qualquer redução.
- 44 Desse modo, o encargo resultante da fixação das quotas leiteiras num nível inferior às capacidades de produção é suportado unilateralmente pelos novos

produtores e pelos produtores em crescimento. Tal limitação das quantidades aceites como quotas leiteiras constitui uma restrição ao princípio da não discriminação que os referidos produtores podem invocar.

- 45 Contudo, segundo jurisprudência bem assente, podem ser introduzidas restrições ao exercício desses direitos, designadamente no âmbito de uma organização comum de mercado, desde que essas restrições correspondam, efectivamente, a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituam, face a esses objectivos, uma intervenção desproporcionada e intolerável, susceptível de atentar contra a própria essência desses direitos (v. acórdão de 13 de Julho de 1989, Wachauf, 5/88, Colect., p. 2609, n.º 18).
- 46 Nos processos principais, a fixação das quotas leiteiras num nível inferior às capacidades de produção corresponde ao objectivo principal que a Comunidade prossegue através da criação de uma imposição suplementar sobre o leite, que é o de reduzir os excedentes estruturais e atingir um melhor equilíbrio do mercado, como decorre, nomeadamente, do primeiro considerando do Regulamento n.º 3950/92.
- 47 Mais concretamente, as reduções que atingem unilateralmente os novos produtores e os produtores em crescimento revelam-se objectivamente justificadas, face à responsabilidade específica que estes produtores têm no risco de se exceder a quantidade global garantida, verificada pelas autoridades suecas no momento da atribuição provisória das quotas leiteiras. Com efeito, a quantidade global atribuída ao Reino da Suécia no momento da sua adesão, que é igual à quantidade de leite produzida nesse Estado em 1992, foi essencialmente fixada com base nas quantidades produzidas pelos produtores regulares. O risco de ultrapassagem dessa quantidade global resulta, pois, principalmente, do aumento da produção nos últimos anos, que é imputável sobretudo aos produtores em crescimento e aos novos produtores.

Quanto ao tratamento dado aos produtores em crescimento relativamente ao dos novos produtores

- 48 Dentro do grupo dos produtores afectados por uma redução das suas quotas leiteiras, os novos produtores beneficiam de um tratamento mais favorável do que os produtores em crescimento, na medida em que lhes é aplicada uma taxa de redução mais baixa às quantidades cuja produção teve início depois de 1 de Janeiro de 1991 e antes de 1 de Janeiro de 1995.
- 49 Porém, essa diferença de tratamento justifica-se por objectivos de política agrícola prosseguidos, segundo as indicações dadas pelo Governo sueco no processo, pelo Reino da Suécia no sector do leite, e que não extravasam os limites do poder discricionário de que dispõe.
- 50 Com efeito, a legitimidade desses objectivos é reconhecida no direito comunitário. Por um lado, no âmbito do regime da imposição suplementar inicial, o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 857/84 já permitia aos Estados-Membros beneficiar os jovens produtores com um tratamento preferencial. Por outro, no quadro do actual regime de imposição suplementar, o artigo 5.º do Regulamento n.º 3950/92 autoriza os Estados-Membros a conceder quantidades suplementares ou específicas a produtores determinados segundo critérios objectivos.

Quanto ao tratamento dado aos produtores ecológicos

- 51 No âmbito da prossecução de objectivos de política agrícola, um Estado-Membro pode ter o direito de isentar determinados produtores da aplicação dos coeficientes de redução, por razões ligadas à ecologia e, nomeadamente, a certos modos ecológicos de produção, mesmo quando aqueles se encontrem em

situações análogas às dos novos produtores e dos produtores em crescimento. Contudo, há que observar que nem os fundamentos do pedido prejudicial nem as observações dos intervenientes na acepção do artigo 20.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça são suficientemente detalhados para permitir a este Tribunal tomar uma posição mais ampla.

Quanto à alegada discriminação dos produtores suecos relativamente aos produtores dos outros Estados-Membros

- 52 Os recorrentes nos processos principais alegam que as exigências sobre a protecção do ambiente que cada produtor sueco deve cumprir por força do artigo 5.º do regulamento sueco n.º 1714 constituem uma discriminação destes produtores face aos produtores dos outros Estados-Membros.
- 53 Mas uma eventual desigualdade de tratamento dos produtores de um Estado-Membro relativamente aos de outros Estados-Membros, que, como no caso, resulta simplesmente das divergências existentes entre as legislações desses Estados-Membros, não significa a discriminação prevista no artigo 40.º, n.º 3, do Tratado, desde que a legislação nacional em causa afecte todos os produtores abrangidos segundo critérios objectivos (v., neste sentido, acórdão de 14 de Julho de 1988, Lambert, 308/86, Colect., p. 4369, n.ºs 21 e 22).

Quanto à exigência de produção ininterrupta

- 54 No que respeita à recusa de atribuição de uma quota leiteira a N. Torarp, pela razão de este ter interrompido as entregas, há que lembrar, a título preliminar,

que compete ao tribunal nacional apreciar o alcance das disposições nacionais e o modo como devem ser aplicadas (v., designadamente, acórdão de 30 de Abril de 1996, CIA Security International, C-194/94, Colect., p. I-2201, n.º 20). Do mesmo modo, a aplicação da disposição nacional em apreço ao caso de N. Torarp e, mais concretamente, as razões que levaram a administração sueca a recusar-lhe a atribuição de uma quota leiteira não podem ser objecto de apreciação no âmbito do artigo 177.º do Tratado.

55 De acordo com o ponto de vista expresso pelo advogado-geral nos n.ºs 60 e 61 das suas conclusões, resulta do acórdão de 17 de Maio de 1988, Erpelding (84/87, Colect., p. 2647, n.ºs 15 a 21), que não é contrária ao princípio da não discriminação — nem aliás ao do respeito da confiança legítima — uma regulamentação nacional relativa à atribuição inicial de quotas leiteiras que não tome em consideração certos tipos de sinistros, de modo a que um produtor que foi afectado por um desses sinistros que reduziram sensivelmente a sua produção leiteira durante o período de referência obtenha uma quota leiteira inferior à que lhe teria sido atribuída se não se tivesse verificado o sinistro.

56 Esta conclusão impõe-se, por maioria de razão, no caso de uma regulamentação que permite aos produtores de leite obter uma quota leiteira mesmo quando foram obrigados, por acontecimentos alheios à sua vontade, a interromper a sua produção leiteira durante o período de referência ou parte deste, desde que possam justificar o seu pedido de retoma da produção, por motivos especiais. Com efeito, essa solução insere-se na linha orientadora do regime da imposição suplementar sobre o leite, que permite a um produtor retomar a produção depois de determinados casos de interrupção, nomeadamente como no caso dos produtores que tinham assumido um compromisso de não comercialização nos termos do Regulamento (CEE) n.º 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 efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143), desde que tenha intenção de continuar a produção e possa, sendo caso disso, demonstrar que tem possibilidades de comercializar as quantidades de leite que pede.

- 57 Em contrapartida, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que é justificada a recusa de atribuir uma quota leiteira a um produtor que tenha feito o pedido com a finalidade não de retomar a comercialização de leite de modo durável mas de retirar dessa atribuição uma vantagem meramente financeira, prevalecendo-se do valor comercial que a quota leiteira adquiriu entretanto (v., nomeadamente, acórdão de 22 de Outubro de 1991, Von Deetzen II, C-44/89, Colect., p. I-5119, n.º 24). Também, a fim de evitar as manobras especulativas que consistem em requerer uma quota leiteira com a única finalidade de a comercializar através de uma venda a terceiros, a exigência de motivos especiais permite à administração nacional controlar a seriedade da vontade e a capacidade real de um produtor de retomar efectivamente as entregas de leite.

Quanto ao respeito do princípio da proporcionalidade

- 58 Na medida em que a fixação das quotas leiteiras dos novos produtores e dos produtores em crescimento, num nível inferior à sua capacidade de produção, constitui uma restrição ao exercício dos seus direitos fundamentais, há que lembrar que quando um Estado-Membro introduz restrições ao exercício dos direitos fundamentais tem de respeitar o princípio da proporcionalidade. Este princípio impõe que essa restrição não constitua, tendo em vista o objectivo prosseguido, uma intervenção desproporcionada e intolerável, susceptível de atentar contra a própria essência desses direitos (v. acórdão Wachauf, já referido, n.º 18).

- 59 Ora, por um lado, nenhum elemento dos autos permite duvidar de que a fixação das quotas leiteiras dos novos produtores e dos produtores em crescimento, num nível inferior à sua capacidade de produção, seja adequada e necessária para evitar que se exceda a quantidade global garantida. De acordo com as

observações do Governo sueco, a tomada em conta limitada da sua capacidade de produção que esses operadores suportaram foi calculada precisamente em razão do excedente previsível relativamente à quantidade global.

- 60 Por outro lado, o Governo sueco demonstrou, através da apresentação de números na audiência, que, para a campanha de 1995/1996, só 1% da quantidade global garantida não foi distribuído e que esse número tinha descido para 0,2% na campanha de 1997/1987. Tendo em conta a possibilidade prevista pela regulamentação comunitária de constituição de uma reserva nacional e atenta a importância mínima das quantidades retidas pelas autoridades suecas, um Estado-Membro não pode exceder a sua margem de apreciação quando as quantidades que não distribui são tão modestas.
- 61 Resulta do conjunto das considerações expostas e que incidem sobre uma eventual violação do princípio da igualdade de tratamento que esse princípio não se opõe a uma regulamentação nacional relativa à atribuição inicial das quotas leiteiras, adoptada por um Estado-Membro que aderiu às Comunidades Europeias em 1 de Janeiro de 1995, que: diferentemente dos produtores que não alteraram a sua produção entre 1 de Janeiro de 1991 e 31 de Dezembro de 1994 e dos produtores de leite ecológicos, aplica, no cálculo das quotas leiteiras atribuídas aos novos produtores que iniciaram a sua produção entre 1 de Janeiro de 1991 e 31 de Dezembro de 1994 e aos produtores em crescimento que aumentaram durante esse mesmo período uma produção já existente, coeficientes de redução, ainda por cima diferentes; só atribui uma quantidade de referência individual aos produtores que demonstrem uma produção ininterrupta entre 1 de Março de 1994 e 1 de Janeiro de 1995, a menos que o produtor que involuntariamente interrompeu as suas entregas durante esse período possa invocar motivos especiais que justifiquem a atribuição de uma quantidade de referência.

Quanto ao princípio do respeito da confiança legítima

- 62 Os recorrentes nos processos principais alegam que a regulamentação sueca viola o princípio da confiança legítima pelo facto de o regime nacional de distribuição das quotas leiteiras não reflectir fielmente o regime comunitário decorrente do Regulamento n.º 856/84 e, mais em particular, pelo facto de a atribuição de uma quota leiteira estar sujeita a exigências relativas à protecção do ambiente e à exigência de uma produção ininterrupta entre 1 de Março de 1994 e 1 de Janeiro de 1995.
- 63 Estas acusações não podem ter acolhimento. O princípio da confiança legítima só pode ser invocado contra uma regulamentação comunitária na medida em que a própria Comunidade tiver previamente criado uma situação susceptível de gerar uma confiança legítima (acórdão de 15 de Abril de 1997, *Irish Farmers Association e o., C-22/94, Colect.*, p. I-1809, n.º 19). Ora, a apreciação da regulamentação nacional em causa nos processos principais já revelou que a regulamentação comunitária em causa não pôde ter esse efeito.

Quanto às despesas

- 64 As despesas efectuadas pelo Governo sueco e pela Comissão, 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 (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Regeringsrätten, por decisão de 27 de Maio de 1997, declara:

O Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, com a redacção que lhe foi dada pelo Acto relativo às condições de adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia, bem como o princípio da igualdade de tratamento, consagrado mais concretamente no artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE), devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional relativa à

atribuição inicial das quantidades de referência individuais, adoptada por um Estado-Membro que aderiu às Comunidades Europeias em 1 de Janeiro de 1995, que:

- determina as quantidades de referência individuais dos produtores que não alteraram a sua produção entre 1 de Janeiro de 1991 e 31 de Dezembro de 1994, com base na média das entregas efectuadas durante os anos de 1991 a 1993;
- diferentemente dos produtores que não alteraram a sua produção entre 1 de Janeiro de 1991 e 31 de Dezembro de 1994 e dos produtores de leite ecológicos, aplica, no cálculo das quantidades de referência individuais atribuídas aos novos produtores que iniciaram a sua produção entre 1 de Janeiro de 1991 e 31 de Dezembro de 1994 e aos produtores em crescimento que aumentaram durante esse mesmo período uma produção já existente, coeficientes de redução, ainda por cima diferentes;
- só atribui uma quantidade de referência individual aos produtores que demonstrem uma produção ininterrupta entre 1 de Março de 1994 e 1 de Janeiro de 1995, a menos que o produtor que involuntariamente interrompeu as suas entregas durante esse período possa invocar motivos especiais que justifiquem a atribuição de uma quantidade de referência.

Kapteyn

Hirsch

Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Abril de 2000.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida