

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 16 de Dezembro de 2004¹

I — Introdução

1. Nos Países Baixos existe um regime de preços, nos termos do qual as empresas de tratamento de leite aplicam reduções do preço do leite cru de qualidade inferior adquirido aos respectivos produtores. Simultaneamente, estas reduções são utilizadas para financiar pequenos prémios, a pagar aos produtores que, no decurso de um determinado período, forneceram leite cru de qualidade irrepreensível às empresas de tratamento de leite.

2. No caso em apreço, este regime de preços é apreciado à luz do direito comunitário. A. H. Kuipers, cujo leite cru foi, em 1995, nalguns casos, classificado de qualidade inferior pela empresa de tratamento de leite que o recebeu, contesta as reduções efectuadas por esta empresa de tratamento de leite. Considera que estas reduções são contrárias ao direito comunitário.

3. Neste contexto, o College van Beroep voor het bedrijfsleven dos Países Baixos (a seguir «órgão jurisdicional de reenvio») questiona o Tribunal de Justiça quanto à interpretação da proibição do pagamento de auxílios, imposta pelo direito comunitário (artigo 87.º, n.º 1, CE), e da proibição de execução de auxílios (artigo 88.º, n.º 3, CE), bem como 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 (a seguir «Regulamento n.º 804/68») ².

II — Quadro jurídico

A — Direito comunitário

4. No caso em apreço, o quadro normativo comunitário é constituído pelos artigos 36.º,

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146.

n.º 1, CE, 87.º, n.º 1, CE e 88.º, n.º 3, CE, bem como pelo Regulamento n.º 804/68³.

7. O artigo 88.º, n.º 3, CE tem a seguinte redacção:

5. Nos termos do artigo 36.º, n.º 1, CE, as disposições do capítulo relativo às regras de concorrência só são aplicáveis à produção e ao comércio dos produtos agrícolas, na medida em que tal seja determinado pelo Conselho, no âmbito do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 37.º e em conformidade com o processo aí previsto, tendo em conta os objectivos definidos no artigo 33.º»

«Para que possa apresentar as suas observações, deve a Comissão ser informada atempadamente dos projectos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios. Se a Comissão considerar que determinado projecto de auxílio não é compatível com o mercado comum nos termos do artigo 87.º, deve sem demora dar início ao procedimento previsto no número anterior. O Estado-Membro em causa não pode pôr em execução as medidas projectadas antes de tal procedimento haver sido objecto de uma decisão final.»

6. O artigo 87.º, n.º 1, CE é do seguinte teor:

8. Os artigos 23.º e 24.º do Regulamento n.º 804/68 têm a seguinte redacção⁴:

«Salvo disposição em contrário do presente Tratado, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.»

«Artigo 23.º

Sem prejuízo de disposições em contrário do presente regulamento, os artigos 92.º a 94.º do Tratado aplicam-se à produção e ao comércio dos produtos mencionados no artigo 1.º

3 — Com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000, o Regulamento n.º 804/68 foi substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1255/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 160, p. 48, a seguir «Regulamento n.º 1255/1999»). Porém, os factos do processo principal referem-se ao ano de 1995, sendo-lhes por isso ainda aplicável, *ratione temporis*, o Regulamento n.º 804/68.

4 — Os artigos 23.º e 24.º do Regulamento n.º 804/68 têm um conteúdo idêntico ao dos artigos 37.º e 38.º do Regulamento n.º 1255/1999; v. também anexo III do Regulamento n.º 1255/1999. Os ex-artigos 92.º a 94.º do Tratado CE, aos quais o Regulamento n.º 804/68 faz referência, correspondem aos artigos 87.º CE a 89.º CE, actualmente em vigor.

Artigo 24.º

pelos Estados-Membros e proibir aquelas que são incompatíveis com o mercado comum se tornem aplicáveis no sector do leite e dos produtos lácteos [...]»

1. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 92.º do Tratado, são proibidas as ajudas cujo montante seja determinado em função do preço ou da quantidade dos produtos mencionados no artigo 1.º

10. A título de complemento, é de referir que o artigo 3.º do Regulamento n.º 804/68 contém o seguinte regime relativo à fixação do preço do leite:

2. São igualmente proibidas as medidas nacionais que permitam uma perequação entre os preços dos produtos mencionados no artigo 1.º»

«Artigo 3.º

Os produtos mencionados no artigo 1.º do Regulamento n.º 804/68, a que o seu artigo 24.º, n.º 2, faz referência, são, em especial, o leite, a nata, a manteiga, o queijo, o requeijão, a lactose e o xarope de lactose.

1. É fixado anualmente, para a Comunidade, antes de 1 de Agosto, em relação à campanha leiteira a iniciar no ano seguinte, um preço indicativo para o leite.

9. A respeito de todos estes aspectos, o décimo segundo considerando do Regulamento n.º 804/68 refere o seguinte:

[...]

«Considerando que a realização de um mercado único apoiado sobre um sistema de preços comuns seria comprometida pela autorização de certas ajudas; que convém, portanto, que as disposições do Tratado que permitem apreciar as ajudas concedidas

2. O preço indicativo é o preço do leite que se pretende assegurar no que respeita à totalidade do leite vendido pelos produtores no decurso da campanha leiteira na medida das hipóteses de escoamento existentes no mercado da Comunidade e nos mercados exteriores.

3. O preço indicativo será fixado para o leite que contenha 3,7% de matérias gordas, entregue na fábrica de lacticínios e centro de tratamento de leite. [...]»⁵

11. Além disso, à época dos factos em causa no processo principal, o artigo 5.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1411/71 dispunha o seguinte⁶:

«O leite utilizado para o fabrico deste leite de consumo deve ter sido submetido a um sistema de pagamento diferenciado segundo a qualidade. Este sistema deve garantir que o leite utilizado como matéria-prima para o fabrico do leite de consumo satisfaça determinadas condições no que diz respeito à qualidade, incluindo a composição.»

a qualidade dos produtos agrícolas (*Landbouwkwaliteitswet*, a seguir «lei sobre a qualidade dos produtos agrícolas»)⁷, o regulamento sobre a qualidade dos produtos agrícolas — leite cru e preparação de produtos lácteos (*Landbouwkwaliteitsbesluit rauwe melk en zuivelbereiding*, a seguir «regulamento de base relativo ao leite»)⁸, bem como o regulamento de execução do Secretário de Estado da Agricultura, Ambiente e Pescas, sobre a qualidade na agricultura — pagamento do preço do leite ao produtor em função da qualidade (*Landbouwkwaliteitsregeling uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit*, a seguir «regulamento de execução relativo ao leite»)⁹. São também relevantes um regulamento e uma decisão, aprovados pela Productschap Zuivel (associação profissional para o leite e os produtos lácteos), demandada no processo principal.

13. Da combinação extremamente complexa de todas estas disposições resulta, essencialmente, o seguinte:

B — Direito nacional

12. No contexto do direito nacional neerlandês, é de destacar, em especial, a lei sobre

14. O artigo 2.º, n.º 1, da lei sobre a qualidade dos produtos agrícolas, em conjugação com o artigo 3.º, alínea a), do regulamento de base relativo ao leite contém uma base jurídica para a aprovação de normas sobre a qualidade de produtos [agrícolas], nomeadamente do leite cru. Estas normas podem regular, designadamente, o pagamento do preço em função da qualidade dos produtos.

5 — Com efeitos a partir de 1 de Julho de 1996, o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68 foi substituído pelo seguinte texto: «É fixado anualmente, para a Comunidade, um preço indicativo do leite.» [Regulamento (CE) n.º 1587/96 do Conselho, de 30 de Julho de 1996, JO L 206, p. 21]. O Regulamento n.º 1255/1999, em vigor desde 1 de Janeiro de 2000, mantém no seu artigo 3.º o sistema de preços indicativos, mas já não prevê imperativamente uma nova fixação anual.

6 — Regulamento (CEE) n.º 1411/71 do Conselho, de 29 de Junho de 1971, que estabelece as regras complementares da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos no que diz respeito aos produtos abrangidos pela posição 04.01 da pauta aduaneira comum, JO L 148, p. 4; EE 03 F4 p. 203. Este regulamento foi revogado, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1998.

7 — Staatsblad 1971, p. 371, alterada pela Lei de 23 de Dezembro de 1993 (Staatsblad 1993, p. 690).

8 — Staatsblad 1994, p. 63, alterado pelo Regulamento de 26 de Junho de 1995, Stcrt. 122.

9 — Saatscourant 1994, p. 25. Deixou de vigorar a partir de 8 de Janeiro de 2000.

15. O artigo 2.º, n.º 2, alínea f), da lei sobre a qualidade dos produtos agrícolas, em conjugação com o artigo 3.º, alíneas a) e c), do regulamento de base relativo ao leite, permite a instituição de um sistema de reduções e de prémios para o leite cru, em função da qualidade do produto.

16. O artigo 8.º da lei sobre a qualidade dos produtos agrícolas permite atribuir a pessoas de direito privado funções de controlo, encarregá-las do exame de produtos agrícolas e da aplicação de normas referentes ao pagamento diferenciado em função da qualidade dos produtos. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea c), e do artigo 7.º do regulamento de base relativo ao leite, no respeitante ao sector da produção leiteira, esta tarefa foi atribuída essencialmente à Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (fundação COKZ)¹⁰, com sede em Leusden.

17. Por outro lado, nos termos do artigo 2.º do regulamento de execução relativo ao leite, a associação profissional competente — a Productschap Zuivel — fixará por via regulamentar as normas referentes ao pagamento diferenciado do leite ao produtor em função da qualidade, abrangendo, designadamente, a análise da qualidade, a fixação de uma redução do preço, bem como o pagamento de um prémio de qualidade. Com base no artigo 2.º do regulamento de execução relativo ao leite, a Productschap Zuivel aprovou o regulamento de 1994 sobre a qualidade dos produtos agrícolas — pagamento diferenciado do leite ao produtor

em função da qualidade (*Landbouwkwaliteitsverordening 1994, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit*; a seguir «regulamento de 1994»)¹¹, que estabelece, nomeadamente, o seguinte:

«Artigo 2.º

- (1) O adquirente de leite ao produtor está obrigado a pagá-lo aos respectivos produtores em função da qualidade do mesmo, nos termos deste regulamento ou das disposições com base nele adoptadas.

[...]

- (3) O adquirente de leite ao produtor está obrigado:

- a) a testar a qualidade do leite que receba dos produtores e

10 — Órgão central responsável por questões de qualidade dos produtos lácteos.

11 — PBO-blad 1994, afl. n.º 9. Em 15 de Setembro de 1999, a Productschap Zuivel aprovou um novo regulamento, o *Zuivelverordening 2000, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, samenstelling en gewicht*, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2000. Revogou, entre outros, o regulamento de 1994.

- b) a registar o resultado do teste de qualidade a que se refere a alínea a), nos termos das disposições estabelecidas por este regulamento ou das disposições com base nele adoptadas.
- (2) O montante do prémio de qualidade será fixado por cada 100 quilos de leite, entregue na região determinada pelo presidente, ouvido o COKZ, de forma a que o montante total dos prémios de qualidade atribuídos seja idêntico ou quase idêntico, no período relevante, ao montante total das reduções aplicadas.

[...]

Artigo 12.º

Artigo 10.º

- (1) Os resultados da análise da qualidade do leite serão avaliados pelo serviço de controlo com base no regulamento aprovado pelo presidente, ouvido o COKZ, que fixará as normas, os pontos de redução e as reduções de preço a aplicar.

Por cada período de amostragem, o adquirente de leite ao produtor deve calcular, com base no número total dos pontos de redução atribuídos, uma redução de preço a fixar pelo presidente, ouvido o COKZ, a aplicar sobre a quantidade total do leite fornecido, durante esse período, pelo produtor de leite em causa, bem como eventuais reduções de preço relativos a fornecimentos determinados, resultantes da presença de substâncias antibióticas.»

[...]

Artigo 11.º

- (1) Os adquirentes de tratamento de leite ao produtor estão obrigados a pagar um prémio de qualidade aos produtores de leite que não tenham tido mais do que um ponto de redução num período de doze semanas e em cujo leite não se tenha verificado a presença de substâncias antibióticas. [...]

18. A *Besluit vaststelling frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek* (decisão sobre a determinação da frequência de testes de qualidade e a apreciação dos seus resultados)¹², aprovada pelo presidente da Productschap Zuivel, fixa, designadamente, as reduções de preços a aplicar. Nos termos deste diploma, a redução é de 0,50 NLG (0,23 EUR) por quilo, quando são detectados resíduos de antibióticos no leite entregue.

¹² — PBO-blad 1994, afl. n.º 20, p. 25, alterada pelas decisões de 19 de Julho de 1994 (PBO-blad, afl. n.º 42), e de 15 de Fevereiro de 1995 (PBO-blad, afl. n.º 15).

III — Matéria de facto e processo principal

A — *Exposição do funcionamento do regime de preços neerlandês* ¹³

19. As empresas de tratamento de leite neerlandesas sujeitam o leite cru que lhes é entregue a um controlo permanente da qualidade. As deficiências de qualidade são classificadas de acordo com um sistema de pontuação, com pontos de redução, e implicam uma redução do preço, que é arrecadada pela respectiva empresa de tratamento de leite.

20. As empresas de tratamento de leite pagam um prémio de qualidade aos produtores de leite cujas entregas num período de doze semanas não tenham recebido, no total, mais do que um ponto de redução e em cujo leite também não se tenha verificado a presença de resíduos de antibióticos. Este prémio é periodicamente recalculado pela fundação COKZ, com base nos dados comunicados pelas empresas de tratamento de leite.

21. O montante do prémio de qualidade é fixado por cada 100 quilos, de forma a que o montante total dos prémios de qualidade atribuídos seja idêntico ou quase idêntico, por período, ao montante total das reduções aplicadas. Se, durante um período determinado, o montante das reduções efectuadas

por uma empresa de tratamento de leite for superior ao dos prémios de qualidade que deve pagar, a diferença é transferida para a fundação COKZ, a qual, por seu turno, a distribui por outras empresas de tratamento de leite que se encontrem na situação oposta.

22. Decorre do despacho de reenvio que, em 1995, o preço do leite nos Países Baixos era de 71,43 NLG por 100 quilos, ou seja, de 0,7143 NLG (0,32 EUR) por quilo. Sendo detectados resíduos de antibióticos no leite, a redução a efectuar era de 0,50 NLG (0,23 EUR) por quilo.

23. O Tribunal de Justiça não dispõe de qualquer informação quanto ao número de produtores que receberam prémios no período relevante e ao montante destes prémios no caso concreto. Porém, após ter sido inquirido a este respeito, o Governo neerlandês indicou na audiência, sem ter sido contestado, que o montante dos prémios é muito modesto. A. H. Kuipers parte do princípio de que aproximadamente 70% a 80% dos agricultores neerlandeses receberam este tipo de prémios pelo seu leite.

24. Pode ainda inferir-se do despacho de reenvio que, nos Países Baixos, em 1995, a percentagem *de todos os* prémios de qualidade relativamente à soma *de todas as* entregas de leite foi de 0,217%; nos anos seguintes (1996 a 1999) esta percentagem apenas uma vez foi ligeiramente superior (0,227% em 1996), de resto sempre ligeira-

¹³ — A este respeito, v., em especial, n.ºs 20 a 22 das observações escritas do Governo neerlandês e os seus esclarecimentos na audiência.

mente inferior (entre 1997 e 1999 foi regressiva, de 0,196% em 1997, de 0,185% em 1998 e, finalmente, atingiu 0,174% em 1999).

administrativas e judiciais até aí proferidas e ordenou, designadamente, que a reclamação inicial de A. H. Kuipers fosse remetida à Productschap Zuivel para subseqüente apreciação.

B — Quanto ao processo principal

25. O demandante no processo principal, A. H. Kuipers, dedica-se à produção de leite nos Países Baixos e, em 1995, forneceu leite cru à empresa de tratamento de leite neerlandesa *Zuivelfabriek De Kievit B.V.*, em Meppel. Por cartas de 24 de Julho, 28 de Julho, 8 de Agosto e de 15 de Agosto de 1995, que tinham como epígrafe «controlo de qualidade», a empresa de tratamento de leite indicou a A. H. Kuipers que se tinha detectado que o leite por ele entregue apresentava resíduos de um antibiótico¹⁴. Por conseguinte, em aplicação do artigo 12.º do regulamento de 1994, foi aplicada uma redução do preço do leite cru entregue por A. H. Kuipers de 0,50 NLG (0,23 EUR) por quilo, sendo deduzida a correspondente importância — no total de 5 428,95 NLG (2 463,55 EUR).

26. A. H. Kuipers interpôs primeiro vários recursos internos para a fundação COKZ, sem obter qualquer resultado positivo. Finalmente, na sequência do seu recurso, o *Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak*¹⁵ anulou em segunda instância as decisões

27. Em 20 de Dezembro de 2000, a Productschap Zuivel indeferiu a reclamação de A. H. Kuipers, que entretanto lhe tinha sido remetida, considerando-a improcedente. A. H. Kuipers impugnou esta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio.

IV — Pedido de decisão prejudicial e tramitação perante o Tribunal de Justiça

28. Por decisão de 27 de Junho de 2003, o College van Beroep voor het bedrijfsleven suspendeu a instância e colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Um regime nacional de reduções e de prémios relacionados com a qualidade do leite cru entregue à empresa de tratamento de leite, como o aqui em causa, é compatível com o 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, e, em particular, com a proibição de efectuar uma «perequação entre os preços» que figura no n.º 2 do seu artigo 24.º (que

14 — Do despacho de reenvio consta, literalmente: «een bacteriegroeiremmende stof» (substância anti-bacteriana). Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio refere que, na fase pré-contenciosa, o próprio A. H. Kuipers admitiu ter utilizado penicilina para combater a mastite.

15 — Secção do Contencioso Administrativo do Raad van State [Conselho de Estado].

passou, após consolidação dos diplomas que o alteram, a artigo 38.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1255/99)?

2) Um regime nacional de prémios relacionados com a qualidade do leite entregue à empresa de tratamento de leite, como o aqui em causa, é compatível com a proibição do pagamento de ajudas imposta pelo n.º 1 do artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 804/68?

3) Sendo a segunda questão respondida pela afirmativa, deve este regime ser considerado um auxílio cuja instituição deve ser previamente notificada à Comissão nos termos do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado CE (actual artigo 88.º, n.º 3, CE)?»

29. No processo perante o Tribunal de Justiça, A. H. Kuipers, o Governo neerlandês e a Comissão apresentaram observações escritas e orais.

V — Apreciação

A — Quanto à primeira questão: compatibilidade das reduções e dos prémios em função da qualidade com o regime comunitário do leite

30. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, essencial-

mente, saber se a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, em especial, o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 804/68, se opõe a um regime nacional do tipo do neerlandês, que prevê reduções e prémios relacionados com a qualidade do leite cru entregue à empresa de tratamento de leite.

31. Enquanto o Governo neerlandês considera que o regime de reduções e de prémios em litígio é compatível com o Regulamento n.º 804/68, a Comissão vê nele uma violação do regime de preços da organização comum de mercado. Também A. H. Kuipers entende que este regime é inadmissível.

32. Segundo jurisprudência constante, os Estados-Membros não devem afectar o regime de preços previsto numa organização comum de mercado adoptando disposições específicas a nível nacional. Os Estados-Membros devem abster-se de qualquer medida que possa derrogar ou violar a organização comum de mercado¹⁶. São

16 — Acórdãos de 6 de Novembro de 1979, Toffoli (10/79, Recueil, p. 3301, n.º 12), de 7 de Fevereiro de 1984, Comissão/Itália (166/82, Recueil, p. 459, n.º 23), de 7 de Fevereiro de 1984, Jongeneel Kaas (237/82, Recueil, p. 483, n.º 12), e de 9 de Setembro de 2003, Milk Marque e National Farmers' Union (C-137/00, Colect., p. I-7975, n.º 63 e 80); v. também — relativamente a outras áreas da política agrícola comum — acórdãos de 26 de Junho de 1979, Pigs and Bacon Commission (177/78, Recueil, p. 2161, n.º 14), de 19 de Março de 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Colect., p. I-1251, n.º 41), de 8 de Janeiro de 2002, Van den Bor (C-428/99, Colect., p. I-127, n.º 35), e de 20 de Novembro de 2003, ACOR (C-416/01, ainda não publicado na Colectânea, n.º 21).

também incompatíveis com uma organização comum de mercado as regulamentações que obstam ao seu bom funcionamento, mesmo que a matéria em questão não tenha sido regulada de modo exaustivo pela organização comum de mercado¹⁷.

33. Nestas condições, importa analisar dois aspectos: por um lado, se a organização comum de mercado deixa, em princípio, uma margem para medidas a nível nacional ou se contém um regime de preços exaustivo (v. *infra*, secção 1.); e, por outro, se tais medidas nacionais — se puderem ser tomadas — são susceptíveis de afectar a organização comum de mercado (v. *infra*, secção 2.). Neste contexto, será analisado o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 804/68, referido pelo órgão jurisdicional de reenvio.

1. Margem para medidas a nível nacional

34. No que toca à *margem existente para medidas a nível nacional*, é certo que a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos contém um regime de preços no qual está previsto,

nomeadamente, um preço indicativo para o leite. Porém, o artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 804/68 dispõe apenas que este preço indicativo será fixado para o *leite que contenha 3,7% de matérias gordas, entregue na fábrica de lacticínios e centro de tratamento de leite*¹⁸. Pelo contrário, o regulamento nada diz quanto às repercussões que outras características do leite possam ter sobre a formação dos preços; basta pensar nas eventuais deficiências de qualidade como, por exemplo, os resíduos de antibióticos, detectados no caso em apreço.

35. Parece-me que é pouco convincente deduzir do silêncio do artigo 3.º do Regulamento n.º 804/68 que o regime de preços aí previsto é, para todos os efeitos, *exaustivo*. Com efeito, se se considerasse que esta regulamentação é exaustiva, chegar-se-ia à absurda conclusão de que na Comunidade se deve assegurar para o leite, independentemente da sua qualidade, sempre o mesmo preço, nortado pelo preço indicativo, também para leite de qualidade inferior. Neste caso, estariam *a priori* excluídos regimes que prevejam uma diferenciação ulterior do preço do leite, de acordo com critérios diferentes do teor de matérias gordas, referido no artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 804/68. Pelo contrário, parece lógico que deva ser também permitida a referência a outras características qualitativas do leite, para além do seu teor de matérias gordas, em especial, a ponderação de deficiências de qualidade, a fim de diferenciar os preços do leite.

17 — Acórdãos *Compassion in World Farming* (n.º 41) e *Van den Bor* (n.º 35, já referido na nota 16).

18 — A fixação é efectuada pelo Conselho, em conformidade com o processo previsto no artigo 37.º, n.º 2, CE, em conjugação com o artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento n.º 804/68.

36. As disposições de direito derivado, invocadas por A. H. Kuipers, também não conduzem a um resultado diferente. A. H. Kuipers invoca as directivas 46/92¹⁹ e 47/92²⁰. Através destas directivas, como, de resto, também do Regulamento n.º 2377/90²¹, são introduzidas — explicando de uma forma simplificada — determinadas normas sanitárias para produtos agrícolas e fixados os limites máximos admissíveis de resíduos de antibióticos nestes produtos. É certo que, assim, os produtos que não excedam os limites de tolerância fixados podem, em princípio, ser comercializados. Porém, daqui não resulta, de modo algum, que deva ser assegurado sempre o mesmo preço para cada produto que se situe dentro dos limites de tolerância. Pelo contrário, a existência de limites de tolerância não exclui, de modo algum, que no quadro dos valores fixados seja adicionalmente efectuada uma outra diferenciação, de acordo com a qualidade, e que esta diferenciação também se venha a reflectir no preço.

37. Aliás, decorre também do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 804/68, *a contrario*, que não devem ser totalmente excluídas medidas nacionais com efeitos sobre os preços do leite. É certo que aquela disposição se opõe a determinadas medidas nacionais,

que precisa (perequação entre os preços), mas não proíbe *quaisquer* medidas dos Estados-Membros com efeitos sobre a formação dos preços.

38. Observe-se, entre parênteses, que este ponto de vista é também confirmado pelo artigo 5.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1411/71, que ainda era aplicável à data. Esta disposição prevê — no contexto do fabrico do leite para consumo — um sistema de pagamento diferenciado segundo a qualidade. Manifestamente, o próprio legislador comunitário partiu do princípio de que o regime de preços contido no Regulamento n.º 804/68 não é exaustivo.

39. Mas, enquanto e na medida em que a Comunidade não adoptar quaisquer disposições próprias sobre o pagamento em função da qualidade do leite cru — nem relativamente ao fabrico do leite para consumo nem relativamente à produção de outros produtos lácteos — a formação dos preços do leite não está regulada de modo exaustivo a nível comunitário e pode ser complementada pelos Estados-Membros, no respeito das disposições de direito comunitário.

19 — Directiva 92/46/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1992, que adopta as normas sanitárias relativas à produção de leite cru, de leite tratado termicamente e de produtos à base de leite e à sua colocação no mercado (JO L 268, p. 1).

20 — Directiva 92/47/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1992, relativa às condições de concessão de derrogações temporárias e limitadas às normas comunitárias sanitárias específicas para a produção de leite e de produtos à base de leite e a respectiva colocação no mercado (JO L 268, p. 33).

21 — Regulamento (CEE) n.º 2377/90 do Conselho, de 26 de Junho de 1990, que prevê um processo comunitário para o estabelecimento de limites máximos de resíduos de medicamentos veterinários nos alimentos de origem animal (JO L 224, p. 1), alterado, nomeadamente, pelo Regulamento (CEE) n.º 675/92 da Comissão, de 18 de Março de 1992 (JO L 73, p. 8), citado por A. H. Kuipers, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1851/2004 da Comissão, de 25 de Outubro de 2004 (JO L 323, p. 6).

2. Insusceptibilidade de afectação da organização comum de mercado

40. Resta examinar se medidas nacionais do tipo das neerlandesas são susceptíveis de

afectar, no caso concreto, a organização comum de mercado em geral e, em especial, o regime de preços nela previsto. Isto só pode ser apreciado tendo em conta a *ratio* deste regime, bem como objectivos de interesse superior e as disposições do Tratado CE.

preço obtido por cada produtor para o seu produto deve estar o mais perto possível do preço indicativo²⁴. Com efeito, entendendo-se o preço indicativo não como garantia de rendimento individual, mas apenas como objectivo político, deve ser assegurado em toda a Comunidade um nível de preços que corresponda apenas em média a este valor de referência. Pelo contrário, o preço indicativo entendido como objectivo político deixa, sem dúvida, uma margem de manobra suficiente para uma diferenciação baseada na qualidade do respectivo produto.

a) O preço indicativo como objectivo político

41. O preço indicativo para o leite constitui *um objectivo político* a nível comunitário; um tal *preço de orientação* não garante a todos os produtores de todos os Estados-Membros a obtenção de um rendimento correspondente ao preço indicativo²². Isto resulta também do texto do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 804/68, nos termos do qual o preço indicativo «é o preço do leite que se pretende assegurar no que respeita à *totalidade* do leite vendido *pelos produtores* no decurso da campanha leiteira [...]»²³.

42. Nestas condições, não pode ser acolhido o argumento da Comissão, segundo o qual o

43. O objectivo político de um preço indicativo para o leite, uniforme a nível comunitário, não é, de modo algum, afectado por um regime do tipo do neerlandês, que prevê reduções de preços e prémios relacionados com a qualidade. Com efeito, tal como decorre do artigo 11.º, n.º 2, do regulamento de 1994, o correspondente montante do prémio de qualidade será fixado de forma a que o montante total dos prémios de qualidade atribuídos seja idêntico ou quase idêntico, por período, ao montante total das reduções aplicadas. Por outras palavras, o sistema de reduções de preços e de prémios não implica qualquer alteração do montante total pago pelas empresas de tratamento de leite neerlandesas durante um determinado período para a compra de leite cru. O sistema implica apenas que as empresas de tratamento de leite não pagam o mesmo preço a cada produtor, independentemente da qualidade do seu leite cru, mas que, em função da qualidade fornecida, é atribuída a alguns produtores uma retribuição mais

22 — Acórdão Milk Marque e National Farmers' Union (já referido na nota 16, n.º 88).

23 — Sublinhado meu.

24 — N.º 14 do articulado da Comissão.

elevada e, a outros produtores, uma retribuição mais modesta. Através deste regime *sem incidência no total das receitas* garante-se que nos Países Baixos não há, em média, qualquer desvio face ao preço indicativo previsto pelo direito comunitário e, assim, que o funcionamento da organização comum de mercado não é afectado.

essencialmente por finalidade atingir um nível de preços nas fases da produção e do comércio por grosso, que tenha em conta tanto os interesses do conjunto da produção comunitária no sector considerado como os dos consumidores e que garanta o abastecimento sem incitar a uma produção excessiva²⁶.

44. Este aspecto torna o caso em apreço bastante diferente, por exemplo, da situação subjacente ao acórdão Toffoli, em que um regime nacional tinha conduzido a um preço à produção geralmente mais elevado para o leite que o previsto a nível comunitário como preço indicativo (260 liras por quilo, em lugar de 204,26 liras por quilo)²⁵, ao contrário do que acontece no caso vertente, verificou-se aí, consequentemente, um desvio face ao preço indicativo, sendo claramente afectada a organização comum de mercado.

b) Consideração dos interesses dos consumidores e produtores; estabilização dos mercados; garantia da segurança dos abastecimentos

45. A organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos tem

i) Interesses dos consumidores

46. Um regime do tipo do neerlandês, com as suas reduções de preços e prémios para o leite cru, visa instituir um sistema de pagamento diferenciado em função da qualidade e melhorar a qualidade dos produtos agrícolas através de incentivos financeiros. Um regime deste tipo tem em conta os *interesses dos consumidores*, cuja protecção, nos termos do artigo 153.º, n.º 2, CE, será tomada em conta na definição e execução de todas as políticas da Comunidade. Em especial, visa assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores (artigo 33.º, n.º 1, alínea e), CE). Com efeito, o critério da *razoabilidade* sugere ser necessário assegurar, no contexto dos preços dos produtos agrícolas, uma justa relação preço-prestação, em vez de garantir o mesmo preço para produtos de qualidade inferior e para produtos agrícolas de qualidade irrepreensível ou mesmo de alta qualidade.

25 — Acórdão Toffoli (já referido na nota 16, n.ºs 2 e 6).

26 — Acórdãos Milk Marque e National Farmers' Union (já referido na nota 16, n.º 85), e de 10 de Março de 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association (36/80 e 71/80, Colect., p. 735, n.º 20).

ii) Interesses dos produtores

47. Ao mesmo tempo, este regime respeita também integralmente os *interesses dos produtores*. Com efeito, quem fornece um produto de qualidade inferior não pode esperar obter para este produto o mesmo preço que pode ser alcançado para um produto de qualidade irrepreensível ou mesmo de alta qualidade. Em contrapartida, quem se dedica a uma produção de qualidade, espera, com razão, que os seus produtos obtenham um preço mais elevado que produtos de qualidade inferior.

48. Também o aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura, visado pelo artigo 33.º, n.º 1, alínea b), CE, não exige que seja assegurado sempre o mesmo preço para os produtos agrícolas, *independentemente da sua qualidade*.

49. Quando muito, os interesses dos produtores poderiam ser afectados, se as reduções do preço determinadas pelo Estado fossem desproporcionadas relativamente às deficiências de qualidade detectadas²⁷. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio, determinar,

caso seja necessário, se uma redução do tipo da que foi aplicada no caso em apreço, ou seja, uma dedução superior a dois terços do preço normal do leite²⁸, é desproporcionada ou não relativamente às deficiências de qualidade de uma entrega de leite com resíduos de antibióticos.

iii) Sistema de pagamento diferenciado segundo a qualidade como contributo para a estabilização dos mercados

50. Também o objectivo de *estabilizar os mercados*, enunciado no artigo 33.º, n.º 1, alínea c), CE pode ser atingido mais facilmente quando o pagamento dos produtores tem em conta, pelo menos, também a qualidade dos seus produtos. É certo que, originariamente, a política agrícola da Comunidade pode ter visado, em primeira linha, o aumento da produção e a garantia da segurança dos abastecimentos da população, essencialmente do ponto de vista quantitativo²⁹, em especial, no que respeita a géneros alimentícios essenciais. No entanto, face à indubitável diminuição da confiança dos consumidores em determinados produtos agrícolas, deve atribuir-se mais importância à qualidade da produção. Com efeito, sendo o pagamento efectuado em função da qualidade dos produtos, pode deste modo ser também criado um incentivo adicional à

27 — Quanto ao dever de respeitar os princípios gerais do direito comunitário a que estão adstritos os Estados-Membros e, em especial, o princípio da proporcionalidade, v. — num contexto algo diferente — acórdãos de 26 de Outubro de 1995, Siesse (C-36/94, Colect., p. I-3573, n.º 21, segunda frase), de 12 de Julho de 2001, Louloudakis (C-262/99, Colect., p. I-5547, n.º 67), e de 3 de Julho de 2003, Lennox (C-220/01, Colect., p. I-7091, n.º 76).

28 — Recorde-se que a redução a efectuar sendo detectados resíduos de antibióticos era de 0,50 NLG por quilo, e o preço normal do leite era de 0,7143 NLG por quilo (v. n.º 22 destas conclusões).

29 — A este respeito, v. também artigo 33.º, n.º 1, alínea d), CE.

produção de géneros alimentícios de qualidade e, finalmente, ser recuperada a confiança perdida.

51. Aliás, a legislação comunitária manifesta uma tendência geral para valorizar a qualidade dos produtos no quadro da Política Agrícola Comum, de modo a favorecer a reputação dos mesmos³⁰. A instituição de um sistema de pagamento diferenciado segundo a qualidade dos produtos agrícolas é conforme a estes objectivos.

c) Objectivos da política de concorrência

52. Ao analisar um sistema do tipo do neerlandês também não devem ser descurados os objectivos da política de concorrência da Comunidade. Com efeito, como o Tribunal de Justiça já declarou, a preservação de uma concorrência efectiva nos mercados de produtos agrícolas faz parte dos objectivos da política agrícola comum e da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos; as organizações comuns de mercado não constituem um espaço sem concorrência³¹.

30 — O Tribunal de Justiça pronunciou-se neste sentido — no contexto das denominações de origem — nos acórdãos de 16 de Maio de 2000, *Bélgica/Espanha* (C-388/95, Colect., p. I-3123, n.º 53), de 20 de Maio de 2003, *Ravil* (C-469/00, Colect., p. I-5053, n.º 48) e *Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita* (C-108/01, Colect., p. I-5121, n.º 63).

31 — Acórdão *Milk Marque e National Farmers' Union* (já referido na nota 16, n.ºs 57 e segs., em especial, n.ºs 57 e 61).

53. É certo que um sistema do tipo do neerlandês, com as suas intervenções na formação dos preços, determinadas pelo Estado, não constitui seguramente, do ponto de vista da política de concorrência, a situação ideal. Porém, os incentivos financeiros para a melhoria da qualidade, que este sistema oferece, podem, em qualquer caso, contribuir para uma concorrência entre os produtores no domínio da qualidade. Portanto, os objectivos do Tratado CE no domínio da política de concorrência militam mais a favor que contra a admissibilidade de um regime do tipo do neerlandês³².

d) Síntese

54. Nestas condições, não parece que um regime de preços do tipo do neerlandês possa afectar os objectivos da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos — interpretado à luz de objectivos de interesse superior e das disposições do Tratado CE.

32 — Quanto aos artigos 81.º CE e 82.º CE, deve partir-se do princípio de que nem a *Productschap Zuivel* nem a fundação *COKZ* actuam como empresas ou associações de empresas ao aplicarem o regime de preços neerlandês. A fixação das reduções a efectuar pela *Productschap Zuivel* e a fixação dos prémios a atribuir pela fundação *COKZ* não constitui qualquer actividade económica, mas, pelo contrário, uma actividade no exercício da autoridade pública de execução de disposições legais e em missão atribuída pelo Estado. A este respeito, v., por exemplo, acórdão de 18 de Março de 1997, *Calí* (C-343/95, Colect., p. I-1547, n.º 16 a 18), bem como as minhas conclusões de 28 de Outubro de 2004, no processo *Viacom* (C-134/03, ainda não publicadas na *Colectânea*, n.ºs 70 e 71).

3. Proibição de uma perequação entre os preços

especial, os preços de intervenção e os preços indicativos fixados³³. Mas, como já foi indicado, nada há a objectar a uma estrutura dos preços baseada na qualidade de cada um destes produtos, no âmbito das disposições de direito comunitário.

55. Por último, no que toca ao artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 804/68, esta disposição proíbe apenas medidas nacionais que permitam uma *perequação entre os preços*. Mais precisamente, esta proibição diz respeito a medidas que permitam uma perequação «entre os preços dos produtos mencionados no artigo 1.º». Estes produtos são, em especial, o leite, a nata, a manteiga, o queijo, o requeijão, a lactose e o xarope de lactose.

4. Conclusão provisória

Face a todas estas considerações, o Regulamento n.º 804/68 não se opõe a um regime nacional do tipo do neerlandês, que prevê reduções de preço e prémios em função da qualidade do leite cru entregue à empresa de tratamento de leite.

56. Resulta dos próprios termos desta disposição — os conceitos «preços» e «produtos» são utilizados no plural — que ela visa proibir apenas uma perequação entre os preços de *diferentes produtos lácteos*, ou seja, por exemplo, uma perequação entre o preço do leite e o preço da nata ou entre o preço da nata e o da manteiga. Tem-se em mira, por exemplo, um tipo de subvenção cruzada, imposta ou tolerada pelo Estado, através da qual o preço de um dos produtos referidos é mantido artificialmente baixo através do aumento exagerado do preço de um outro destes produtos. Isto é sublinhado pela *ratio* da organização comum de mercado: deve evitar-se que um Estado-Membro possa contornar as exigências impostas a nível comunitário para a formação dos preços dos vários produtos lácteos, em

B — *Quanto à segunda e terceira questões: o direito dos auxílios*

57. Com a segunda e terceira questões, o órgão jurisdicional de reenvio problematiza, essencialmente, a aplicabilidade do direito

33 — A este respeito, v. também a jurisprudência já referida na nota 16.

comunitário relativo aos auxílios a um regime de preços do tipo do neerlandês. Está em causa a violação de duas disposições relativas a auxílios: a proibição específica do pagamento de ajudas, imposta pelo artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68, e a proibição geral do pagamento de ajudas, imposta pelo artigo 87.º, n.º 1, CE.

mento n.º 804/68, a par desta proibição específica do pagamento de ajudas, são aplicáveis à produção e ao comércio de leite e dos produtos lácteos também as disposições dos artigos 87.º CE e 88.º CE e, deste modo, a *proibição geral do pagamento de auxílios*, prevista no Tratado CE. De resto, isto é confirmado também pela segunda frase do décimo segundo considerando do Regulamento n.º 804/68, nos termos da qual as disposições do Tratado CE relativas a auxílios são (em princípio)³⁵ aplicáveis no sector do leite³⁶.

58. O artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68 proíbe expressamente as ajudas cujo montante seja determinado em função do preço ou da quantidade do leite ou dos produtos lácteos. É certo que, devido à sua referência ao preço e à quantidade, esta *proibição específica do pagamento de ajudas* tem um âmbito de aplicação mais limitado que o da proibição geral do pagamento de auxílios, imposta pelo artigo 87.º, n.º 1, CE. Contudo, dentro dos limites deste âmbito de aplicação, o artigo 24.º do Regulamento n.º 804/68 é mais rigoroso que o artigo 87.º CE, dado que não permite quaisquer autorizações excepcionais, na acepção do artigo 87.º, n.º 3, CE, limitando-se apenas às excepções legais, previstas no artigo 87.º, n.º 2, CE³⁴.

60. Da formulação «[s]em prejuízo de disposições em contrário» do artigo 23.º do Regulamento n.º 804/68, de modo algum resulta que o artigo 24.º, n.º 1, deste regulamento contém uma regulamentação exaustiva sobre a admissibilidade ou inadmissibilidade de auxílios no sector do leite. Senão, o artigo 23.º ficaria esvaziado de conteúdo e seria privado do seu efeito útil. Pelo contrário, o artigo 24.º, n.º 1, estabelece apenas uma proibição específica de determinados auxílios para o leite e os produtos lácteos, mas não contém qualquer regulamentação exaustiva.

59. Nos termos do artigo 36.º CE, em conjugação com o artigo 23.º do Regula-

35 — A expressão «em princípio», constante da versão alemã do considerando, não encontra qualquer correspondência nas outras versões linguísticas, designadamente na francesa, italiana, espanhola, portuguesa, neerlandesa e inglesa.

36 — Neste ponto é equívoco o acórdão de 14 de Outubro de 2004, Espanha/Comissão (C-173/02, *Colect.*, p. I-973), no qual parece ser efectuada uma inversão da relação regra-excepção do artigo 23.º do Regulamento n.º 804/68 (aplicabilidade do direito dos auxílios como regra, inaplicabilidade apenas nos casos expressamente previstos no regulamento): «Em relação aos auxílios neste sector, resulta do artigo 23.º do Regulamento n.º 804/68, lido em conjugação com o artigo 36.º CE, que as disposições dos artigos 87.º CE, 88.º CE e 89.º CE só se aplicam à produção e ao comércio de produtos lácteos na medida em que tal aplicação esteja prevista na regulamentação que estabelece a organização comum de mercado» (acórdão Espanha/Comissão, n.º 17).

34 — V. a formulação introdutória «sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 92.º do Tratado [...]» do artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68, que deve actualmente ser entendida como uma remissão para o artigo 87.º, n.º 2, CE.

1. A atribuição de prémios no contexto da proibição do pagamento de ajudas (artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68 e artigo 87.º, n.º 1, CE)

segundo considerando, nos termos do qual as disposições do Tratado CE relativas a auxílios devem ser aplicadas no âmbito da organização comum de mercado.

61. Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, essencialmente, saber se um regime nacional do tipo do neerlandês, que prevê reduções para leite cru de qualidade inferior, utilizando-as para financiar prémios para o fornecimento constante de leite cru de qualidade irrepreensível, é abrangido pela proibição do pagamento de ajudas, imposta pelo artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68.

64. Segundo a jurisprudência, a proibição do pagamento de auxílios depende do preenchimento de quatro condições cumulativas: em primeiro lugar deve tratar-se de uma intervenção do Estado ou proveniente de recursos estatais. Em segundo lugar, essa intervenção deve ser susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em terceiro lugar, deve conceder uma vantagem ao seu beneficiário. Em quarto lugar deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência³⁷.

62. Enquanto a Comissão e A. H. Kuipers sustentam que os prémios de qualidade do tipo do neerlandês constituem ajudas, o Governo neerlandês defende a tese oposta.

65. No caso vertente, são problemáticas sobretudo a primeira condição (utilização de recursos estatais) e a terceira condição (vantagem para o beneficiário). Estas condições são objecto da análise que se segue.

63. Uma condição prévia para que a proibição do pagamento de ajudas seja aplicável é que, no caso concreto, se trate, efectivamente, de uma ajuda. O artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68 não contém qualquer regime autónomo quanto ao conceito de ajuda. Portanto, o conceito de ajuda desta disposição deve ser interpretado do mesmo modo que o conceito de auxílio constante do artigo 87.º CE (e 88.º CE); isto corresponde também aos objectivos do artigo 23.º do Regulamento n.º 804/68 e do seu décimo

a) Utilização de recursos estatais

66. Em primeiro lugar, é necessário analisar mais detalhadamente se os prémios relacionados com a qualidade, pagos pelas empresas

37 — Acórdãos de 15 de Julho de 2004, Pearle e o. (C-345/02, ainda não publicado na Colectânea, n.º 33), e de 24 de Julho de 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Colect., p. I-7747, n.º 75).

de tratamento de leite, são efectivamente concedidos *através de recursos estatais* e, por conseguinte, são *imputáveis ao Estado* ³⁸.

atribuição dos prémios de qualidade tem de constituir um *encargo suplementar* para o Estado ou para o organismo por ele designado ⁴¹.

67. As considerações a tecer devem ter como ponto de partida o facto de que os prémios controvertidos são atribuídos aos produtores de leite por empresas privadas de tratamento de leite e que são financiados por recursos de origem privada, mais concretamente, pelas reduções dos preços pagos aos fornecedores de leite cru de qualidade inferior.

68. O facto de as empresas de tratamento de leite neerlandesas *estarem obrigadas por lei* a atribuir tais prémios, não é, por si só, suficiente para lhes conferir o carácter de auxílios ³⁹.

69. Pelo contrário, segundo a jurisprudência, são decisivos dois aspectos: por um lado, os fundos utilizados para o pagamento de prémios de qualidade, mesmo quando não estão de modo permanente *na posse do Tesouro público*, devem pelo menos estar constantemente *sob controlo público*, e portanto à disposição das autoridades nacionais competentes ⁴⁰. Por outro lado, a

70. A favor da tese de um *controlo público* sobre os recursos em causa milita o facto de, no sistema neerlandês, as empresas de tratamento de leite poderem ser consideradas organismos de pagamentos designados pelo Estado, efectuando a fundação COKZ, igualmente designada pelo Estado ⁴², um controlo geral destes pagamentos. Para este efeito, a fundação COKZ calcula não apenas o montante dos prémios de qualidade a pagar durante um determinado período, com base nos dados fornecidos pelas empresas de tratamento de leite, mas opera, ela própria, sobretudo como centro de redistribuição. Assim, arrecada as receitas excedentárias das diferentes empresas de tratamento de leite, resultantes das reduções, e transfere-as especificamente para empresas de tratamento de leite cujas receitas resultantes das reduções não chegam para financiar o pagamento de prémios no mesmo período de contabilização. Neste contexto, a Comissão utilizou o conceito de «fundo virtual» durante a audiência. Ao invés da situação subjacente, por exemplo, ao acórdão PreussenElektra ⁴³, pelo menos uma parte dos fundos utilizados para pagar os prémios de

38 — V., neste sentido, acórdãos Pearle (já referido na nota 37, n.º 34, ainda n.ºs 37 e 38), de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão (C-303/88, Colect., p. I-1433, n.º 11), de 16 de Maio de 2002, França/Comissão (C-482/99, Colect., p. I-4397, n.º 24), e de 20 de Novembro de 2003, GEMO (C-126/01, ainda não publicado na Colectânea, n.º 24).

39 — Acórdão de 13 de Março de 2001, PreussenElektra (C-379/98, Colect., p. I-2099, n.º 59 a 61).

40 — Acórdãos de 16 de Maio de 2000, França/Ladbroke Racing e Comissão (C-83/98 P, Colect., p. I-3271, n.º 50), e França/Comissão (já referido na nota 38, n.º 37). Neste sentido, v. também n.º 165 das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs de 26 de Outubro de 2000, no processo PreussenElektra (C-379/98, Colect., p. I-2103).

41 — Acórdãos de 17 de Março de 1993, Sloman Neptun (C-72/91 e C-73/91, Colect., p. I-887, n.º 21), de 1 de Dezembro de 1998, Ecotrade (C-200/97, Colect., p. I-7907, n.º 35), de 22 de Novembro de 2001, Ferring (C-53/00, Colect., p. I-9067, n.º 16), e Pearle (já referido na nota 37, n.º 36, última frase).

42 — A designação da Productschap Zuivel pelo Estado resulta do artigo 2.º do regulamento de execução relativo ao leite, a da fundação COKZ, em especial, dos artigos 3.º e 7.º do regulamento de base relativo ao leite (v. n.ºs 16 e 17 destas conclusões).

43 — Já referido na nota 39.

qualidade passa primeiro «pelas mãos» do Estado, por intermédio da fundação COKZ, para tal designada pelo Estado.

71. Acresce que a atribuição de prémios de qualidade faz parte de uma política destinada a melhorar a qualidade dos produtos agrícolas, promovida pelo Estado neerlandês⁴⁴, e visa a sua aplicação. Neste aspecto reside a diferença entre o caso em apreço e, por exemplo, a situação subjacente ao acórdão Pearle⁴⁵, em que a medida controvertida de um organismo profissional tinha sido tomada por iniciativa de entidades privadas.

72. Pelo contrário, no caso em apreço, tal como no processo Pearle⁴⁶, não há quaisquer indícios de que a atribuição de prémios de qualidade possa constituir um *encargo suplementar* para as finanças públicas. Mesmo que uma instituição designada pelo Estado opere como centro de redistribuição ou como fiduciária de um «fundo virtual»: é ponto assente que as autoridades públicas não transferem quaisquer fundos adicionais para o sistema, com vista à atribuição de prémios de qualidade e que, neste contexto, também não renunciam a quaisquer receitas que, de outro modo, lhes caberiam.

73. Assim, no caso em apreço, não se trata, essencialmente, de incentivos concedidos a certos operadores utilizando fundos públicos mas, pelo contrário, de uma intervenção, determinada pelo Estado, na formação dos preços entre, por um lado, as empresas de tratamento de leite e, por outro, os produtores de leite cru (agricultores). Mas, embora através de uma mera intervenção na formação dos preços sejam favorecidos alguns operadores à custa de outros, as vantagens trazidas por tal intervenção não são nem directa nem indirectamente concedidas por auxílios provenientes de recursos estatais⁴⁷.

74. Nestas condições, os prémios não podem ser considerados uma prestação *financiada por recursos de Estado*.

b) Vantagem para os beneficiários

75. Mesmo que se considerasse — em oposição ao entendimento aqui defendido — que os fundos distribuídos têm origem estatal, é ainda necessário examinar, em qualquer caso, se prémios como os controvertidos no processo principal constituem, em geral, uma *vantagem* para os beneficiários, que justifique qualificá-los de auxílios,

44 — V., em especial, artigo 2.º, n.º 2, alínea f), da lei sobre a qualidade dos produtos agrícolas, em conjugação com o artigo 3.º, alíneas a) e c), do regulamento de base relativo ao leite, bem como o artigo 11.º do regulamento de 1994.

45 — Acórdão já referido na nota 37, v., em especial, n.ºs 15, 37 e 38 (com outras remissões).

46 — Acórdão Pearle (já referido na nota 37, n.º 36).

47 — V. acórdão de 24 de Janeiro de 1978, van Tiggele (82/77, Collect., p. 15, n.ºs 23 a 25), no qual o Tribunal de Justiça entendeu que a fixação de preços mínimos de venda a retalho, com o objectivo de favorecer os distribuidores dum produto à custa dos consumidores, não constitui um auxílio.

na acepção dos artigos 87.º CE e 24.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68.

ções de serviço público, essa intervenção *não* cai sob a alçada do artigo 87.º, n.º 1, CE ⁵⁰.

76. Com efeito, são considerados auxílios apenas as intervenções que, independentemente da forma que assumam, sejam susceptíveis de favorecer directa ou indirectamente empresas ou que devam ser considerados uma vantagem económica que a empresa beneficiária não teria obtido em condições normais de mercado ⁴⁸.

79. Este raciocínio é, em última análise, apenas a expressão do princípio geral, segundo o qual o direito dos auxílios não se aplica a relações jurídicas, nas quais uma prestação corresponde a uma contrapartida corrente no mercado. Com efeito, quem efectua uma prestação e recebe, por isso, uma contrapartida corrente no mercado, não é destinatário de qualquer auxílio, mas opera no mercado em condições concorrenciais normais ⁵¹.

77. Assim, a questão essencial é saber se, em última análise, os prémios como os controvertidos no processo principal constituem apenas uma contrapartida corrente no mercado para os produtores de leite ou se existe neste caso uma vantagem económica, que estes produtores de leite não teriam obtido em condições normais de mercado e que, portanto, os favorece relativamente aos seus concorrentes ⁴⁹.

78. Neste contexto, o Tribunal de Justiça declarou recentemente que, na medida em que uma intervenção estatal deva ser considerada uma compensação que representa a contrapartida das prestações efectuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir *obriga-*

80. As informações fornecidas no processo principal indicam que os prémios como os atribuídos nos Países Baixos, devem, efectivamente, ser considerados uma *contrapartida* das prestações efectuadas pelos produtores de leite e não uma espécie de vantagem especial para eles. Com efeito, os prémios de qualidade não remuneram, de modo algum, apenas entregas *individuais* de leite cru, consideradas isoladamente, *uma segunda vez*, isto é, adicionalmente ao preço normal, já devido para produtos de qualidade irrepreensível. Pelo contrário, os prémios aqui em causa estão associados a um *elemento qualitativo* e também a um *elemento temporal*. São utilizados como reconhecimento adicional do fornecimento *constante* de leite cru de qualidade irrepreensível *por um*

48 — Acórdãos de 27 de Novembro de 2003, Enirisorse (C-34/01 a C-38/01, ainda não publicado na Colectânea, n.º 30), e Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (já referido na nota 37, n.º 84, com outras remissões).

49 — Acórdãos de 11 de Julho de 1996, SFEI (C-39/94, Colect., p. I-3547, n.º 60), e Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (já referido na nota 37, n.º 87).

50 — Acórdãos Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (já referido na nota 37, n.ºs 87, 89 e 94), e Enirisorse (já referido na nota 48, n.º 31).

51 — Pelo contrário, pode existir um auxílio, quando uma prestação é realizada sem qualquer contrapartida ou quando uma prestação é efectuada em condições preferenciais. A este respeito, v. acórdãos GEMO (já referido na nota 38, n.º 29), de 2 de Fevereiro de 1988, Van der Kooy e o./Comissão (67/85, 68/85 e 70/85, Colect., p. 219, n.º 28) e SFEI (já referido na nota 49, n.º 62).

período de tempo mais longo, sendo assim utilizados para remunerar um elemento de *qualidade constante*, para além de uma simples entrega única. Com efeito, para receber o prémio de qualidade, o produtor de leite deve ter entregue leite durante um período de doze semanas, que só pode ter sido penalizado, no máximo, com um ponto de redução e no qual não se tenha demonstrado a presença de resíduos de substâncias antibióticas⁵².

81. Mais complicada é a questão de saber se uma tal contrapartida sob a forma de um prémio de qualidade é *corrente no mercado*, atendendo ao seu montante, dado que o mercado em causa está fortemente regulamentado⁵³. Contudo, poderia, quando muito, entender-se que não é corrente no mercado, se o montante dos prémios atribuídos fosse superior ao que poderia ser atingido no quadro do livre jogo das forças de mercado. Ora, no caso em apreço, é ponto assente que o montante dos prémios de qualidade atribuídos aos diversos produtores era muito reduzido⁵⁴. Nestas condições, parece muito improvável que os produtores de leite favorecidos não pudessem ter recebido prémios de qualidade na mesma importância também em condições normais de mercado, isto é, sem influência do Estado na formação dos preços.

82. O facto de o montante dos prémios de qualidade poder oscilar, não se opõe à sua qualificação como contrapartida corrente no mercado. Pelo contrário, é natural que, num período durante o qual, em comparação, muitos produtores entregaram leite cru de qualidade inferior, os fornecedores de leite cru de qualidade constantemente irrepreensível devam receber prémios de qualidade correspondentemente elevados, porque o seu esforço qualitativo foi especialmente importante durante este período. Ao invés, num período durante o qual, em comparação, poucos produtores forneceram leite cru de qualidade inferior e muitos produtores forneceram leite cru de qualidade irrepreensível, os prémios de qualidade são correspondentemente reduzidos, porque, durante este período, o esforço qualitativo dos fornecedores de leite cru de qualidade constantemente irrepreensível foi menos importante.

83. Para completar a análise, observe-se ainda que o teste de qualidade do leite entregue é efectuado em conformidade com critérios previamente estabelecidos e sob a supervisão de um serviço de controlo do leite, criado especialmente para este efeito (artigo 10.º, n.º 1, do regulamento de 1994, em conjugação com o artigo 7.º do regulamento de base relativo ao leite)⁵⁵. Também de acordo com as informações fornecidas, os

52 — V. artigo 11.º, n.º 1, do regulamento de 1994.

53 — Com efeito, o próprio legislador comunitário influencia de modo não despidendo o livre jogo das forças de mercado, introduzindo um regime de preços com um preço indicativo para o leite e preços de intervenção para determinados produtos transformados e flanqueando este sistema através de um mecanismo de protecção das fronteiras externas da Comunidade, com a possibilidade de restituições à exportação e direitos niveladores no comércio com países terceiros.

54 — V. n.º 23 destas conclusões.

55 — No mesmo sentido o Tribunal de Justiça estabeleceu, no acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg* (já referido na nota 37, n.º 90), um critério, segundo o qual os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objectiva e transparente. Os restantes critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça neste acórdão (n.ºs 89 a 93) referem-se, em especial, ao caso de uma contrapartida do cumprimento de obrigações de serviço público e não podem, por isso, ser utilizados no caso em apreço.

prémios são automaticamente atribuídos a todos os produtores que satisfaçam os critérios de qualidade previstos. Consequentemente, não é de temer uma diferença de tratamento entre os produtores.

84. Nestas condições, os prémios atribuídos pelas empresas de tratamento de leite neerlandesas pelo fornecimento constante de leite cru de qualidade irrepreensível não constituem qualquer auxílio, na acepção dos artigos 87.º CE e 24.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68, mas apenas a retribuição de um esforço qualitativo especial, feito pelos produtores.

2. Redução dos preços à luz do dever de abstenção e de notificação em matéria de auxílios (artigo 88.º, n.º 3, CE)

85. Com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, essencialmente, saber se um regime nacional do tipo do neerlandês, que prevê reduções do preço para leite cru de qualidade inferior e as utiliza para financiar prémios pelo fornecimento constante de leite cru de qualidade irrepreensível, está abrangido pelo dever de abstenção e de notificação em matéria de auxílios, previsto no artigo 88.º, n.º 3, CE.

86. O dever de abstenção e de notificação, imposto pelo artigo 88.º, n.º 3, CE, diz respeito, em princípio, apenas ao *lado das despesas*, ou seja, à concessão de um auxílio ao(s) beneficiário(s). O *lado das receitas*, isto é, a cobrança de tributos para financiar o auxílio, não é, normalmente, abrangido pelo dever de abstenção e de notificação.

87. Só excepcionalmente é possível alargar este dever de abstenção e de notificação ao financiamento de um auxílio, e isto apenas quando existe uma relação directa e incidível entre o lado das receitas e o lado das despesas⁵⁶.

88. No caso vertente, é certo que muitos aspectos apontam para a existência de uma tal relação directa e incidível entre, por um lado, a redução do preço do leite cru de qualidade inferior e, por outro, os prémios assim financiados, atribuídos pelo fornecimento constante de leite cru de qualidade irrepreensível. Em especial, nos termos do artigo 11.º, n.º 2, do regulamento de 1994, o montante do prémio será fixado por cada 100 quilos de leite, de forma a que o montante total dos prémios atribuídos seja

56 — V., em especial, acórdão de 21 de Outubro de 2003, Van Calster e Cleeren (C-261/01 e C-262/01, Collect., p. I-12249, n.º 49), bem como acórdãos Enirisorse (já referido na nota 48, n.ºs 43 a 45) e Pearle (já referido na nota 37, n.ºs 29 e 30). Uma análise aprofundada da problemática pode ser encontrada nos n.ºs 32 e segs. das conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed de 4 de Março de 2001, no processo Streckgewest Westelijk Noord-Brabant e o. (C-174/02 e C-175/02, ainda não publicadas na Colectânea).

idêntico ou quase idêntico, por período, ao montante total das reduções aplicadas. As reduções arrecadadas são destinadas a uma utilização especial e são afectadas exclusivamente ao financiamento dos prémios.

C — *Conclusões finais*

89. Porém, tal como acima referido⁵⁷, o prémio em função da qualidade que, no caso em apreço, é atribuído nos Países Baixos, não constitui qualquer auxílio, na acepção do artigo 87.º CE. Nestas condições, as reduções utilizadas no seu financiamento não podem estar abrangidas pelo dever de abstenção e de notificação, previsto no artigo 88.º, n.º 3, CE.

3. Conclusão provisória

90. Pelas razões expostas, o artigo 87.º, n.º 1, CE e o artigo 88.º, n.º 3, CE, bem como o artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68 não se opõem a um regime nacional do tipo do neerlandês, que prevê reduções do preço para leite cru de qualidade inferior e as utiliza para financiar prémios pelo fornecimento constante de leite cru de qualidade irrepreensível.

91. Nas suas observações escritas, A. H. Kuipers alega que o sistema neerlandês de reduções de preços pode ser incompatível com as garantias do artigo 6.º da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais⁵⁸. E alega, neste contexto, nomeadamente, a presunção de inocência.

92. Esta opinião deve ser rejeitada, com os seguintes fundamentos: a ordem jurídica comunitária garante um padrão de protecção dos direitos fundamentais com um valor equivalente ao do artigo 6.º da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. A invocação do princípio da presunção de inocência, no caso vertente, não tem fundamento, porquanto um sistema como o neerlandês não constitui um mecanismo estatal de sanção, mas apenas uma intervenção estatal na formação dos preços. No presente caso, também não existem indícios de uma violação do direito a um processo equitativo; resulta dos autos que A. H. Kuipers teve inúmeras oportunidades para se pronunciar e que o fez amplamente.

57 — A este respeito, v. considerações nos n.ºs 61 a 84 destas conclusões.

58 — Assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950.

VI — Conclusão

93. Com base nas considerações anteriores, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma às questões prejudiciais submetidas pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven:

- 1) O 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, não se opõe a um regime nacional do tipo do neerlandês, que prevê reduções de preço e prémios em função da qualidade do leite cru entregue à empresa de tratamento de leite.
- 2) O artigo 87.º, n.º 1, CE e o artigo 88.º, n.º 3, CE, bem como o artigo 24.º, n.º 1, 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, não se opõem a um regime nacional do tipo do neerlandês, que prevê reduções de preço para leite cru de qualidade inferior e as utiliza para financiar prémios pelo fornecimento constante de leite cru de qualidade irrepreensível.