CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 24 de Março de 1998 *

1. O artigo 1.° da Directiva 75/268/CEE do Conselho, de 28 de Abril de 1975, sobre a agricultura de montanha e de certas zonas desfavorecidas [1], autoriza os Estados-Membros, «Tendo em vista a prossecução da actividade agrícola bem como a manutenção de um mínimo de povoamento ou a manutenção do espaço natural em certas zonas desfavorecidas...», a instaurar um regime particular de ajudas «... destinado a favorecer as actividades agrícolas e a melhorar o rendimento dos agricultores nestas zonas».

2. O artigo 4.° especifica que este regime comporta, entre outras medidas, «A concessão... de uma indemnização que compense as desvantagens naturais permanentes.»

3. As condições nas quais os Estados-Membros podem tomar tais medidas específicas em favor da agricultura de certas zonas desfavorecidas são esclarecidas nos artigos 17.° e seguintes do Regulamento (CEE) n.° 2328/91 do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas [2].

4. O artigo 17.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2328/91 estipula que:

«Nas regiões que figuram na lista comunitária das zonas agrícolas desfavorecidas estabelecida em conformidade com a Directiva 75/268/CEE, os Estados-Membros podem conceder, a favor das actividades agrícolas, uma indemnização compensatória anual, fixada em função das desvantagens naturais permanentes descritas no artigo 3.° da referida directiva, nos limites e condições previstos nos artigos 18.° e 19.° do presente regulamento.»

5. Precisa-se, por outro lado, no artigo 18.°, que:

«1. Quando os Estados-Membros concedam uma indemnização compensatória, os beneficiários são os agricultores que explorem pelo menos três hectares de superfície agrícola útil e se comprometam a prosseguir uma actividade agrícola em conformidade com os objectivos do artigo 1.° da Directiva 75/268/CEE durante pelo menos cinco anos a contar do primeiro pagamento de uma indemnização compensatória...

...

* Língua original: francês.

1 — JO L 128, p. 1; EE 03 F8 p. 153.

2 — JO L 218, p. 1.

3. Os Estados-Membros podem prever condições complementares ou limitativas para a concessão da indemnização compensatória, incluindo a utilização de práticas compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e da preservação do espaço natural.»

6. No que respeita à Finlândia, as condições de concessão da referida indemnização (a seguir «indemnização compensatória») foram fixadas pela decisão n.° 861/1995 do Conselho de Ministros finlandês, de 15 de Junho de 1995. De acordo com os artigos 29.° e 30.° do Regulamento n.° 2328/91, já referido, a Comissão constatou, por decisão de 29 de Agosto de 1995, que as disposições adoptadas pelo Governo finlandês reuniam as condições para a participação financeira da Comunidade, com excepção do artigo 5.°, n.° 3, da decisão n.° 861/1995, que exigia que o beneficiário da indemnização tivesse residência fixa na Finlândia. Pela decisão n.° 1097/1995, de 31 de Agosto de 1995, o Conselho de Ministros finlandês revogou essa disposição.

7. O artigo 2.° da decisão n.° 861/1995 estipula que a indemnização compensatória tem por objecto preservar a continuidade da actividade agrícola e, portanto, manter um nível mínimo de população e a vitalidade do meio rural em certas zonas pouco favoráveis à exploração agrícola.

8. O artigo 6.° da referida decisão enumera, de forma específica, as condições de concessão da indemnização relativas à residência do beneficiário. Dele resulta que a indemnização compensatória pode ser paga a um agricultor que resida na exploração ou a uma distância não superior a doze quilómetros, segundo um itinerário praticável, do centro económico desta. Todavia, a autoridade local pode decidir, por derrogação e por «motivos especiais», conceder também a indemnização compensatória a um agricultor que não preencha tal condição de residência.

9. Nesse caso, o artigo 6.°, n.° 3, exige que o agricultor explore ele próprio a sua empresa e retire pelo menos 50% dos seus rendimentos da agricultura, da horticultura, da silvicultura ou de outras actividades rurais nele referidas, actividades essas que devem ser exercidas na exploração para a qual a indemnização é requerida.

10. Os dois processos que são objecto do presente processo prejudicial respeitam à aplicação desta disposição.

11. No processo C-9/97, a recorrente no processo principal, Raija-Liisa Jokela, é proprietária, e em parte comproprietária com o seu marido, de uma exploração situada numa zona desfavorecida, na acepção da regulamentação. Desde 1994, reside na Alemanha, em Bona, com o seu marido, funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros finlandês. Foi-lhe recusada pela autoridade local competente a concessão da indemnização

compensatória para o ano de 1995, pelo motivo de não residir na exploração nem a doze quilómetros desta, no máximo, e ainda por não haver «motivos especiais» para atender ao seu pedido. R.-L. Jokela contestou esta decisão, sem sucesso, perante o maaseutuelinkeinopiiri de Etelä-Pohjanmaa (comité das actividades rurais da região de Etelä-Pohjanmaa) e, em seguida, perante o maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (comissão de recurso das actividades rurais), que suspendeu a sua decisão e colocou ao Tribunal de Justiça duas questões prejudiciais.

12. A recorrente no processo principal que deu origem ao processo C-118/97, Laura Pitkäranta, nascida em 1989, herdou uma exploração agrícola situada numa zona desfavorecida, na acepção da regulamentação, a 70 quilómetros do seu local de residência actual. Solicitou, em 1995, uma indemnização compensatória, o que foi indeferido pela autoridade local competente com o fundamento de que não residia na exploração nem a doze quilómetros desta, no máximo, e de que ela própria não era agricultora. A recorrente contestou esta decisão em primeira instância e, posteriormente, num recurso interposto perante o maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, que suspendeu a sua decisão e colocou ao Tribunal de Justiça duas questões prejudiciais, a primeira das quais idêntica à colocada no processo C-9/97.

13. Esta questão foi formulada da seguinte forma:

«1) É compatível com os objectivos dos artigos 17.° e 18.° do Regulamento (CEE) n.° 2328/91 do Conselho, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas, bem como do artigo 1.° da Directiva 75/268/CEE do Conselho, sobre a agricultura de montanha e de certas zonas desfavorecidas, conceder uma indemnização compensatória devido a desvantagens naturais a um agricultor que não reside numa exploração situada na Finlândia, numa zona desfavorecida na acepção da directiva, de que é proprietário, ou de que assume a direcção, residindo fora dessa zona na maior parte do ano?

Em caso de resposta afirmativa, ainda que parcial ou com reservas,

a) tendo em conta o disposto nos artigos 5.°, 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, e 42.°, segundo parágrafo, alínea a), do Tratado CE e, nomeadamente, o princípio da igualdade de tratamento entre os agricultores e o princípio, conexo, da proibição de discriminação, é admissível exigir de um agricultor que deseja receber a indemnização compensatória devido a desvantagens naturais referidas no artigo 6.° da decisão nacional do Conselho de Ministros, e que reside fora da exploração a uma distância por estrada superior a doze quilómetros do seu centro económico, não apenas que retire pelo menos 50% da totalidade dos seus rendimentos da agricultura, da horticultura ou de

silvicultura, ou de outras actividades exercidas na exploração, mas também que a exploração seja gerida pelo próprio?

b) é nomeadamente compatível com o princípio da segurança jurídica imposto pela ordem jurídica comunitária exigir sempre, além disso, que existam "razões especiais"?»

— uma menor que reside habitualmente junto da sua tutora, a cerca de 70 quilómetros de distância do centro de actividade da exploração agrícola, e que não exerce directamente a gestão nem a exerce através da sua tutora? (processo C-118/97).»

Quanto à admissibilidade

14. A segunda questão comporta duas variantes, consoante se trate do processo C-9/97 (Jokela) ou do processo C-118/97 (Pitkäranta):

«2) É, em particular, contrário aos princípios da proibição de discriminação e da proporcionalidade, ou a outros princípios aplicáveis do direito comunitário, excluir do benefício da indemnização compensatória

— uma agricultora que reside, na maior parte do ano noutro Estado-Membro, com o seu marido que exerce as funções de diplomata, representante do Estado finlandês, e que é também proprietário parcial da exploração em causa? (processo C-9/97)

15. O Governo finlandês e a Comissão fornecem-nos, desde logo, um certo número de elementos que devem permitir-nos apreciar a qualidade do órgão jurisdicional do maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, na acepção do artigo 177.° do Tratado CE.

16. Resulta desses elementos que esta instituição foi criada por legislação nacional, a saber a Lei finlandesa n.° 1203/1992, de 4 de Dezembro de 1992, modificada pela Lei n.° 36/1995. É formada por três membros: o presidente e o vice-presidente, nomeados por um período de cinco anos pelo Presidente da República e detentores do diploma que dá acesso à função de juiz, e que exercem a sua função a título principal; o terceiro membro é um perito nomeado para o mesmo período de tempo pelo Conselho de Ministros; varia consoante o tipo de processo e exerce as suas funções a título acessório. Todos os membros gozam de inamovibilidade nos mesmos termos que os juízes.

17. O papel do maaseutuelinkeinojen valituslautakunta em matéria de ajudas respeitantes a actividades rurais tem por base legal a Lei finlandesa n.º 1336/1992. Esta prevê que compete, numa primeira fase, à autoridade municipal responsável pelas actividades rurais pronunciar-se sobre os pedidos relativos à concessão de ajudas. Em caso de indeferimento, o interessado tem o direito de reclamar da decisão para o maaseutuelinkeinopiiri, cujas decisões são, por sua vez, susceptíveis de recurso para o maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, como sucedeu nos processos submetidos ao Tribunal de Justiça.

18. O maaseutuelinkeinojen valituslautakunta pronuncia-se sobre questões de direito, de acordo com as regras aplicáveis e segundo as regras gerais de processo.

19. O Governo finlandês precisa que o maaseutuelinkeinojen valituslautakunta é uma autoridade de recurso independente, cujas decisões podem ser impugnadas perante o korkein hallinto-oikeus. No presente caso, a decisão tomada só é susceptível de recurso mediante autorização do korkein hallinto-oikeus.

20. É, portanto, claro que o maaseutuelinkeinojen valituslautakunta é um órgão independente, que se pronuncia sobre questões de direito, segundo uma composição e um processo determinados pela lei, não pelas partes. Entendo, por isso, que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça [3], não há que duvidar de que se trata de um órgão jurisdicional na acepção do artigo 177.º do Tratado. A admissibilidade das questões prejudiciais é portanto indiscutível neste caso.

Quanto à primeira questão

21. Pergunta-se ao Tribunal de Justiça se pode ser concedida a indemnização compensatória a um agricultor que não reside na exploração, situada numa zona desfavorecida na Finlândia, mas reside fora dessa zona durante a maior parte do ano.

22. A regulamentação comunitária pertinente, a saber, a Directiva 75/268 e o Regulamento n.º 2328/91, já referidos, não exige explicitamente que o agricultor que requer o benefício da indemnização resida na exploração em causa.

23. Com efeito, como vimos, o artigo 18.º do Regulamento n.º 2328/91 precisa apenas que os beneficiários da indemnização são

3 — V., em particular, acórdãos de 30 de Junho de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Colect. 1965-1968, p. 401); de 6 de Outubro de 1981, Broekmeulen (246/80, Recueil, p. 2311); de 11 de Junho de 1987, Pretore di Salò/X (14/86, Colect., p. 2545); de 17 de Outubro de 1989, Danfoss (109/88, Colect., p. 3199); e de 17 de Setembro de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Colect., p. I-4961, n.º 23).

«... os agricultores que explorem pelo menos três hectares de superfície agrícola útil e se comprometam a prosseguir uma actividade agrícola em conformidade com os objectivos do artigo 1.° da Directiva 75/268/CEE durante pelo menos cinco anos a contar do primeiro pagamento de uma indemnização compensatória...»

e que

«... O agricultor pode ser dispensado deste compromisso quando cesse a actividade agrícola e se a exploração permanente das superfícies em causa for assegurada...».

24. De forma semelhante, o décimo considerando da Directiva 75/268, retomado no trigésimo sétimo considerando do Regulamento n.° 2328/91, evoca as

«... explorações que exerçam de uma forma estável a sua actividade nas zonas desfavorecidas...».

25. O Governo francês entende, contudo, que a condição de residência decorre implicitamente do dispositivo escolhido pelo legislador comunitário. Com efeito, não seria possível praticar uma actividade agrícola efectiva, na acepção dos objectivos da regulamentação, sem residir na exploração em causa. Por outro lado, o legislador comunitário teria igualmente um objectivo de manutenção do tecido social das zonas desfavorecidas. Este não poderia ser atingido se o agricultor beneficiário da indemnização pudesse não residir na exploração situada na zona desfavorecida.

26. O Governo finlandês insiste igualmente na importância desta consideração, nomeadamente no que respeita à manutenção de serviços essenciais à população. Não retira daí, contudo, a conclusão, contrariamente ao Governo francês, de que seja absolutamente necessário exigir ao agricultor beneficiário da indemnização a residência na exploração.

27. R.-L. Jokela considera, por seu lado, que é possível cumprir os objectivos da regulamentação, a saber a prossecução da actividade agrícola nas zonas desfavorecidas, sem necessariamente residir na exploração para a qual a indemnização é requerida ou na proximidade imediata desta. Em particular, expõe que a natureza das culturas praticadas na sua exploração bem como a presença no local de membros da sua família lhe permitem assegurar a continuidade da exploração sem estar no local.

28. Na falta de uma disposição explícita na regulamentação supracitada, há que fazer referência aos objectivos prosseguidos pelo

legislador comunitário, como precisam o Governo finlandês e a Comissão.

29. O quinto considerando da Directiva 75/268, já referida, resume os principais fins prosseguidos pelo Conselho:

«... Considerando que a deterioração persistente dos rendimentos agrícolas destas regiões, em relação a outras regiões da Comunidade, e a existência de condições de trabalho particularmente deficientes originam um êxodo agrícola e rural maciço que se traduz, no final, no abandono de terras anteriormente mantidas e, mais do que isso, em pôr em causa a viabilidade e o povoamento das zonas cuja população depende de forma preponderante da economia agrícola.»

30. O legislador entendeu, portanto, desde logo, travar a diminuição do rendimento agrícola das zonas consideradas, com o fim de evitar o êxodo rural que põe em causa, a prazo, a viabilidade e o povoamento das zonas em questão.

31. Isto resulta igualmente do artigo 1.° do Regulamento n.° 2328/91, que, no seu n.° 1, iii), evoca o apoio ao rendimento como modo de manter a viabilidade das zonas desfavorecidas. Estas duas noções constam também do n.° 2, alínea e), do mesmo artigo 1.°

32. O quarto considerando da Directiva 75/268 evoca, por seu lado, a manutenção do espaço natural nas zonas desfavorecidas, objectivo que reencontramos no artigo 1.°, n.° 1, iv), do Regulamento n.° 2328/91.

33. A regulamentação comunitária tem, pois, essencialmente como objectivo apoiar a prossecução da actividade agrícola nas zonas onde, sem este apoio, esta se mostraria comprometida, com todas as consequências negativas que tal implica para o povoamento e a preservação do espaço das zonas em causa.

34. Ora, como escreve a Comissão, um agricultor pode, pelo menos em certas circunstâncias, manter a sua exploração em actividade sem necessariamente lá residir.

35. Deve, portanto, deduzir-se que a resposta à questão deve ser positiva.

36. O artigo 1.° da Directiva 75/268, invocado pelo Governo francês na sua argumen-

tação a favor de uma resposta negativa, parece-me, pelo contrário, ir igualmente no sentido das considerações que antecedem.

37. Com efeito, como vimos, esta disposição estipula que os Estados-Membros estão autorizados a instaurar um regime particular de ajudas,

«Tendo em vista a prossecução da actividade agrícola *bem como* a manutenção de um mínimo de povoamento *ou* a manutenção do espaço natural em certas zonas desfavorecidas...» [4].

38. Esta disposição confirma, portanto, que o povoamento não é o objectivo primeiro, e ainda menos o objectivo único, do regime a criar. Pelo contrário, o povoamento, tal como a salvaguarda do espaço natural, deve resultar da manutenção da actividade agrícola, manutenção que a regulamentação tem em vista favorecer.

39. Não me parece, por isso, possível aceitar a tese segundo a qual a importância deste objectivo de povoamento significa que a regulamentação exige implicitamente uma cláusula de residência, tal como aquela a que se refere o juiz de reenvio.

40. A título subsidiário, o Governo francês argumenta que, se a cláusula de residência não faz parte das exigências implícitas da regulamentação comunitária, então, os Estados-Membros são livres de introduzir tal cláusula nas medidas nacionais destinadas a pô-la em prática, previstas no artigo 18.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2328/91, já referido.

41. Esta disposição permite, com efeito, aos Estados-Membros prever condições complementares, ou limitativas, para a concessão da indemnização compensatória. Podem, portanto, formular exigências que vão para além daquelas explicitamente contidas nas regras comunitárias. Foi, aliás, o que fez o Governo finlandês na sua decisão n.° 861/1995, em causa no processo principal.

42. Não é menos verdade que estas exigências suplementares devem ser conformes aos objectivos da regulamentação comunitária.

43. Não há, todavia, razão para aprofundar o exame desta argumentação invocada a título subsidiário pelo Governo francês, uma

4 — Sublinhado nosso.

vez que a questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio respeita à possibilidade de um Estado-Membro não impor a residência na exploração e não a de, pelo contrário, impor tal condição.

Quanto à primeira questão, alíneas a) e b)

44. Parece-me indicado examinar em conjunto as alíneas a) e b) da primeira questão, que estão estreitamente ligadas.

45. O regime instituído pela decisão n.º 861/1995 do Conselho de Ministros finlandês prevê no seu artigo 6.º, precedido do subtítulo «Residência na exploração», que é paga uma indemnização compensatória ao agricultor se ele residir na exploração ou a uma distância não superior a doze quilómetros.

46. Todavia, o terceiro parágrafo do mesmo artigo autoriza a autoridade municipal a decidir, por motivos especiais, pagar também a indemnização compensatória a um agricultor que não preencha a condição de residência prevista no primeiro parágrafo. É então exigido ao agricultor que explore ele próprio a sua empresa agrícola ou hortícola [5], ou, segundo uma tradução mais literal, que exerça a agricultura ou a horticultura mediante um empenhamento pessoal, «de sua própria iniciativa» [6]. Para mais, deve retirar pelo menos 50% da totalidade dos seus rendimentos da agricultura, da horticultura, da silvicultura ou de outras actividades rurais citadas no número em causa.

47. Estamos, pois, aqui em presença de uma regra e de uma excepção. A regra prevê a residência do requerente na própria exploração ou na proximidade imediata desta. A excepção permite derrogar este princípio por motivos especiais, na condição, contudo, de que certas condições mínimas sejam preenchidas.

48. Por isso, se a regra é compatível com o direito comunitário, a excepção deve sê-lo *a fortiori*, em virtude do princípio «quem pode o mais, pode o menos».

49. Ora, não foi sustentado nem pela recorrente, nem pelo Governo finlandês, nem pelo Governo francês, nem pela Comissão que a regra fosse incompatível com o direito comunitário. Mais: as dúvidas do juiz de reenvio, expressas na primeira questão, dizem unicamente respeito à questão de

5 — Tradução para língua portuguesa da decisão de reenvio prejudicial

6 — Tradução literal de «omatoimisesti». O texto não diz, portanto, «ele próprio» = «itse», nem «com as suas próprias forças» = «omin voimin», nem «por sua própria conta» = «oman lukuunsa».

saber se o direito comunitário permite excepções à regra da residência na exploração e não à legalidade da própria regra.

50. É, pois, possível concluir que, uma vez que a própria regra é compatível com o direito comunitário, a derrogação, que é menos severa que a regra, o é também.

51. O juiz nacional pergunta-se, contudo, se a excepção não é incompatível com o princípio da igualdade de tratamento e com o princípio, conexo, da proibição de discriminação, uma vez que exige não apenas que o requerente da indemnização retire pelo menos 50% da totalidade dos seus rendimentos das actividades exercidas na exploração mas também que ele próprio a explore. É o objecto da primeira questão, alínea a).

52. Examinemos, então, em relação a quem poderiam ser discriminadas pessoas que se encontrem numa situação do mesmo tipo que as recorrentes no processo principal.

53. Não poderia tratar-se de discriminação relativamente aos agricultores cuja exploração se encontra numa zona não desfavorecida e que não estão sujeitos a qualquer condição quanto à residência, à gestão da exploração ou aos rendimentos retirados desta. Estes agricultores não podem, com efeito, reivindicar a indemnização compensatória. Encontram-se, assim, numa situação totalmente diferente.

54. É, com efeito, perfeitamente legítimo que os Estados-Membros possam submeter a concessão de benefícios, previstos em virtude de problemas particulares de que sofrem certas regiões, ao respeito de certas condições, com o fim de garantir que os objectivos prosseguidos por um tal regime especial sejam atingidos.

55. Tratar-se-ia, então, de uma discriminação entre agricultores que residem a menos de doze quilómetros da exploração, por um lado, e aqueles que residem mais longe, por outro lado?

56. Não poderia ser esse o caso. A situação destas duas categorias de agricultores não é sequer comparável.

57. Tal como o Governo finlandês fez notar, o agricultor que resida na exploração ou nas proximidades imediatas desta contribui sempre e de forma directa para o objectivo de manter um nível mínimo de povoamento na zona desfavorecida. Pelo contrário, um agricultor que resida de facto, durante grande parte do ano, fora da zona desfavorecida não contribui automaticamente para este objectivo. Condições destinadas a assegurar um

elo de ligação mínimo entre essa pessoa e a exploração não poderiam, pois, constituir uma violação do princípio da igualdade de tratamento ou do princípio da não discriminação.

58. Lembremos também que a condição de gerir, ele próprio, a exploração é menos severa que a de nesta residir permanentemente e, também por esta razão, não poderíamos falar de discriminação em detrimento de pessoas que residam a uma maior distância.

59. Na primeira questão, alínea b), o órgão jurisdicional nacional pergunta se é compatível com o princípio da segurança jurídica, imposto pela ordem jurídica comunitária, exigir sempre, «*além disso*» [7], que exista um motivo especial.

60. Pessoalmente, sou de opinião de que o «motivo especial» não constitui tanto uma condição suplementar como uma porta de acesso (ou uma chave) para aceder a um regime mais favorável que o regime normal.

7 — Sublinhado nosso.

61. Uma pessoa que deseje ser dispensada do respeito da regra normal deve ter uma razão, digna de respeito, para dela poder escapar. É o «motivo especial». Além disso, se a cláusula relativa aos motivos especiais não figurasse no texto, estaríamos simplesmente em presença de duas possibilidades alternativas equivalentes, ou seja:

— o requerente residir a menos de doze quilómetros da quinta,

— o requerente gerir a quinta e retirar dela 50% dos seus rendimentos.

62. Ora, se fosse dada tal escolha, isto poderia conduzir a uma proliferação do número de «absentee-landlords» (proprietários ausentes).

63. Muitos proprietários poderiam, com efeito, decidir gerir a sua quinta à distância, por telefone e por fax, com a ajuda de um trabalhador rural, não passando lá mais do que um mês no Verão.

64. Por isso, deixariam de contribuir, por eles próprios, para o objectivo de manutenção do povoamento na região desfavorecida.

65. A referência a um motivo especial é, por conseguinte, perfeitamente justificada pelos objectivos do sistema de indemnizações compensatórias.

66. Resta saber se a noção de «motivo especial» viola o princípio da segurança jurídica. Este princípio exige que as regras de direito sejam claras e precisas e tem em vista garantir a previsibilidade das situações e relações jurídicas às quais se aplica o direito comunitário [8].

67. É certo que a noção de «motivo especial» é vaga e que o destinatário da norma não sabe, *a priori*, que tipos de situações poderiam fazer parte desta categoria.

68. Mas seria impossível prever antecipadamente todas estas situações. Para mais, não se trata de uma condição a preencher por todos os requerentes, mas de uma cláusula de flexibilidade destinada a contribuir para a solução de problemas particulares.

69. Todavia, no caso de o Tribunal considerar que se trata de uma condição complementar ou limitativa, ela cairia certamente na margem de apreciação que o artigo 18.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2328/91 deixa aos Estados-Membros para definir tais condições.

Quanto à segunda questão

70. Nos dois processos principais, a segunda questão colocada faz referência ao princípio da não discriminação. É de supor que o órgão jurisdicional nacional tenha em vista a ausência de discriminação arbitrária. Com efeito, sendo a questão colocada no contexto de um regime especial, derrogatório em relação ao direito comum, a discriminação em questão deve entender-se como relativa não a toda e qualquer diferença de tratamento mas unicamente a diferenças de tratamento desprovidas de justificação objectiva.

71. Isto é, aliás, confirmado pelas disposições do Tratado relativas à Política Agrícola Comum, uma vez que o artigo 39.°, n.° 2, do Tratado CE impõe a tomada em consideração das «... disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas».

72. No processo C-9/97, pergunta-se ao Tribunal se os princípios da não discriminação e da proporcionalidade, ou outros princípios de direito comunitário, impedem que se exclua do benefício da indemnização com-

8 — V. acórdãos de 15 de Fevereiro de 1996, Duff e o. (C-63/93, Colect., p. I-569), e de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973, n.° 67).

pensatória uma agricultora que reside, durante a maior parte do ano noutro Estado-Membro, com o seu marido que exerce as funções de diplomata, representando o Estado finlandês, e que é também proprietário parcial da exploração em causa.

73. R.-L. Jokela lembra, antes de mais, que, na sua versão inicial, o artigo 5.°, n.° 3, primeiro parágrafo, da decisão n.° 861/1995 do Conselho de Ministros finlandês continha uma cláusula de residência fixa na Finlândia, em relação à qual a Comissão tinha emitido objecções, segundo o procedimento previsto nos artigos 29.° e 30.° do Regulamento n.° 2328/91. O parágrafo em causa tinha então sido revogado pela decisão n.° 1097/1995 do Conselho de Ministros finlandês.

74. R.-L. Jokela entende, contudo, que, através do expediente da exigência de residência a não mais de doze quilómetros da exploração, o Governo finlandês restabeleceu, na prática, a condição que impunha uma residência fixa na Finlândia, uma vez que seria impossível satisfazer a condição dos doze quilómetros sem residir na Finlândia.

75. Não posso, todavia, partilhar deste ponto de vista. Com efeito, a cláusula de residência, na sua versão actual, não implica discriminação entre produtores de diferentes Estados-Membros, uma vez que, como sublinham tanto o Governo finlandês como a Comissão, os agricultores estabelecidos na Finlândia, a uma distância superior a doze quilómetros do centro económico da sua exploração, se encontram na mesma situação que os operadores estabelecidos noutros Estados-Membros. Assim, a situação da recorrente no processo principal, considerada como residente em Bona, é exactamente a mesma, face à regulamentação finlandesa, que se residisse em Helsínquia.

76. R.-L. Jokela alude igualmente à livre circulação dos trabalhadores, que estaria comprometida pela condição de residência imposta pelas autoridades finlandesas. Deve, contudo, notar-se que, no caso em análise, R.-L. Jokela, ao acompanhar o seu marido, diplomata, que representa o Estado finlandês junto de outro Estado-Membro, não está a exercer o seu direito à livre circulação na acepção do Tratado. A sua deslocação, tal como está descrita no processo, não tem, de facto, qualquer relação com a livre circulação dos nacionais comunitários, tal como resulta das disposições do Tratado e do direito derivado.

77. O facto de o Sr. Jokela, marido da recorrente no processo principal, ser proprietário parcial da exploração não me parece ter incidência no caso, na medida em que não se alega que ele devesse beneficiar da indemnização a qualquer título.

78. Sob reserva das considerações que se seguem, há, portanto, que concluir que as autoridades competentes finlandesas têm o

direito de aplicar as regras acima examinadas ao caso de R.-L. Jokela.

79. Esta invoca ainda uma série de argumentos destinados a demonstrar que o facto de ter acompanhado o seu marido a Bona não a impede, na prática, de assegurar, ou de fazer assegurar, a prossecução da actividade agrícola da sua exploração e de contribuir, assim, para a realização dos objectivos do regulamento.

80. Para mais, expõe que foi sem razão que as autoridades finlandesas consideraram que não preenchia as condições fixadas pelo artigo 6.° da decisão do Conselho de Ministros finlandês. Em particular, o seu local de residência é na zona desfavorecida em causa, tanto do ponto de vista da legislação social como do direito fiscal. Por outro lado, a condição segundo a qual a ausência temporária não pode exceder seis meses está preenchida no seu caso e foi aplicada de forma errada pela autoridade competente. O mesmo se deve dizer da condição relativa à proporção do seu rendimento que deve ter origem na sua actividade na exploração.

81. Todos estes argumentos não dizem respeito à questão da conformidade com o direito comunitário das condições impostas pela legislação finlandesa à concessão da indemnização compensatória, mas antes à aplicação destas condições pelas autoridades nacionais competentes. Mais particularmente, estes argumentos têm em vista demonstrar o carácter erróneo da decisão das autoridades nacionais, com base em considerações concretas e práticas que não relevam, neste caso, do direito comunitário. Trata-se, por isso, de questões que caberá à jurisdição nacional estabelecer.

82. Tal é igualmente o caso da eventual tomada em consideração, a título de «motivo especial», do facto de uma esposa ter o desejo, perfeitamente normal, de habitar com o seu marido, o qual exerce uma outra profissão a uma distância superior a doze quilómetros da exploração agrícola, seja na Finlândia ou noutro país.

83. O juiz deverá, neste contexto, ter em conta o facto de o artigo 6.°, terceiro parágrafo, da decisão do Conselho de Ministros finlandês, precisamente, não impor a condição de residência na exploração e examinar se as disposições relativas à ausência temporária da exploração, de que tratam o quarto e quinto parágrafos, se referem unicamente às pessoas que não tenham um «motivo especial», ou seja, aquelas que relevam do primeiro parágrafo.

84. No processo C-118/97, pergunta-se ao Tribunal se os princípios da não discriminação e da proporcionalidade, ou outros princípios de direito comunitário, impedem que se exclua do benefício da indemnização compensatória uma menor que habita permanentemente com a sua representante legal, a cerca de 70 quilómetros do centro económico da exploração, que não é gerida nem

por ela própria nem pela sua representante legal.

85. L. Pitkäranta não apresentou observações ao Tribunal, e nem o Governo finlandês nem a Comissão desenvolveram considerações detalhadas a propósito de casos deste tipo.

86. Não creio que a exclusão de uma menor, pelo facto de não gerir a exploração, constitua uma discriminação contrária ao direito comunitário. De facto, como vimos acima, os Estados-Membros têm o direito de fixar condições complementares à concessão da indemnização compensatória, a fim de assegurar que esta apenas seja atribuída nos casos em que tal seja conforme aos objectivos do regulamento. Em particular, os Estados-Membros podem, neste quadro, procurar garantir a existência de um elo de ligação suficiente entre o agricultor e a zona desfavorecida, exigindo, por exemplo, não apenas que o beneficiário retire metade dos seus rendimentos da exploração mas que ele próprio a explore.

87. Dito isto, não creio, contudo, que esta conclusão seja o aspecto determinante do processo e desejaria ainda fazer algumas observações de carácter mais geral que, aliás, valem também, *mutatis mutandis,* para o processo C-9/97.

88. O observador neutro fica impressionado pelo facto de, na Finlândia, a forma como a directiva foi transposta, ou como ela é aplicada, poder conduzir ao resultado paradoxal de explorações agrícolas continuarem a funcionar em regiões desfavorecidas, sem que ninguém pareça elegível para obter a indemnização compensatória, quando a manutenção das explorações implica que devam existir pessoas no local que executem os trabalhos agrícolas e pessoas que, no local ou à distância, assegurem as tarefas de gestão.

89. Poder-se-ia, assim, num caso extremo, chegar ao resultado paradoxal de uma actividade agrícola existente, que contribua manifestamente para assegurar os objectivos da Directiva 75/268, vir eventualmente a desaparecer se a sobrevivência económica depender da concessão da indemnização compensatória.

90. Seria, pois, necessário que as autoridades competentes examinassem se as condições nacionais para a concessão da indemnização não são de tal forma rígidas que chegam a um resultado contraproducente em certas situações particulares. Será por a concessão da indemnização estar reservada de forma demasiado restrita à pessoa do proprietário das terras?

91. Compreende-se que deva ser esta a regra geral. Todavia, em situações particulares, como a de uma proprietária cônjuge de um diplomata e, mais ainda, a de uma proprietária menor que não está em condições, nem

pelos seus próprios meios nem através da sua representante legal, de executar os trabalhos agrícolas ou de tomar decisões relativas à gestão da exploração, outras pessoas, que assegurem uma ou outra destas tarefas, deveriam poder aceder ao benefício da indemnização. Isto, em todo o caso, desde que os factos demonstrem que estas duas tarefas são efectivamente asseguradas por alguém.

92. Estamos aqui a pensar nas pessoas que trabalham na quinta (o órgão jurisdicional de reenvio cita a família do pai de L. Pitkäranta) ou que aí vivem gozando de um direito de usufruto sobre parte da exploração e, assim, talvez participem na sua gestão (a avó de L. Pitkäranta).

93. Poder-se-ia também pensar num gestor que exercesse a sua actividade por conta e em nome do proprietário e fosse remunerado por este. Um locatário que explorasse a propriedade poderia igualmente entrar em linha de conta.

94. Lembremos que o artigo 18.° do Regulamento n.° 2328/91 prevê que, «Quando os Estados-Membros concedam uma indemnização compensatória, os beneficiários são os agricultores...». Ora, um agricultor não tem necessariamente que ser proprietário da exploração.

95. A fim de dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta tão útil quanto possível, desejaria, por isso, examinar igualmente o problema de saber se algum dos princípios de direito comunitário por ele mencionados se opõe a que um Estado-Membro instaure o regime estabelecido pela directiva de tal forma que nem o proprietário das terras nem outra pessoa que execute de facto os trabalhos agrícolas e/ou assegure efectivamente a gestão da quinta possa beneficiar da indemnização compensatória.

96. Como vimos acima, os Estados-Membros têm o direito de fixar condições que garantam a existência de um elo de ligação suficiente entre o agricultor e a zona desfavorecida.

97. Nesta perspectiva, poderão, sem violar o princípio da não discriminação, tratar de maneira diferente situações que não sejam comparáveis.

98. Mas o Tribunal julgou também que, para o princípio da não discriminação ser violado, é necessário que tenha havido um tratamento diferente de situações comparáveis, implicando uma desvantagem para certos operadores em relação a outros, sem que esta diferença de tratamento se justifique pela existência de diferenças objectivas de uma certa importância [9].

9 — V., nomeadamente, acórdão de 15 de Janeiro de 1985, Finsider/Comissão (250/83, Recueil, p. 131, n.° 8).

99. Existem incontestavelmente diferenças entre o caso em que um proprietário, agricultor, reside na exploração, assegura a sua gestão e participa nos trabalhos agrícolas e aquele em que a exploração e a gestão estão nas mãos de um familiar do proprietário, de um gestor ou de um locatário.

100. Mas, nos dois casos, os objectivos da Directiva 75/268, a saber, a continuação da exploração e o povoamento da zona, são atingidos, mesmo se, no segundo caso, o proprietário neles não participa directamente.

101. Parece-me, por isso, que tal situação é suficientemente comparável à do proprietário-agricultor, ou que as diferenças objectivas existentes não têm uma importância tal que possa justificar que nem o proprietário nem qualquer das pessoas implicadas na gestão da quinta ou nos trabalhos diários possam ser incluídos no benefício da indemnização compensatória.

102. Está perfeitamente claro que a cláusula do «motivo especial» tem um papel essencial, uma vez que permite assegurar que cada caso seja examinado à luz dos seus méritos próprios e que o risco de uma generalização dos «absentee-landlords» possa ser evitado.

103. O órgão jurisdicional de reenvio evoca igualmente o princípio da proporcionalidade.

104. Resulta da jurisprudência que, a fim de estabelecer a conformidade de uma regra de direito com o princípio da proporcionalidade, importa verificar, em primeiro lugar, se os meios que a regra põe em prática para realizar o objectivo que tem em vista estão de acordo com a importância deste e, em segundo lugar, se são necessários para o atingir [10].

105. Neste caso, os objectivos visados são a prossecução da actividade agrícola e a manutenção do povoamento na zona desfavorecida. Se da legislação nacional que transpõe a directiva e que deve, tal como esta, respeitar o princípio da proporcionalidade [11] resultasse que nenhuma das pessoas que assumem os trabalhos da quinta e/ou a gestão da exploração podia ser incluída no benefício da indemnização, então o princípio da proporcionalidade seria, na minha opinião, violado.

106. Enfim, uma tal situação poderia igualmente constituir uma infracção relativamente ao artigo 18.° do Regulamento n.° 2328/91, que prevê que, «Quando os Estados-Membros concedam uma indemnização

10 — V., por exemplo, o acórdão de 2 de Maio de 1990, Hopermann (C-358/88, Colect., p. I-1687).

11 — V., a título de exemplo da necessidade de uma medida nacional respeitar o princípio da proporcionalidade, o acórdão de 23 de Janeiro de 1997, Pastoors (C-29/95, Colect., p. I-285).

compensatória, os beneficiários são os agricultores que explorem pelo menos três hectares de superfície agrícola útil e se comprometam a prosseguir uma actividade agrícola em conformidade com os objectivos do artigo 1.° da Directiva 75/268/CEE durante pelo menos cinco anos...»

107. Em minha opinião, as condições complementares ou limitativas que o n.° 3 deste artigo autoriza os Estados-Membros a prever não deveriam levar a que uma actividade agrícola realmente existente e que se desenvolva em conformidade com os objectivos da Directiva 75/268 não possa beneficiar da indemnização compensatória pelo facto de esta ser reservada apenas ao proprietário das terras.

108. Proponho, pois, ao Tribunal de Justiça que a segunda questão relativa aos dois processos seja completada no sentido de que tanto o princípio da não discriminação como o princípio da proporcionalidade e o artigo 18.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2328/91 são susceptíveis de ser violados se, em virtude da legislação nacional, nem o proprietário, vivendo a mais de doze quilómetros da quinta, nem qualquer das pessoas que asseguram a gestão da exploração ou a execução dos trabalhos diários puderem beneficiar da indemnização compensatória, enquanto a actividade agrícola for prosseguida nesta exploração e esta última continuar a ser habitada.

Conclusões

109. À luz do que precede, propomos que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma às questões colocadas pelo maaseutuelinkeinojen valituslautakunta:

«1) É compatível com os objectivos das disposições dos artigos 17.° e 18.° do Regulamento (CEE) n.° 2328/91 do Conselho, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas, bem como do artigo 1.° da Directiva 75/268/CEE do Conselho, sobre a agricultura de montanha e de certas zonas desfavorecidas, conceder uma indemnização compensatória de desvantagens naturais a um agricultor quando este não reside, na maior parte do ano, numa exploração situada na Finlândia, numa zona desfavorecida na acepção da directiva, da qual é proprietário ou de que assume a direcção, residindo fora desta zona.

a) Os Estados-Membros podem prever condições complementares ou limitativas para a concessão da indemnização compensatória, por exemplo, o

facto de o explorador agrícola retirar uma certa parte do seu rendimento global de actividades exercidas na exploração, e de a exploração ser gerida pelo próprio agricultor, no caso de o agricultor residir fora da exploração, sem que estas atentem contra o princípio da igualdade de tratamento dos agricultores e o princípio, conexo, da proibição de discriminação, assim como contra o princípio da proporcionalidade ou outro princípio de direito comunitário.

b) Dado que o Estado-Membro pode prever condições complementares ou limitativas para a concessão da indemnização compensatória, pode também prever, por motivos especiais, condições menos estritas que as prescritas como regra geral, sem que isto prejudique o princípio da segurança jurídica imposto pela ordem jurídica comunitária.

2) O princípio da não discriminação e o princípio da proporcionalidade não se opõem a que uma legislação nacional, adoptada em aplicação da Directiva 75/268, exclua do benefício da indemnização compensatória pessoas que se encontrem no mesmo tipo de situação das pessoas em causa nos litígios dos processos principais.

Todavia, estes princípios e o artigo 18.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2328/91 opõem-se a que, em tais hipóteses, nenhuma outra pessoa possa ser incluída no benefício da indemnização, apesar de a actividade agrícola prosseguir e de a exploração continuar a ser habitada.»