CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CLAUS GULMANN

apresentadas em 20 de Abril de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A questão submetida neste processo ao Tribunal de Justiça para decisão prejudicial pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, tem por base a regulamentação sobre quotas leiteiras instituída na Comunidade em 1984 através dos Regulamentos n.os 856/84 e 857/84 do Conselho [1].

O sistema de quotas leiteiras e as suas implicações no termo do arrendamento

2. Não é necessário descrever a regulamentação em pormenor. A mesma é conhecida do Tribunal de Justiça em virtude dos numerosos casos a que deu origem.

O objectivo do sistema é diminuir o crescimento da produção de leite e possibilitar o desenvolvimento estruturado, tendo em conta as condições particulares de produção a nível nacional e regional. O essencial do sistema é que, directa ou indirectamente, são fixadas quotas (designadas «quantidades de referência») para a produção de leite nas explorações individuais e é cobrada uma «imposição suplementar» se essas quotas forem excedidas. As quotas são fixadas com base na produção efectiva num determinado ano de referência.

O sistema introduz uma limitação muito considerável da liberdade de acção de que os agricultores podiam eventualmente gozar e estão em jogo grandes interesses económicos. Se a uma exploração não tiver sido atribuída uma quota, não pode ser usada de forma rentável para a produção de leite. Um agricultor que deseje estabelecer-se como produtor de leite deve adquirir uma exploração à qual tenha sido atribuída uma quota.

3. Não surpreende que este sistema tenha dado origem a problemas nas relações entre os proprietários e os arrendatários de explorações agrícolas. O Tribunal de Justiça já teve ocasião de decidir sobre essas

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO L 90, p. 10 e 13; EE 03 F30 pp. 61 e 64.

questões num grande número de casos [2]. O Tribunal pronunciou-se, designadamente, sobre a questão de saber se e em que medida se pode deduzir do direito comunitário que, quando o arrendamento termina, o proprietário é obrigado a pagar ao arrendatário uma compensação económica nos casos em que a quota leiteira ligada à exploração foi atribuída ao arrendatário mas passa para o proprietário no termo do contrato de arrendamento.

4. Um dos princípios fundamentais do sistema é que as quotas leiteiras se transmitem com a terra. O artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 857/84 prevê que: «em caso de venda, arrendamento, ou transmissão por herança de uma exploração, a quantidade de referência correspondente é transferida total ou parcialmente para o comprador, rendeiro ou herdeiro, segundo modalidades a determinar»; o Tribunal declarou que esse princípio também se aplica nos casos em que se verifica o termo do arrendamento [3]. De resto, as disposições originais do Regulamento n.° 857/84 não continham qualquer disposição específica para as relações entre os senhorios e os arrendatários quando o contrato de arrendamento chega ao seu termo.

Todavia, em 1985 o Regulamento n.° 857/84 foi alterado e foi introduzido um novo n.° 4 no artigo 7.° que prevê, relativamente ao termo dos contratos de arrendamento, que «os Estados-membros podem prever que a totalidade ou parte da quantidade de referência correspondente à exploração que é objecto de arrendamento seja posta à disposição do arrendatário cessante, se este entender continuar a produção leiteira». A fundamentação dessa disposição foi que, em certos casos, a aplicação do artigo 7.° criava situações difíceis de natureza económica e social para o arrendatário cessante [4].

5. Verificou-se na prática que as regras especiais estabelecidas no artigo 4.°, n.° 1, do regulamento podem ser também importantes para os arrendatários. Ao abrigo dessa disposição, os Estados-membros podem, para efeitos de reestruturação da produção de leite, conceder uma indemnização aos produtores que se comprometam a abandonar definitivamente a produção leiteira. Nos termos do artigo 4.°, n.° 2, as quantidades de referência assim libertadas são, em caso de necessidade, acrescentadas à reserva nacional para serem concedidas a outros produtores em certos casos. Não é necessário continuar a análise quanto ao interesse que um arrendatário cujo arrendamento está a chegar ao seu termo pode ter em pedir uma indemnização pelo abandono definitivo da produção de leite. Também não é necessário explicar que o interesse do senhorio deve também ser salvaguardado a este respeito. Não existem disposições específicas na regulamentação aplicável quanto à forma como devem ser resolvidos estes conflitos de

2 — De primordial importância para solução do presente caso são os acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 1989, Wachauf (5/88, Colect., p. 2609), e de 6 de Dezembro de 1991, Posthumus (C-121/90, Colect., p. I-5833), que serão discutidos mais adiante. Os outros acórdão relativos às relações entre proprietários e arrendatários são os acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Janeiro de 1991, Ballmann (C-341/89, Colect., p. I-25), de 10 de Janeiro de 1992, Kühn (C-177/90, Colect., p. I-35), e de 9 de Julho de 1992, Maier (C-236/90, Colect. p. I-4483). V. também as conclusões do advogado-geral C. O. Lenz no processo C-98/91, Herbrink (ainda não julgado).

3 — Acórdão de 13 de Julho de 1989, n.° 3, Wachauf, nota 2.

4 — V. o sexto considerando do Regulamento (CEE) n.° 590/85 do Conselho de 26 de Fevereiro de 1985, (JO L 68, p. 1), e a sua versão corrigida (JO L 81, p. 4; EE 03 F30 p. 64).

interesses. Tal como se atribui aos próprios Estados-membros a competência para decidir se devem ser instituídos sistemas efectivos de indemnização, estes têm autonomia para adoptar regras específicas quanto à implementação de quaisquer desses sistemas.

6. Com base apenas no que acaba de dizer-se, pode concluir-se que as normas comunitárias aqui relevantes não instituem qualquer obrigação expressa de os Estados-membros assegurarem os interesses económicos do arrendatário relativamente às quotas leiteiras quando o arrendamento chega ao seu termo. A disposição específica do artigo 7.° n.° 4 é, sem dúvida, expressamente dirigida a resolver os problemas do arrendatário, mas essa norma não obriga os Estados-membros a adoptar regras, que, em qualquer caso, têm um alcance limitado, tornando-se pouco atractivas em todos os casos em que o arrendamento chega ao seu termo mas o arrendatário não deseja continuar a produção de leite noutra exploração. Acresce que o sistema especial de indemnização previsto no artigo 4.°, n.° 1, é facultativo para os Estados-membros e, em qualquer caso, foi deixada à sua discrição a eventual adopção de quaisquer disposições pormenorizadas de aplicação.

Por outro lado, é claro, na minha opinião, que as normas comunitárias não impedem os Estados-membros de adoptarem disposições com o objectivo de protegerem os interesses económicos dos arrendatários pelo facto de, quando um contrato de arrendamento termina, as quotas leiteiras continuarem ligadas à exploração que assim é deixada.

7. A questão fundamental a decidir neste processo é a de saber se é possível deduzir das disposições relevantes do direito comunitário ou dos princípios do direito comunitário relativos à protecção dos direitos fundamentais que os Estados-membros têm a obrigação de proteger os interesses económicos dos arrendatários, e, em caso afirmativo, em que medida e em que condições.

Matéria de facto e legislação nacional

8. Em 1962, o demandante no processo principal, Dennis Bostock, tomou de arrendamento uma exploração agrícola que anteriormente tinha sido arrendada pelo seu pai e pelo seu avô. Em 1962, a exploração tinha um efectivo de 40 vacas. D. Bostock alargou consideravelmente as instalações de produção e os efectivos pecuários ao longo dos anos e, no termo do contrato de arrendamento, havia 64 vacas na exploração. Aquando da instituição do sistema de quotas leiteiras, foi-lhe atribuída uma quota leiteira correspondente à sua produção no ano de referência. Em 1984, principalmente por razões de saúde, decidiu entregar a exploração arrendada ao proprietário. A entrega produziu efeitos na data estipulada de 25 de Março de 1985, e, em conformidade com as normas aplicáveis na matéria, foi elaborado um documento especial relativo às obrigações financeiras das partes. De acordo com a informação de que dispomos, não foi pedida nem paga qualquer compensação relativamente à quota leiteira.

D. Bostock tinha considerado a questão, mas ele próprio e os seus consultores tinham chegado à conclusão de que não havia qualquer fundamento legal para pedir essa compensação, quer à luz do direito comunitário quer do direito nacional. Segundo a análise que D. Bostock fez da situação, não tinha possibilidade de reivindicar o sistema de indemnização pelo abandono definitivo da produção de leite que tinha sido instituído no Reino Unido simultaneamente com a instituição do sistema de quotas leiteiras. Ao abrigo desse sistema de indemnização, tinha de ser apresentado um requerimento dentro do curto período estabelecido e o pedido estava sujeito a condições que ele não podia preencher. Essas condições incluíam o consentimento do proprietário, que D. Bostock considerava não poder obter. Além disso, haviam outros fundamentos que impediam D. Bostock de fazer uso da possibilidade, a que se refere o artigo 7.°, n.° 4, do regulamento, de conservar a quota leiteira. Por um lado, não desejava continuar com a exploração agrícola e, por outro lado, o artigo 7.°, n.° 4, não tinha sido posto em prática no Reino Unido.

9. Todavia essa situação legal era considerada insatisfatória. Por essa razão, através da adopção da Agriculture Act 1986, foram adoptadas normas que permitem ao arrendatário obter indemnização do senhorio relativamente à quota leiteira quando o contrato de arrendamento chega ao seu termo. Essas normas entraram em vigor em Setembro de 1986 e as sections 13 e 14 juntamente com os schedules 1 e 2 adoptavam disposições pormenorizadas para o cálculo da indemnização. Os princípios fundamentais desse sistema legal eram os seguintes: o direito de indemnização é condicionado pelo facto de ter sido atribuída ao arrendatário cessante uma quota leiteira durante a vigência do contrato. A indemnização é calculada segundo uma fórmula estabelecida com base numa divisão teórica entre o arrendatário e o senhorio; no caso de não se chegar a acordo, qualquer das partes pode pedir que o litígio seja solucionado por arbitragem. Foi afirmado durante o processo no Tribunal de Justiça que esse sistema constitui uma base apropriada para garantir uma razoável protecção dos interesses económicos do arrendatário.

Contudo, não foi atribuído efeito rectroactivo a essa lei e, por isso, a mesma não pode ser invocada pelos arrendatários cujos contratos chegaram ao seu termo no período compreendido entre a instituição do sistema de quotas leiteiras, em Abril de 1984, e a data em que as novas regras entraram em vigor, em Setembro de 1986. Nestes termos, D. Bostock não estava abrangido pelo sistema de indemnização.

10. Só após o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 13 de Julho de 1989 no processo Wachauf é que D. Bostock tomou conhecimento de que lhe seria eventualmente possível pedir uma indemnização com base no direito comunitário. D. Bostock insistiu especialmente no n.° 19 do acórdão do Tribunal de Justiça, segundo o qual:

— «uma regulamentação comunitária que privasse, sem qualquer indemnização, o arrendatário, no termo do contrato de arrendamento, dos frutos do seu trabalho e dos investimentos que efectuou na exploração arrendada seria incompatível

com as exigências que decorrem da protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária», e

— «como estas exigências vinculam igualmente os Estados-membros aquando da *implementação* das *regulamentações* comunitárias, segue-se que estes são obrigados a, na medida do possível, aplicá-las respeitando as referidas exigências».

11. Nesse contexto, D. Bostock propôs, em Maio de 1990, uma acção contra o Ministério da Agricultura na High Court, pedindo que o governo fosse obrigado a tomar as disposições adequadas para indemnização dos arrendatários que tinham entregue as suas explorações entre Abril de 1984 e Setembro de 1986. Argumentou que esse objectivo podia ser alcançado pela aplicação das disposições relativas à indemnização do Agriculture Act 1986 a esses arrendatários ou, em alternativa, adoptando outras medidas apropriadas [5].

12. A High Court submeteu ao Tribunal de Justiça duas questões para decisão a título prejudicial.

A primeira questão

13. O fundamento desta questão [6] é a situação factual em que se encontra D. Bostock, ou seja, uma situação em que a quota leiteira foi atribuída na vigência do arrendamento e, no termo do mesmo, se transferiu para o senhorio sem qualquer indemnização, observando-se que o arrendatário não estava em condições de reivindicar a aplicação dos sistemas a que se refere o artigo 4.°, n.° 1 e o artigo 7.°, n.° 4 do Regulamento n.° 857/84. Pergunta-se se, nestas circunstâncias, pode deduzir-se do direito comunitário a obrigação, para os Estados-membros, de instituir um sistema de indemnização correspondente ao que foi adoptado pelo Agriculture Act 1986, aplicável aos arrendatários cujo arrendamento terminou no período compreendido entre Abril de 1984, data em

5 — A High Court declarou que havia sessenta outros arrendatários na mesma situação de D. Bostock, que tinham proposto acções contra os proprietários com vista a obterem uma indemnização correspondente à prevista no Agriculture Act 1986. Esses processos tinham sido suspensos até decisão do Tribunal de Justiça quanto às questões apresentadas no presente processo.

6 — Esta questão tem o seguinte teor:
«Devem os Regulamentos (CEE) n.os 804/68 e 857/88 do Conselho e o Regulamento n.° 1371/84 da Comissão e/ou os princípios gerais do direito comunitário ser interpretados como tendo imposto a um Estado-membro a obrigação de adoptar, relativamente ao período de Abril de 1984 (quando entrou em vigor o sistema de quantidades de referência) a Setembro de 1986 (quando entraram em vigor no Reino Unido as disposições sobre indemnização do Agriculture Act 1986), medidas semelhantes às adoptadas no Reino Unido através do Agriculture Act 1986 relativamente ao período posterior a 1986 e que atribuem a um rendeiro o direito de receber indemnização do seu senhorio no caso de:
i) ter sido atribuída ao rendeiro uma quantidade de referência relativamente à exploração, de acordo com os referidos regulamentos;
ii) o rendeiro ter entregue a exploração ao senhorio durante o período em questão;
iii) no momento da cessação do arrendamento, a quantidade de referência ter passado com a exploração para o senhorio;
iv) a situação não estar abrangida pelo artigo 7.°, n.° 4, do Regulamento n.° 857/84, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 590/85 do Conselho e, em todo o caso, o Estado-membro em questão não ter exercido o poder que lhe é conferido por essa disposição para colocar uma parte ou toda a quantidade de referência à disposição do rendeiro cessante;
v) o Estado-membro em questão ter instituído um 'sistema para rendeiros cessantes' de acordo com o artigo 4.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 857/84, mas o rendeiro ser obrigado a obter a autorização do senhorio para beneficiar do sistema, não sendo os pedidos nesse sentido aceites à data em que o rendeiro rescindiu o contrato e estando o sistema limitado aos meios financeiros disponíveis para compensação aos rendeiros cessantes?"

que o sistema de quotas entrou em vigor, e Setembro de 1986, data de entrada em vigor do Agriculture Act 1986. Pergunta-se especialmente se uma obrigação dessa natureza se pode deduzir da regulamentação relevante do direito comunitário e/ou dos princípios gerais do direito comunitário.

14. D. Bostock argumenta em particular que, segundo o direito comunitário, os princípios fundamentais vinculam os Estados-membros, que esses princípios incluem a proibição de discriminação e o respeito do direito da propriedade, que as normas relativas à indemnização por quotas leiteiras estão abrangidas pelo direito comunitário e que os Estados-membros têm por isso a obrigação de respeitar esses princípios quando adoptam legislação nacional relativa à indemnização dos arrendatários. Na opinião de D. Bostock, o artigo 5.° do Tratado CEE impõe aos Estados-membros a obrigação de assegurarem a plena aplicação do direito comunitário e o cumprimento dessa obrigação incumbe tanto aos órgãos administrativos como aos órgãos jurisdicionais nacionais. Resulta também do direito comunitário, na opinião de D. Bostock, que os órgãos legislativos são obrigados a alterar a legislação nacional se o Tribunal de Justiça concluir que a mesma é incompatível com o Tratado.

15. Deve dizer-se desde já que não se pode deduzir das disposições dos regulamentos especialmente referidos na questão prejudicial uma resposta afirmativa à questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional. Os regulamentos em questão são o Regulamento n.° 856/84 do Conselho, que altera o Regulamento n.° 804/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, e introduziu a disposição que constitui a base do sistema de quotas leiteiras, o Regulamento n.° 857/84 do Conselho que estabelece as regras gerais relativas ao sistema de quotas leiteiras, e o Regulamento n.° 1371/84 da Comissão que fixa as regras de aplicação do Regulamento n.° 857/84. Esses regulamentos não fornecem qualquer elemento que permita concluir que os Estados-membros têm a obrigação de estabelecer a protecção dos interesses económicos dos arrendatários quando o arrendamento chega ao seu termo. Tal como disse anteriormente, algumas disposições do Regulamento n.° 857/82 podem, em certas circunstâncias, proporcionar uma protecção dos interesses económicos do arrendatário, mas são disposições que os Estados-membros podem, mas não são obrigados, implementar. Na minha opinião, se algo de significativo pode ser deduzido do sistema do regulamento com vista a responder à questão do órgão jurisdicional nacional, é que, pelo contrário, se deixa a cada um dos Estados-membros a possibilidade de decidir se, e em que medida, deve ser garantida a protecção dos interesses económicos dos arrendatários.

16. Deve observar-se a esse respeito que o Regulamento n.° 857/84 do Conselho foi revogado e substituído pelo Regulamento n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos [7]. Esse regulamento altera nalguns aspectos os princípios estabelecidos no Regulamento n.° 857/84 relevantes num caso como o dos autos.

7 — JO L 405, p. 1.

O princípio de que, no caso de mudança de proprietário ou de arrendatário de uma exploração, a quota leiteira é transferida com a exploração está estabelecido no artigo 7.°, n.° 1, do regulamento. Essa disposição é completada por uma nova disposição, o artigo 7.°, n.° 2, nos termos seguintes:

«na falta de acordo entre as partes, no caso de arrendamentos rurais que expirem sem prorrogação possível em condições análogas, ou em situações que comportem efeitos jurídicos comparáveis, as quantidades de referência disponíveis nas explorações em causa serão transferidas, total ou parcialmente, para os produtores que as recuperem, nos termos das disposições adoptadas ou a adoptar pelos Estados-membros, tendo em conta os legítimos interesses das partes».

Uma obrigação equivalente de tomar em conta «*os legítimos interesses das partes*» consta do artigo 8.° do regulamento, que estabelece regras correspondentes às do artigo 4.° do Regulamento n.° 857/84.

Durante a audiência, a Comissão declarou que estas novas regras deviam ser analisadas à luz dos fundamentos do acórdão Wachauf.

Não há necessidade neste processo de ter em conta os efeitos legais das novas disposições. Basta dizer que é presumivelmente possível deduzir da nova regulamentação uma vaga obrigação de os Estados-membros, numa situação como a dos autos, adoptarem disposições que tenham em conta os legítimos interesses das partes, incluindo os arrendatários.

Considero que essas novas disposições não têm um significado decisivo para responder à questão determinante dos presentes autos, que é a de saber se pode deduzir-se dos princípios do direito comunitário relativos à protecção dos direitos fundamentais uma obrigação positiva dos Estados-membros de protegerem os interesses económicos dos arrendatários no termo do contrato de arrendamento. Parece que essa obrigação decorre agora expressamente dum regulamento adoptado pelo Conselho, mas não se pode concluir daí que essa obrigação não existisse anteriormente com base nos princípios gerais do direito comunitário relativos à protecção dos direitos fundamentais. As novas disposições podem significar que o Conselho considerou necessário impor expressamente essa obrigação aos Estados-membros, mas também pode significar apenas que o Conselho considerou adequado declarar expressamente essa obrigação, mesmo que a mesma já estivesse implícita nos princípios gerais do direito comunitário.

17. Antes de analisar a questão de saber se, numa situação em que termina um contrato de arrendamento, se pode deduzir, com base nos direitos fundamentais aplicáveis na ordem jurídica comunitária, a existência de

obrigações dos Estados-membros, é necessário analisar previamente o acórdão do Tribunal de Justiça proferido no processo Wachauf e considerar então brevemente o conteúdo material da obrigação de proteger os interesses dos arrendatários, que pode ser deduzida dos direitos fundamentais aplicáveis em direito comunitário.

O processo Wachauf

18. O processo Wachauf referia-se a uma questão prejudicial submetida ao Tribunal de Justiça por um tribunal alemão. Wachauf tinha explorado uma exploração agrícola na qualidade de arrendatário. Quando o proprietário rescindiu o contrato, Wachauf reclamou uma indemnização pelo abandono definitivo da produção de leite de acordo com as disposições do direito alemão aplicáveis na matéria. As autoridades indeferiram ao seu pedido porque o proprietário recusara o seu consentimento e esse consentimento era, nos termos da lei alemã, condição necessária para que esse pedido fosse deferido. O órgão jurisdicional alemão baseou-se no facto de que, no início do arrendamento, a propriedade arrendada não estava equipada para a produção de leite e que foi Wachauf quem, durante o arrendamento, criou as bases para a produção de leite na propriedade arrendada. O órgão jurisdicional alemão tinha dúvidas sobre a forma de aplicar em tais circunstâncias as disposições comunitárias relevantes, ao abrigo das quais a quota leiteira é transferida para o proprietário (a quota leiteira acompanha a terra). O Tribunal de Justiça, em resposta às questões submetidas, declarou que as regras gerais desse regulamento eram também aplicáveis numa situação como a de Wachauf. No seu despacho de reenvio, todavia, o órgão jurisdicional alemão tinha declarado que esse resultado não era razoável quando o proprietário nunca tinha produzido leite nem tinha contribuído para construir uma exploração de produção de leite, uma vez que o arrendatário seria nesse caso privado dos frutos do seu trabalho sem qualquer indemnização, o que é contrário à constituição alemã.

Em resposta a essa posição, o Tribunal de Justiça, nos n.os 17 e 18 do seu acórdão, remeteu em primeiro lugar para a sua jurisprudência constante, nos termos da qual os direitos fundamentais são parte integrante dos princípios gerais do direito, cuja observância compete ao Tribunal de Justiça assegurar, e recordou brevemente o conteúdo dos direitos fundamentais relevantes. No n.° 19 declarou que: «uma regulamentação comunitária que privasse, sem qualquer indemnização, o arrendatário, no termo do contrato de arrendamento, dos frutos do seu trabalho e dos investimentos que efectuou na exploração arrendada, seria incompatível com as exigências que decorrem da protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária e que estas exigências vinculam igualmente os Estados-membros aquando da implementação das regulamentações comunitárias...». Nos n.os 20 e 21 do mesmo acórdão analisou o objectivo do artigo 7.°, n.° 4 e do artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 857/84 e declarou, no n.° 22, que: «a regulamentação comunitária em causa deixa às autoridades nacionais competentes uma margem de apreciação suficientemente ampla para lhes permitir aplicar essa regulamentação em conformidade com as exigências decorrentes da protecção dos direitos fundamentais, quer dando ao arrendatário a possibilidade de conservar, no todo ou em parte, a quantidade de referência se pretender continuar com a sua produção

leiteira, quer indemnizando-o se se comprometer a abandonar definitivamente essa produção». Concluiu então no n.° 23: «o argumento que se baseia na contradição existente entre a regulamentação em causa e as exigências decorrentes da protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária deve ser, de imediato, rejeitado».

19. Há claramente diferenças muito importantes entre o caso Wachauf e o caso presente. O caso Wachauf dizia respeito à aplicação de disposições respeitantes à indemnização no caso de abandono definitivo da produção leiteira. No presente caso, D. Bostock absteve-se de pedir inicialmente tal indemnização, desde logo porque considerou, e correctamente, de acordo com a informação que recebemos, que não lhe era possível reivindicar a aplicação do sistema posto em vigor pelo Reino Unido. No caso Wachauf, o arrendamento foi denunciado pelo proprietário, enquanto que no caso presente foi D. Bostock que rescindiu o contrato de arrendamento. No caso Wachauf, a produção de leite na exploração foi iniciada inteiramente pelo arrendatário, enquanto que D. Bostock se limitou a aumentar a produção de leite já praticada na propriedade no início do seu contrato de arrendamento.

À primeira vista, essas diferenças significam que havia maior necessidade concreta de protecção dos interesses de Wachauf do que a necessidade de proteger os do D. Bostock.

Mas essas diferenças não podem ter um significado decisivo quanto à resposta a dar à questão submetida neste caso concreto. A questão é a de saber se se pode inferir dos princípios gerais do direito comunitário que os Estados-membros têm a obrigação de adoptar disposições para proteger os interesses económicos dos arrendatários correspondentes às disposições adoptadas no Agriculture Act 1986, e nessa lei não parece ter sido atribuído um significado decisivo às diferenças existentes entre as situações de Wachauf e de D. Bostock.

20. A base essencial da questão submetida é, sem dúvida, a afirmação do Tribunal de Justiça no n.° 19 do acórdão Wachauf, ou seja, que pode inferir-se dos direitos fundamentais aplicáveis na ordem jurídica comunitária uma obrigação de proteger os interesses económicos dos arrendatários e que essa obrigação também se aplica aos Estados-membros quando procedem à aplicação das disposições comunitárias.

O conteúdo substancial dos direitos fundamentais declarados no processo Wachauf

21. Decorre do acórdão Wachauf que os princípios do direito comunitário relativos à protecção dos direitos fundamentais implicam que deve ser garantida indemnização a um arrendatário se, no termo do contrato de arrendamento, for privado «dos frutos do seu trabalho e dos investimentos que efectuou na exploração arrendada».

22. Deve observar-se que a Comissão e o Reino Unido argumentaram neste processo que uma quota leiteira é apenas um mecanismo de regulação de mercado que não pode ser considerado como um activo incorpóreo que origine direitos de propriedade.

Nas conclusões apresentadas neste caso, o advogado-geral F. G. Jacobs fez os seguintes comentários quanto à questão submetida: «em meu entender, enquanto isto pode corresponder à intenção da legislação comunitária, não reflecte a realidade económica. Se se considerar a natureza da quota do ponto de vista do produtor, é claro que representa um tipo de licença para produzir uma determinada quantidade de mercadoria (leite), a um preço mais ou menos garantido, sem incorrer numa sanção (imposição suplementar). Num mercado que foi efectivamente mumificado pela introdução de quotas, este tipo de 'autorização' adquire obrigatoriamente um valor económico. Este valor traduz-se, sobretudo, num maior valor locativo e financeiro das explorações destinadas à produção de leite» (n.° 25).

O advogado-geral F. G. Jacobs tinha previamente afirmado: «... é incontestável, em minha opinião, que o princípio do respeito pela propriedade privada deve ser sempre observado na legislação relativa às quotas... Esta análise pode ser aplicada, em minha opinião, ao bem incorpóreo que é a quota de leite, que pode ser vista como possuindo um valor económico autónomo, e, em conformidade com esta análise, diria que podem muito bem existir casos em que a perda definitiva, pelo rendeiro, do uso e valor da quota, no termo do contrato de arrendamento, pode ser vista como uma medida de expropriação» (n.° 24).

Podemos considerar que o Tribunal de Justiça baseou o seu acórdão no processo Wachauf de certa forma na mesma análise que a contida nas conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs.

Mas também deve observar-se que o Tribunal se limitou a estabelecer um princípio geral do qual não é possível, na minha opinião, deduzir as condições concretas em que é devida indemnização e os princípios que se devem aplicar na determinação do montante dessa indemnização.

Isso corresponde também ao ponto de vista expresso nas conclusões do advogado-geral Jacobs que afirmou *inter alia*: «Se a análise que acaba de ser feita é correcta, então *podem* existir casos em que o facto de um Estado-membro não prever nenhuma indemnização constitui uma violação ao princípio do respeito pela propriedade privada» (sublinhado nosso, n.° 27); «É, evidentemente, ao órgão jurisdicional nacional que compete determinar, no caso em apreço, se, e até que ponto, se devem considerar os interesses do rendeiro na quota. Em meu entender, o Tribunal não tem de, no caso em apreço, tentar esclarecer quais as circunstâncias que os órgãos jurisdicionais têm de tomar em consideração» (n.° 30).

23. Uma vez que a questão que se põe neste processo é saber se decorre dos direitos fundamentais aplicáveis na ordem jurídica comunitária que os Estados-membros são obrigados a adoptar disposições correspondentes às do Agriculture Act 1986, também não há necessidade neste caso de considerar mais em pormenor o conteúdo material do direito fundamental estabelecido pelo Tribunal de Justiça. Pode dar-se como adquirido que o Agriculture Act 1986 assegura uma protecção dos arrendatários que corresponde os requisitos resultantes do direito fundamental declarado pelo Tribunal de Justiça.

Também não foram suscitadas dúvidas no presente processo quanto à compatibilidade das disposições efectivamente adoptadas com o direito comunitário. O litígio consiste apenas em saber se deveriam também ser adoptadas disposições correspondentes às adoptadas em 1986 relativamente ao período anterior à entrada em vigor dessas disposições.

24. Não deixa de ser ainda adequado fazer duas observações respeitantes ao conteúdo material do direito fundamental que pode ser relevante na hipótese de o Tribunal concluir que decorre do direito comunitário a obrigação geral de os Estados-membros adoptarem disposições para proteger os interesses económicos dos arrendatários.

Antes de mais, não pode deixar-se às administrações nacionais e órgãos jurisdicionais nacionais a função de determinar o conteúdo substancial desse direito fundamental. É possível e é de esperar que essas entidades usem de uma certa discricionariedade relativamente à formulação detalhada das disposições destinadas a proteger os interesse dos arrendatários, mas deve ser ao Tribunal de Justiça que incumbe, em última instância, fixar os limites dessa discricionariedade, o que não é, finalmente, tarefa fácil.

25. Em segundo lugar, deve ser devidamente observado que o Governo do Reino Unido tem razão ao afirmar que o conteúdo do direito fundamental estabelecido pelo Tribunal de Justiça não deve ser definido de tal forma que imponha a obrigação de adoptar uma regulamentação que corresponda precisamente à adoptada no Reino Unido. Os Estados-membros devem também, quando necessário, poder adoptar uma protecção adequada dos interesses económicos dos arrendatários, através de disposições que não correspondam estritamente às do Agriculture Act 1986.

Todavia, na minha opinião, isso não tem importância decisiva no contexto deste processo. Uma resposta afirmativa à questão submetida poderia basear-se no facto de o Agriculture Act 1986, de qualquer modo, constituir o adequado cumprimento da alegada obrigação, resultante do direito comunitário, de proteger os direitos fundamentais, e de dever decorrer da proibição de tratamento discriminatório dos produtores no interior da Comunidade, estabelecida no artigo 40.° do Tratado, que as disposições estabelecidas no Agriculture Act 1986 também se devem aplicar aos agricultores que não puderam invocar directamente as disposições dessa lei em razão da data em que a mesma entrou em vigor.

Quanto à questão de saber se os direitos fundamentais aplicáveis em direito comunitário vinculam os Estados-membros numa situação como a do presente processo

26. A questão decisiva deve, por isso, ser a de saber se a premissa fundamental desse argumento — ou seja, a de que ao abrigo do direito comunitário os Estados-membros têm a obrigação de proteger os interesses dos arrendatários — é correcta.

27. Tal como disse anteriormente, D. Bostock considera que essa premissa já está implícita no acórdão proferido no processo Wachauf onde se declarou que os direitos fundamentais aplicáveis na ordem jurídica comunitária «vinculam igualmente os Estados-membros aquando da implementação das regulamentações comunitárias». O Governo do Reino Unido argumenta que não é possível deduzir essa obrigação geral dos Estados-membros e observa a esse respeito que o acórdão proferido no processo Wachauf pode apenas ser entendido como significando que os Estados-membros têm essa obrigação quando implementam disposições comunitárias que sejam especificamente previstas na regulamentação comunitária. A Comissão — tanto quanto entendi — é de opinião de que o direito comunitário não impõe a obrigação de os Estados-membros protegerem os direitos fundamentais dos arrendatários, mas que, por outro lado, essa obrigação emerge quando os Estados-membros adoptam disposições que têm por objecto ou por efeito proteger os interesses económicos dos arrendatários.

28. Nas conclusões que apresentou no processo Wachauf, o advogado-geral F. G. Jacobs considerou que é possível deduzir do direito comunitário uma obrigação de os Estados-membros protegerem os interesses dos arrendatários, mesmo quando os Estados-membros não fizeram uso da possibilidade de adoptar as medidas previstas nos artigo 4.°, n.° 1 e 7.°, n.° 4 do Regulamento n.° 857/84. Por consequência, propôs que o Tribunal desse, entre outras, a seguinte resposta às questões submetidas nesse processo: «o princípio do respeito pela propriedade, garantido pela ordem jurídica comunitária, exige que os Estados-membros prevejam uma indemnização a ser paga pelo proprietário ao rendeiro que, no termo do contrato de arrendamento da exploração, perde o direito de explorar a quota, se, face à situação particular do rendeiro, o facto de não se prever uma indemnização se traduzir numa violação desse princípio» (n.° 31, ponto 4). [8]

29. O acórdão do Tribunal no processo Wachauf não pode, na minha opinião, ser invocado em apoio do ponto de vista de que decorre dos direitos fundamentais aplicáveis na ordem jurídica comunitária que existe uma obrigação de os Estados-membros implementarem a protecção geral dos interesses económicos dos arrendatários relacionados com as quotas leiteiras. Tal como se disse anteriormente, o Tribunal de Justiça declarou que as disposições comunitárias em questão deixam às autoridades nacionais uma

8 — Repetiu este ponto de vista nas conclusões que apresentou no processo Posthumus, citado anteriormente na nota 2; v., em especial, os n.os 19 a 22.

margem de apreciação suficientemente ampla para lhes permitir aplicar essas regras de forma coerente com as exigências de protecção dos direitos fundamentais, ou dando ao arrendatário a possibilidade de conservar total ou parcialmente a quantidade de referência se tencionar continuar a produção leiteira, ou indemnizando-o se entender abandonar definitivamente essa produção e que, por isso, não há incompatibilidade entre aquelas disposições comunitárias e as exigências de protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária. A conclusão do Tribunal de Justiça de que os direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária «vinculam igualmente os Estados-membros aquando da implementação das regulamentações comunitárias» foi uma das premissas necessárias para o Tribunal de Justiça chegar a esse resultado e pode presumivelmente ser entendida apenas como significando que essa obrigação se aplica quando os Estados-membros adoptam disposições com base numa disposição do direito comunitário que para isso as habilita [9].

30. Por outro lado, seria incorrecto presumir que, no acórdão Wachauf, o Tribunal de Justiça se pronunciou sobre a questão suscitada neste processo.

A esta questão deve responder-se com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça respeitante aos efeitos jurídicos nos Estados-membros dos direitos fundamentais protegidos pelo direito comunitário.

Deve notar-se antes de mais que, no seu acórdão de 18 de Junho de 1991, ERT, C-260/89 [10], o Tribunal declarou:

— em primeiro lugar, que «os direitos fundamentais fazem parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado (pelo Tribunal de Justiça)», e

— em segundo lugar, que, «para este efeito, o Tribunal de Justiça inspira-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-membros bem como nas indicações fornecidas pelos instrumentos internacionais para a protecção dos direitos do homem com os quais os Estados-membros cooperam ou a que aderem (v., nomeadamente, o acórdão de 14 de Maio de 1974, Nold, n.° 13, 4/73, Recueil, p. 491). A Convenção Europeia dos Direitos do Homem reveste-se, a este respeito, de um significado particular (v., nomeadamente, o acórdão de 15 de Maio de 1986, Johnston, n.° 18, 222/84, Colect., p. 1651). Daqui decorre que, como foi afirmado pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 13 de Julho de 1989, Wachauf, n.° 19 (5/88, Colect., p. 2609), não podem ser admitidas na Comunidade medidas incompatíveis com o respeito dos direitos do homem reconhecidos e garantidos por esta forma» (n.° 41).

9 — No processo Posthumus (v. nota 2), o acórdão do Tribunal pode talvez ser a expressão do ponto de vista de que não existe uma obrigação geral imposta aos Estados-membros, com base no direito comunitário, de protegerem os interesses económicos dos arrendatários. Esse processo referia-se a um litígio entre os arrendatários de uma exploração agrícola e o comprador de uma pequena parte dessa exploração, e a questão submetida referia-se em particular ao cálculo da parte da quota leiteira cuja transferência o comprador reclamava. O órgão jurisdicional de reenvio tinha afirmado, referindo-se ao acórdão Wachauf, que poderia ser incompatível com os direitos dos arrendatários o facto de uma parte proporcional da quota leiteira ser transferida para o comprador. Tal como disse anteriormente, o advogado-geral F. G. Jacobs considerou que competia às ordens jurídicas nacionais proteger os direitos dos arrendatários nessas circunstâncias. O Tribunal não se pronunciou sobre essa questão e decidiu a causa interpretando as disposições relevantes do regulamento que estabelecem os critérios para atribuição de uma quota leiteira.

10 — Colect., p. I-2925.

Deve também observar-se que o Tribunal de Justiça teve anteriormente ocasião de declarar que os direitos fundamentais fazem parte integrante do direito comunitário principalmente com vista a assegurar que esses direitos são respeitados pelas instituições comunitárias no exercício das funções que lhe são atribuídas pelos tratados. O Tribunal de Justiça que, nos termos do artigo 164.° do Tratado CEE, «garante o respeito do direito na interpretação e aplicação do... Tratado» deve necessariamente assegurar que os direitos fundamentais são respeitados pelas instituições comunitárias. Particularmente importante neste respeito é que os direitos fundamentais que se aplicam na ordem jurídica comunitária têm o seu fundamento não apenas nos «tratados internacionais para protecção dos Direitos do Homem com os quais os Estados-membros cooperam ou a que aderem» mas também nas «tradições constitucionais comuns aos Estados-membros».

31. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os direitos fundamentais aplicáveis na ordem jurídica comunitária não podem ser utilizados para averiguar da legalidade da legislação nacional estranha ao direito comunitário. O Tribunal de Justiça declarou no seu acórdão ERT: «De acordo com a jurisprudência (v. os acórdãos de 11 de Julho de 1985, Cinéthèque, n.° 26, 60/84 e 61/84, Recueil, p. 2605, e de 30 de Setembro de 1987, Demirel, n.° 28, 12/86, Colect., p. 3719), o Tribunal de Justiça não pode apreciar uma regulamentação nacional que não se situe no quadro do direito comunitário face à Convenção Europeia dos Direitos do Homem» (n.° 42). O mesmo foi reafirmado pelo Tribunal de Justiça no n.° 31 do seu acórdão de 4 de Outubro de 1991, no processo C-159/90, Grogan [11].

11 — Colect., p. I- 4685.

O Tribunal de Justiça declarou que a legislação dos Estados-membros pode ser apreciada com base nos direitos fundamentais aplicáveis na ordem jurídica comunitária pelo menos em duas situações: primeiro, quando a legislação nacional aplica normas comunitárias (n.° 19 do acórdão Wachauf); segundo, mas mais indirectamente, nos casos em que uma disposição do Tratado que derroga o princípio da liberdade de circulação é invocada por um Estado-membro para justificar uma restrição à liberdade de circulação resultante da legislação desse Estado-membro. O significado mais indirecto dos direitos fundamentais que se aplicam na ordem jurídica comunitária nos casos referidos em último lugar resulta do facto de o Tribunal de Justiça utilizar os direitos fundamentais para fazer uma interpretação restritiva ou extensiva das derrogações estabelecidas pelo Tratado do princípio da liberdade de circulação [12].

32. A questão decisiva neste caso é saber se normas como as adoptadas no Agriculture

12 — No n.° 43 do acórdão ERT, o Tribunal declarou: «particularmente, no caso de um Estado-membro invocar a disposição do artigo 55.° conjugada com a do artigo 66.° para justificar uma regulamentação susceptível de entravar o exercício da livre prestação de serviços, esta justificação, prevista pelo direito comunitário, deve ser interpretada à luz dos princípios gerais do direito e, nomeadamente, dos direitos fundamentais».
No acórdão de 25 de Novembro de 1986, Klensch (201/85 e 202/85, Colect., p. 3503) o Tribunal declarou que a proibição de discriminação estabelecida no artigo 40.° n.° 3 do Tratado CEE é apenas uma enunciação específica do princípio geral de igualdade que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário e que: «esta disposição aplica-se a todas as medidas relativas à organização comum dos mercados agrícolas, independentemente da autoridade que as estabelece. Por conseguinte, vincula igualmente os Estados-membros quando estes põem em prática essa organização» (n.os 8 e 9).
Nas conclusões apresentadas no processo C-168/91, Konstantinidis (Colect., p. I-1191), o advogado-geral F. G. Jacobs manifestou a opinião de que um trabalhador por conta de outrem ou um trabalhador independente que se prevaleça dos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado para exercer um emprego noutro Estado-membro «tem direito... a que lhe seja garantido que, em qualquer lugar para onde se desloque para ganhar a vida na Comunidade Europeia, será tratado segundo um código comum de valores fundamentais, em particular, os inscritos na Convenção Europeias dos Direitos do Homem» (n.° 46). No seu acórdão de 30 de Março de 1993, o Tribunal não se pronunciou sobre este ponto de vista que, na nossa opinião, vai demasiado longe.

Act 1986 estão tão estreitamente ligadas ao direito comunitário que «se incluem no quadro do direito comunitário». Esta questão é de fundamental importância do ponto dos princípios porque é decisiva para a repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais no que respeita à protecção dos direitos fundamentais e é igualmente uma questão difícil. A questão situa-se num domínio em que o Tribunal de Justiça deve actuar cuidadosamente. Questões desta natureza podem ser suscitadas nas mais diversas situações e é importante que o Tribunal de Justiça desenvolva a sua jurisprudência à luz dos casos que lhe são submetidos.

33. É significativo neste caso que, ao adoptar o sistema de quotas leiteiras em 1984, o legislador comunitário não tenha estabelecido uma obrigação geral de os Estados-membros protegerem os interesses económicos dos arrendatários relativamente às quotas leiteiras.

A Comissão observou com razão nas suas alegações orais que foi expressamente atribuído aos Estados-membros um poder discricionário e que a legislação comunitária é, em larga medida, omissa relativamente aos interesses dos proprietários e dos arrendatários com a consequência de se deixar para o direito nacional a competência para estabelecer o equilíbrio dos interesses, de acordo com as próprias tradições nacionais de cada Estado-membro.

Há boas razões para deixar essa tarefa aos sistemas jurídicos dos Estados-membros. Considero que não é necessário nem correcto concluir que, neste contexto, os Estados-membros devem respeitar os direitos fundamentais que se aplicam na ordem jurídica comunitária.

O facto de ter surgido um problema jurídico resultante da adopção da regulamentação comunitária não é, do meu ponto de vista, em si mesmo suficiente para concluir que a solução adoptada para esse problema pelas autoridades nacionais deve necessariamente respeitar os direitos fundamentais aplicáveis na ordem jurídica comunitária. O ponto de partida é que esses problemas podem e devem ser resolvidos no âmbito do direito nacional, de acordo com as soluções que se aplicam nos Estados-membros para problemas correspondentes, que tenham surgido da aplicação da legislação nacional.

A solução mais natural para uma situação como esta é que os indivíduos tenham os seus direitos protegidos no âmbito do respectivo sistema jurídico nacional. Não há razão para acreditar que os sistemas jurídicos dos Estados-membros não podem cumprir essa missão de forma satisfatória. Não deixa de ser significativo a este respeito que os Estados-membros da Comunidade são todos Estados de direito e são obrigados a respeitar os direitos fundamentais estabelecidos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Também é significativo neste contexto que os direitos fundamentais aplicáveis na ordem jurídica comunitária são baseados nas tradições constitucionais comuns dos Estados-membros — precisamente porque são utilizados como base para averiguar da legalidade das normas do direito comunitário que se devem aplicar uniformemente em todos os Estados-membros — e que essa base dos direitos fundamentais que se aplicam na ordem jurídica comunitária pode torná-los menos adequados para aplicação em casos em que se trata apenas de apreciar a legalidade das disposições adoptadas por diferentes Estados-membros.

34. Além disso, não me parece que a necessidade de assegurar uma aplicação uniforme e efectiva do direito comunitário relativo ao sistema de quotas leiteiras possa justificar o resultado contrário. Neste campo, o legislador comunitário deixou em larga medida aos Estados-membros a competência para aplicar as disposições previstas nos regulamentos de acordo com as circunstâncias particulares dos respectivos países e foram efectivamente adoptadas diferentes soluções pelos diferentes Estados-membros nos limites fixados pela regulamentação comunitária.

35. Tal como disse anteriormente, a Comissão considera que não é possível deduzir da regulamentação comunitária ou dos direitos fundamentais que se aplicam na ordem jurídica comunitária a existência da obrigação positiva de os Estados-membros adoptarem disposições para proteger os interesses económicos dos arrendatários relacionados com a cessação dos contratos de arrendamento. A Comissão sustenta, todavia, que a posição é diferente quando os Estados-membros adoptam disposições cujo objectivo ou efeito é precisamente garantir essa protecção. Se os Estados-membros adoptarem essas disposições, devem, de acordo com a Comissão, respeitar os direitos fundamentais que se aplicam na ordem jurídica comunitária. Esse ponto de vista é compreensível, mas na minha opinião não é sustentável. Dificilmente pode ser decisivo, para contrariar o ponto de vista da Comissão, o argumento de que parece ilógico que um Estado-membro que não tenha adoptado qualquer disposição para protecção dos interesses económicos dos arrendatários não está dessa forma a infringir os direitos fundamentais que se aplicam na ordem jurídica comunitária, enquanto que o Estado-membro que procurou na sua legislação adoptar certas disposições protectoras tem de cumprir integralmente esses direitos fundamentais. Mas, pelo contrário, a posição da Comissão apenas pode conduzir à exigência de que o conteúdo das disposições de facto adoptadas deve ser conforme com os direitos fundamentais aplicáveis na ordem jurídica comunitária. Mas não se contesta neste processo que o conteúdo das disposições adoptadas no Reino Unido em 1986 são conformes com as exigências do direito comunitário relativas à protecção dos frutos do trabalho do arrendatário etc. O litígio incide não sobre o conteúdo dessas disposições, mas sobre a sua aplicação temporal. A única censura feita às autoridades do Reino Unido é que não adoptaram essas medidas de protecção com efeitos a partir do início da vigência do sistema de quotas leiteiras. Não considero possível sustentar que os Estados-membros que não adoptaram quaisquer disposições não são obrigados a fazê-lo ao abrigo do direito comunitário mas que os Estados-membros que adoptaram tardiamente as disposições requeridas têm a obrigação, nos termos do direito comunitário, de tornar essas disposições aplicáveis a partir da instituição de quotas leiteiras.

36. Em resumo, o meu ponto de vista é que não se pode deduzir nem da regulamentação comunitária pertinente nem dos direitos fundamentais aplicáveis na ordem jurídica comunitária uma obrigação de os Estados-membros protegerem os interesses económicos dos arrendatários quando os seus contratos de arrendamento chegam ao seu termo, no que respeita às quotas leiteiras que lhes foram atribuídas. Essa protecção deve ser obtida no quadro do sistema jurídico de cada Estado-membro, de acordo com as normas constitucionais aplicáveis nesses Estados.

37. No decurso deste processo foi sustentado — designadamente pela Comissão — que se deveria averiguar se a proibição de discriminação prevista no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado CEE, e o princípio da igualdade de tratamento aplicável em direito comunitário implicam que os arrendatários cujo contrato de arrendamento terminou no período compreendido entre Abril de 1984 e Setembro de 1986, possam fundamentar os seus direitos nas disposições do Agriculture Act 1986. Do meu ponto de vista, deve responder-se a esta questão pela negativa. Tal como concluí anteriormente, o Agriculture Act 1986 não foi adoptado para cumprir uma obrigação prevista no direito comunitário destinada a proteger os interesses económicos dos arrendatários e, *tomado isoladamente*, o princípio da igualdade de tratamento em direito comunitário não pode implicar a obrigação de os legisladores nacionais adoptarem disposições para protecção dos arrendatários, aplicável a partir de uma data determinada. Neste caso, o legislador nacional não pretendeu atribuir efeito rectroactivo à lei e, ao fazê-lo, agiu de acordo com o princípio da segurança jurídica ao abrigo do qual as leis só em caso excepcionais devem ter efeito rectroactivo, e apenas quando o objectivo da lei o tornar necessário e forem tomadas em devida conta as legítimas expectativas daqueles que agiram em cumprimento das disposições existentes. É difícil imaginar casos em que se verifica a infracção do princípio da igualdade de tratamento pelo facto de o legislador não ter atribuído efeito rectroactivo às disposições legais e considero que, de qualquer modo, essas circunstâncias não existem numa situação como a do presente processo.

O princípio da igualdade de tratamento não pode, por isso, alterar a conclusão a que cheguei anteriormente.

Quanto à segunda questão

38. A segunda questão submetida para decisão a título prejudicial pela High Court é a seguinte:

«Na ausência de medidas nacionais da natureza das referidas na questão a), o Regulamento (CEE) n.° 804/68, o Regulamento (CEE) n.° 857/84 e o Regulamento CEE n.° 1371/84 e/ou os princípios gerais do direito comunitário devem ser interpretados como conferindo a um rendeiro um direito directamente invocável a uma compensação pelo senhorio nas circunstâncias acima referidas?»

39. A resposta a esta questão decorre, na verdade, da resposta dada à questão anterior. É claro que os regulamentos aplicáveis do

direito comunitário não contêm qualquer disposição que possa constituir fundamento legal para um pedido de indemnização apresentado por um rendeiro numa acção proposta contra um proprietário, relacionada com a perda de quotas leiteiras, e, se os princípios aplicáveis na ordem jurídica comunitária para a protecção dos direitos fundamentais não podem ser invocados como dando origem a uma obrigação das autoridades dos Estados-membros, muito menos podem ser invocados como fundamentando obrigações nos processos entre rendeiros e proprietários. Por isso não é necessário tomar posição sobre a questão, aliás de grande importância e algo difícil, de saber se os princípios do direito comunitário relativos à protecção dos direitos fundamentais podem eventualmente ser invocados como criando obrigações nos litígios entre particulares e não apenas nos litígios entre particulares e as autoridades que são as principais destinatárias dos direitos fundamentais.

Conclusão

40. Face ao exposto proponho que o Tribunal de Justiça responda da forma seguinte às questões colocadas pela High Court:

«1) Dos Regulamentos n.^{os} 804/68 e 857/84 do Conselho e do Regulamento n.° 1371/84 da Comissão ou dos princípios gerais do direito comunitário, não pode deduzir-se qualquer obrigação de os Estados-membros adoptarem medidas como as adoptadas pelo Reino Unido através do Agriculture Act 1986, relativamente ao direito de um rendeiro pedir indemnização ao proprietário da exploração.

2) Os regulamentos e princípios gerais do direito comunitário não podem ser interpretados no sentido de que um rendeiro pode invocá-los directamente como fundamento de um pedido de indemnização contra o proprietário da exploração.»