ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

26 de Junho de 2008 *

No processo T-94/98,

Alfonsius Alferink, residente em Heeten (Países Baixos), e os outros 67 demandantes identificados em anexo, representados inicialmente por H. Bronkhorst e E. Pijnacker Hordijk, e em seguida por H. Bronkhorst, E. Pijnacker Hordijk e J. Sluysmans, e, por último, por E. Pijnacker Hordijk, advogados,

demandantes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por T. van Rijn, na qualidade de agente,

demandada,

que tem por objecto um pedido de indemnização, nos termos do artigo 178.º do Tratado CE (actual artigo 235.º CE) e do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 288.º, segundo parágrafo, CE), pelos danos alegadamente sofridos pelos demandantes pelo facto de a Comissão ter violado o princípio da segurança jurídica ao aprovar o Regulamento (CEE) n.º 1033/89, de 20 de Abril de 1989,

* Língua do processo: neerlandês.

que altera o Regulamento (CEE) n.º 1546/88 que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 (JO L 110, p. 27), que não prevê clara e precisamente a possibilidade de a produção de leite ser retomada a partir da exploração SLOM inicial,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quinta Secção),

composto por: M. Vilaras, presidente, M. E. Martins Ribeiro (relatora) e K. Jürimäe, juízes,

secretário: J. Plingers, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 25 de Setembro de 2007,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 O Regulamento (CEE) n.º 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lác-

teos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143), previa o pagamento de um prémio de não comercialização ou um prémio de reconversão aos produtores que se obrigassem a não comercializar leite ou produtos lácteos durante um período de não comercialização de cinco anos ou a não comercializar leite ou produtos lácteos e a converter o seu efectivo de orientação leite em efectivo de orientação carne durante um período de reconversão de quatro anos.

2 Os produtores de produtos lácteos que subscreveram uma obrigação nos termos do Regulamento n.º 1078/77 são vulgarmente chamados «produtores SLOM», acrónimo que tem a sua origem na expressão neerlandesa «slachten en omschakelen» (abater e reconverter), que descreve as suas obrigações no âmbito do regime de não comercialização ou de reconversão.

3 O Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), e o Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação do direito nivelador referido no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), instituíram, a partir de 1 de Abril de 1984, uma imposição suplementar sobre as quantidades de leite entregues acima de uma quantidade de referência a determinar, por cada comprador, no limite de uma quantidade de referência global garantida a cada Estado-Membro. A quantidade de referência isenta da imposição suplementar era igual à quantidade de leite ou equivalente-leite entregue ou por um produtor ou por um centro de tratamento de leite, de acordo com a fórmula escolhida pelo Estado, durante o ano de referência, tendo este sido, para o Reino dos Países Baixos, o ano de 1983.

4 As regras de aplicação da imposição suplementar prevista no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146), foram fixadas pelo Regulamento (CEE) n.º 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208). Este último regulamento foi revogado pelo Regulamento (CEE) n.º 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 (JO L 139, p. 12), com o objectivo de, nomeadamente, refundir a regulamentação aplicável na matéria (primeiro considerando do referido regulamento).

5 Os produtores que não tivessem entregado leite no ano de referência tomado em consideração pelo Estado-Membro em causa, no cumprimento de uma obrigação assumida nos termos do Regulamento n.º 1078/77, estavam excluídos da atribuição de uma quantidade de referência.

6 Por acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321, a seguir «acórdão Mulder I») e von Deetzen (170/86, Colect., p. 2355, a seguir «acórdão von Deetzen I»), o Tribunal de Justiça declarou inválido o Regulamento n.º 857/84, conforme completado pelo Regulamento n.º 1371/84, na medida em que não previa a atribuição de uma quantidade de referência aos produtores que, no cumprimento de uma obrigação assumida nos termos do Regulamento n.º 1078/77, não tinham entregado leite durante o ano de referência tomado em consideração pelo Estado-Membro em causa.

7 Na sequência dos acórdãos Mulder I e von Deetzen I, acima referidos no n.º 6, o Conselho aprovou, em 20 de Março de 1989, o Regulamento (CEE) n.º 764/89, que altera o Regulamento (CEE) n.º 857/84 (JO L 84, p. 2), que entrou em vigor em 29 de Março de 1989, para permitir a atribuição aos produtores referidos nesses acórdãos de uma quantidade de referência específica correspondente a 60% da sua produção nos doze meses anteriores à sua obrigação de não comercialização ou de reconversão nos termos do Regulamento n.º 1078/77.

8 O artigo 3.º-A, n.º 1, alíneas a) a d), do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, prevê:

«O produtor referido na alínea c), terceiro parágrafo, do artigo 12.º:

[…]

receberá provisoriamente, mediante pedido formulado num prazo de três meses a contar de 29 de Março de 1989, uma quantidade de referência específica, na condição de que:

a) Não tenha cessado a sua actividade no âmbito dos n.os 3 e 4 do artigo 2.º do Regulamento […] n.º 1078/77 ou cedido, na totalidade, a sua exploração leiteira antes do termo do período de não comercialização ou de reconversão;

b) Prove, em abono do seu pedido, a contento da autoridade competente, que está em condições de produzir na sua exploração até à quantidade de referência solicitada;

c) Se comprometa a vender leite ou outros produtos directamente ao consumidor e/ou a entregar leite a um comprador;

d) Se comprometa, no que se refere à quantidade de referência específica, a não pedir para beneficiar de qualquer programa de abandono de quantidades de referência até ao fim do regime do direito nivelador suplementar».

9 O artigo 3.º-A, n.º 3, do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, dispõe:

«Se, num prazo de dois anos a contar de 29 de Março de 1989, o produtor puder provar a contento da autoridade competente que retomou efectivamente as vendas directas e/ou as entregas e que essas vendas directas e/ou essas entregas atingiram ao longo dos doze últimos meses um nível igual ou superior a 80% da quantidade de referência provisória, a quantidade de referência específica ser-lhe-á atribuída definitivamente. Caso contrário, a quantidade de referência provisória regressará na totalidade à reserva comunitária. O nível das vendas directas e/ou das entregas efectivas será determinado tendo em conta a evolução do ritmo de produção na exploração do produtor, condições sazonais e qualquer outra circunstância excepcional.»

10 O artigo 12.º, alínea c), do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, prevê que: «[p]ara efeitos da aplicação do artigo 3.º-A, considera-se produtor todo o empresário agrícola, pessoa singular ou colectiva ou agrupamento de pessoas singulares ou colectivas cuja exploração se situe no território geográfico da Comunidade».

11 O artigo 12.º, alínea d), do Regulamento n.º 857/84 esclarece:

«Na acepção do presente regulamento, entende-se por:

[…]

d) Exploração: o conjunto das unidades de produção geridas pelo produtor e situadas no território geográfico da Comunidade».

12 O artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 1033/89 da Comissão, de 20 de Abril de 1989 (JO L 110, p. 27), tem a seguinte redacção:

«O pedido [de uma quantidade de referência específica] referido no n.º 1 do artigo 3.º-A do Regulamento […] n.º 857/84 é apresentado pelo produtor interessado à autoridade competente designada pelo Estado-Membro, segundo modalidades determinadas por este e na condição de que o produtor possa provar que ainda gere, total ou parcialmente, a mesma exploração que geria aquando da aceitação do pedido de concessão do prémio referida no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 1391/78 da Comissão.

A autoridade competente passará recibo do pedido, procederá à verificação das condições fixadas no referido n.º 1 e registará os compromissos escritos do produtor.

As provas susceptíveis de confirmar a capacidade do produtor para produzir até ao nível da quantidade de referência pedida podem ser, nomeadamente:

— as vendas directas e/ou as entregas de leite já efectuadas desde o final do período de não comercialização ou de reconversão,

— o efectivo leiteiro, nos termos do n.º 1, alínea b), do artigo 1.º do Regulamento […] n.º 1391/78, mantido na exploração,

— a superfície de pastagem permanente e/ou a superfície das culturas forrageiras da exploração, tal como resultam do plano de afolhamento e da sementeira realizada,

— os investimentos referidos no ponto 1, segundo parágrafo, do artigo 3.º do Regulamento […] n.º 857/84.»

13 Os produtores que tinham subscrito a obrigação de não comercialização ou de reconversão e que, nos termos do Regulamento n.º 764/89, receberam uma quantidade de referência dita «específica» são chamados «produtores SLOM I».

14 Por acórdão de 11 de Dezembro de 1990, Spagl (C-189/89, Colect., p. I-4539), o Tribunal de Justiça declarou inválido o artigo 3.º-A, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, na medida em que excluía do direito a uma quantidade de referência específica prevista nessa disposição os produtores cujo período de não comercialização ou de reconversão, nos termos de uma obrigação assumida com base no Regulamento n.º 1078/77, tinha expirado antes de 31 de Dezembro de 1983 ou, eventualmente, antes de 30 de Setembro de 1983.

15 Na sequência do acórdão Spagl, acima referido no n.º 14, o Conselho aprovou o Regulamento (CEE) n.º 1639/91, de 13 de Junho de 1991, que altera o Regulamento (CEE) n.º 857/84 (JO L 150, p. 35), e que, ao suprimir as condições julgadas inválidas pelo Tribunal de Justiça, permitiu a atribuição de uma quantidade de referência específica aos produtores em causa. Estes são vulgarmente chamados «produtores SLOM II».

16 Par acórdão interlocutório de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão (C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, a seguir «acórdão Mulder II»), o Tribunal de Justiça considerou a Comunidade Económica Europeia responsável pelos danos

sofridos por determinados produtores de leite que tinham assumido obrigações nos termos do Regulamento n.º 1078/77 e que tinham a seguir sido impedidos de comercializar leite por força do Regulamento n.º 857/84. Quanto aos montantes a pagar, o Tribunal de Justiça convidou as partes a fixá-los por acordo.

17 Por acórdão de 27 de Janeiro de 2000, Mulder e o./Conselho e Comissão (C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-203), o Tribunal de Justiça decidiu quanto aos montantes das indemnizações pedidas pelos demandantes nos processos que deram origem ao acórdão Mulder II, acima referido no n.º 16.

Factos na origem do litígio

18 Os demandantes, Alfonsius Alferink e outros 67 produtores de leite nos Países Baixos, assumiram, no âmbito do Regulamento n.º 1078/77, uma obrigação de não comercialização.

19 Nos termos da regulamentação aplicável, os demandantes apresentaram às autoridades neerlandesas um pedido de atribuição de uma quantidade de referência específica que lhes permitisse produzir determinadas quantidades de leite sem estarem sujeitos à imposição suplementar. Alguns dos demandantes obtiveram uma quantidade de referência específica provisória enquanto outros obtiveram uma quantidade de referência específica definitiva.

20 Depois da atribuição das quantidades de referência específicas supramencionadas, as autoridades neerlandesas procederam a controlos para verificar se os demandantes produziam as quantidades de referência nas condições previstas na regulamentação comunitária. Tendo verificado que a produção de leite não tinha sido retomada a partir da exploração SLOM inicial ou da mesma unidade organizacional e económica de exploração da data em que se assumiu a obrigação de não comercialização, pois, na produção de leite, usavam meios de produção alugados junto de terceiros, as autoridades neerlandesas consideraram que os requisitos previstos na regulamentação comunitária para a atribuição de uma quantidade de referência definitiva não

tinham sido respeitados. Em face disso, recusaram a atribuição de uma quantidade de referência definitiva aos demandantes que tinham recebido uma quantidade de referência provisória e retiraram a quantidade de referência definitiva aos que a tinham obtido.

21 Os demandantes recorreram para o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de contencioso administrativo em matéria económica, Países Baixos) das decisões do Ministério da Agricultura, do Património Natural e da Pesca neerlandês (a seguir «ministério») que lhes recusou a atribuição de uma quantidade de referência definitiva ou que lhes retirou a que lhes tinha sido atribuída. Alegavam, em particular, que, ao contrário do que afirmava o ministério, a regulamentação aplicável não exigia que, para a atribuição de uma quantidade de referência específica, a produção de leite fosse retomada a partir da exploração SLOM inicial ou da mesma unidade organizacional e económica de exploração da data em que se assumiu a obrigação de não comercialização. O College van Beroep voor het bedrijfsleven negou provimento ao recurso.

22 Um dos demandantes, G. J. Hulter, propôs uma acção de indemnização no Rechtbank te 's-Gravenhage (Tribunal de Haia, Países Baixos) com o fundamento de que nem a decisão do ministério nem a regulamentação aplicável expunham, de forma suficiente, pelo menos, as condições aplicáveis à conversão de uma quantidade de referência provisória em quantidade de referência definitiva ou de não terem sido fornecidas em tempo útil informações correctas sobre os critérios de atribuição definitiva das quantidades de referência. Essa acção foi julgada improcedente por sentença de 20 de Janeiro de 1999.

23 G. J. Hulter recorreu dessa sentença para o Gerechtshof te 's-Gravenhage (Tribunal de Recurso de Haia, Países Baixos) que, por acórdão de 17 de Fevereiro de 2000, confirmou a sentença do Rechtbank te 's-Gravenhage.

24 G. J. Hulter recorreu para o Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal), que negou provimento ao recurso por acórdão de 8 de Março de 2002.

Tramitação processual

25 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 19 de Junho de 1998, A. Alferink e os 67 demandantes identificados em anexo propuseram a presente acção.

26 Em 30 de Setembro de 1998, realizou-se no Tribunal de Primeira Instância uma reunião informal em que participaram os representantes das partes. Nessa reunião, as partes tiveram a oportunidade de apresentar as suas observações quanto à classificação analítica, efectuada pelo Tribunal de Primeira Instância, dos processos relativos aos produtores SLOM.

27 Por despacho do presidente da Quarta Secção de 8 de Outubro de 1998, o Tribunal de Primeira Instância suspendeu a instância.

28 Em 17 de Maio de 2000, realizou-se no Tribunal de Primeira Instância uma segunda reunião informal em que participaram os representantes das partes.

29 Em 17 de Janeiro de 2002, realizou-se no Tribunal de Primeira Instância uma terceira reunião informal em que participaram os representantes das partes. Nessa reunião, ficou decidida, com o acordo das partes, a suspensão da instância até decisão do Hoge Raad der Nederlanden.

30 Por despacho do presidente da Primeira Secção de 30 de Março de 2004, o Tribunal de Primeira Instância ordenou a prossecução da instância. Fixou-se então um prazo de contestação à Comissão. As partes apresentaram, então, respectivamente, réplica e tréplica.

31 Tendo a composição das Secções do Tribunal de Primeira Instância sido alterada a partir do novo ano judicial, o juiz-relator foi afectado à Quinta Secção, à qual, consequentemente, veio a ser distribuído o presente processo.

32 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção) deu abertura à fase oral sem diligências de instrução prévias.

33 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal de Primeira Instância na audiência de 25 de Setembro de 2007.

Pedidos das partes

34 Os demandantes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— condenar a Comunidade no pagamento dos montantes indicados em anexo a título de indemnização pelos danos sofridos devido à redacção inadequada do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 1546/88, acrescidos de juros à taxa de 8% ao ano, contados a partir de 23 de Fevereiro de 1998 até integral pagamento.

— condenar a Comunidade nas despesas.

35 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar improcedente a acção;

— condenar os demandantes nas despesas.

Quanto à excepção de ilegalidade do Regulamento n.º 1546/88

Argumentos das partes

36 Na audiência, os demandantes invocaram um fundamento relativo à ilegalidade do Regulamento n.º 1546/88, por este último criar uma discriminação entre os produtores SLOM e os outros produtores de leite e por violar a confiança legítima.

37 A Comissão alegou que este era um fundamento novo e que devia, portanto, ser julgado inadmissível.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

38 Resulta da conjugação das disposições do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), e do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância que a petição inicial deve indicar o objecto da lide e conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados e que é proibida a apresentação de fundamentos novos no decurso da instância a menos que se baseiem em elementos de direito e de facto revelados durante o processo. Contudo, um fundamento que seja a ampliação de outro apresentado anteriormente, directa ou implicitamente, na petição inicial e que com ele apresente uma ligação estreita deve ser julgado admissível (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Outubro de 1999, Atlanta/Comunidade Europeia, C-104/97 P, Colect., p. I-6983, n.º 29; despacho do presidente da Terceira Secção do Tribunal de Justiça de 13 de Novembro de 2001, Dürbeck/Comissão, C-430/00 P, Colect., p. I-8547, n.º 17; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Março de 2007, France Télécom/Comissão, T-340/04, Colect., p. II-573, n.º 164).

39 No caso presente, não se pode deixar de observar que o fundamento relativo à ilegalidade do Regulamento n.º 1546/88 é um fundamento novo que não se baseia em qualquer novo elemento de direito ou de facto revelado durante o processo e que não pode ser considerado a ampliação de um fundamento anteriormente apresentado, directa ou indirectamente, na petição inicial e que com ele tenha uma ligação estreita (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Novembro de 2002, Scan Office Design/Comissão, T-40/01, Colect., p. II-5043, n.º 96). Por outro lado, os demandantes de modo nenhum indicaram por que razões essa excepção de ilegalidade só pôde ser invocada na audiência. Daqui resulta que este fundamento deve ser julgado inadmissível.

Quanto ao pedido de indemnização

Argumentos das partes

40 Os demandantes lembram que, por causa dos muitos anos decorridos entre a aceitação da obrigação de não comercialização e a atribuição de uma quantidade de referência específica provisória, a sua exploração já não tinha condições para retomar a actividade de criação de gado leiteiro que exerciam anteriormente, de modo que tiveram de recorrer a meios de produção alugados junto de terceiros, como estábulos ou instalações leiteiras. Assim, as quantidades de referência provisórias concedidas aos demandantes não foram convertidas em definitivas e as definitivas foram-lhes retiradas.

41 Referem que, segundo o ministério, o College van Beroep voor het bedrijfsleven e a Comissão, o direito comunitário, em particular o artigo 3.º-A do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, deve ser interpretado no sentido de que, para a atribuição de uma quantidade de referência definitiva, a quantidade de referência provisória devia ser produzida na mesma exploração SLOM inicial ou na mesma unidade organizacional e económica de exploração do momento da assunção da obrigação SLOM. Assim, as condições para a atribuição

de uma quantidade de referência não estão reunidas quando os meios de produção utilizados são alugados junto de terceiros.

42 Por ofício de 15 de Fevereiro de 1995, a Comissão, em resposta a uma carta dos demandantes de 13 de Outubro de 1994, precisava que a decisão do College van Beroep voor het bedrijfsleven reflectia correctamente, na sua opinião, a regulamentação comunitária quanto à exploração em que devia ser produzida a quantidade de referência específica, isto é, a exploração SLOM inicial, no todo ou em parte, incluindo todos os elementos novos até à data da atribuição da quantidade de referência provisória. A Comissão remetia, a esse respeito, para o acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de Dezembro de 1992, O'Brien (C-86/90, Colect., p. I-6251), em particular para os n.os 16 e 17, dos quais resulta claramente que a exploração relevante é a que existia à data da atribuição da quantidade de referência e, para efeitos de atribuição de uma quantidade de referência definitiva, na condição de o produtor continuar «a gerir, no todo ou em parte, a mesma exploração que geria no momento da aceitação do seu pedido de concessão do prémio» (n.º 17).

43 A Comissão acrescentava, no mesmo ofício, que resultava dos factos apresentados pelo mandatário dos demandantes que estes não se encontravam nessa situação, uma vez que, ou estavam na posse da exploração SLOM inicial, mas não a utilizavam na produção da quantidade de referência específica, ou a exploração em que produziam a quantidade de referência tinha sido adquirida depois da atribuição de uma quantidade de referência específica provisória. A Comissão precisava ainda que as possíveis considerações sobre a locação de meios de produção das quantidades de referência específicas deviam ser analisadas à luz das suas anteriores observações sobre a data de aquisição desses meios e em que tinham sido integrados na exploração SLOM inicial. A Comissão indicava, por último, que o acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Janeiro de 1991, Ballmann (C-341/89, Colect., p. I-25), não respeitava, contrariamente aos então demandantes, aos produtores SLOM.

44 Os demandantes entendem, porém, que resulta do artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, que o requerente de uma quantidade de referência provisória já não tem de estar na posse de toda a exploração SLOM inicial. Com efeito, na medida em que basta que uma parte dessa exploração, mesmo reduzida, seja ainda utilizada, a quantidade de referência provisória é necessariamente produzida com a utilização de outros meios de produção.

Assim, segundo os demandantes, basta que o produtor possua ainda uma parte das unidades de produção que geria à data da obrigação de não comercialização.

45 Além disso, as outras disposições do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, confirmam que a quantidade de referência atribuída podia ser produzida em grande medida com a utilização de meios de produção não pertencentes à exploração SLOM inicial. Os demandantes referem, a esse respeito, que, para provar a capacidade de o produtor produzir a quantidade de referência pedida, são admitidas como prova a área de pastagem permanente e/ou a área de culturas forrageiras da exploração tal como resultam do plano de afolhamento e da sementeira realizada. O artigo 3.º-A supramencionado não indica nenhuma condição de que sejam áreas de pastagem permanente ou outras pertencentes à exploração SLOM inicial. O mesmo princípio vale para os investimentos referidos no último travessão do mesmo artigo 3.º-A, que, em geral, são relativos ao período posterior ao termo da convenção SLOM (a saber, os investimentos efectuados no âmbito de um projecto de desenvolvimento apresentado antes de 1 de Outubro de 1984).

46 Por outro lado, nem o Regulamento n.º 1078/77 nem os regulamentos de execução nele baseados prevêem a obrigação de manter no mesmo estado a exploração para a qual foi aceite uma obrigação SLOM. Se o legislador tivesse querido que a produção de leite fosse retomada a partir da exploração SLOM inicial ou da mesma unidade organizacional e económica de exploração do momento em que se assumiu a obrigação SLOM, deveria tê-lo indicado expressamente na regulamentação comunitária.

47 Resulta, pois, de uma leitura conjugada do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, e do Regulamento de execução n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, que o produtor devia ter as condições para produzir as quantidades de referência pedidas, utilizando as unidades de produção que geria, devendo pelo menos uma parte dessas unidades de produção utilizadas para esse efeito corresponder àquelas de que dispunha no momento em que se obrigou à não comercialização. Contrariamente ao que alega a Comissão, esses regulamentos em nada dispõem que a produção devia ser retomada a partir da exploração SLOM inicial ou da mesma unidade de exploração, do ponto de vista organizacional e económico, da data em que se subscreveu a obrigação de não comercialização.

48 Assim, ao aprovar uma regulamentação que não proclama expressamente essa restrição, e portanto inadequada, ambígua e obscura, a Comissão cometeu um ilícito gerador de responsabilidade, uma vez que violou o princípio da precaução que também se aplica ao método de elaboração da regulamentação e que exige que esta seja adequada. A esse respeito, os demandantes remetem para a Resolução do Conselho, de 8 de Junho de 1993, relativa à qualidade de redacção da legislação comunitária (JO C 166, p. 1).

49 Quanto ao dano e ao nexo de causalidade entre o ilícito e o dano, os demandantes alegam que existe um ilícito, imputável à Comissão, que lhes causou danos. Alegam que preenchiam todas as condições previstas para a atribuição de uma quantidade de referência provisória, isto é, tinham condições para produzir a quantidade de referência na sua exploração tal como existia no momento da apresentação do pedido. A posição das autoridades neerlandesas, que, segundo a Comissão, consideraram que os demandantes não tinham retomado a produção de leite a partir da exploração SLOM inicial ou não tinham retomado a produção de forma independente, por sua conta e risco, demonstra apenas que os demandantes, devido à ambiguidade da regulamentação comunitária, não tinham retomado totalmente a produção de leite a partir da sua exploração SLOM inicial. Se a regulamentação comunitária tivesse sido mais clara, teriam podido optar por produzir com meios de produção diferentes daqueles com que aumentaram a sua exploração e, portanto, optar por outro modo de produção a partir da sua exploração SLOM inicial.

50 Os demandantes, com excepção de H. J. ten Have, por carta de 23 de Fevereiro de 1998, pediram à Comissão que os indemnizasse pelo dano sofrido, o que esta recusou por ofício de 17 de Abril de 1998. Precisam que estão dispostos a apresentar as provas complementares que suportem a sua posição.

51 A título preliminar, por um lado, a Comissão lembra que, segundo jurisprudência assente, só existe responsabilidade extracontratual da Comunidade se estiverem preenchidos três pressupostos, a saber, ilicitude da conduta imputada, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre essa conduta ilícita e o dano alegado. Por outro lado, a necessidade, referida pelos demandantes, de a regulamentação ser adequada é um corolário do princípio da segurança jurídica, com base no qual o Tribunal de Justiça considerou que uma regulamentação que impõe obrigações aos destinatários deve ser clara e precisa, para estes poderem conhecer

sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Janeiro de 2003, Cipra e Kvasnicka, C-439/01, Colect., p. I-745, n.º 49), e que, na interpretação de uma disposição de direito comunitário, há que ter em conta o seu contexto, os seus termos e os objectivos prosseguidos pela regulamentação em que se integra. O artigo 3.º-A do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, respeita esse critério.

52 A Comissão afirma que o Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, visto ser um regulamento de execução por si aprovado por força do disposto no Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, aprovado pelo Conselho, deve ser lido em conjugação com este último. A obrigação principal consta do regulamento do Conselho e o regulamento de execução apenas poderia impor certos critérios ou condições mais detalhados.

53 Lembrando o conteúdo do artigo 3.º-A, n.º 1, alínea b), e n.º 3, do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, a Comissão considera que uma leitura conjugada dessas duas disposições implica que só pode haver atribuição definitiva da quantidade de referência específica se as vendas directas e/ou as entregas tiverem sido efectivamente retomadas a partir da exploração inicial do produtor SLOM. Foi por isso que cada produtor SLOM juntou ao seu pedido de uma quantidade de referência específica uma declaração segundo a qual estava «em condições de produzir na sua exploração até ao nível da quantidade de referência específica atribuída».

54 A Comissão refere, por outro lado, que o artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, remete expressamente para o artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, e dispõe, no seu terceiro parágrafo, que «[a]s provas susceptíveis de confirmar a capacidade do produtor para produzir até ao nível da quantidade de referência pedida podem ser, nomeadamente […]». Essa disposição, que deve ser lida em conjugação com o artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, dirige-se, em primeiro lugar, às autoridades nacionais de execução que devam verificar se um produtor SLOM preenche a condição, prevista no regulamento do Conselho, segundo a qual deve ter a capacidade de produzir a quantidade de referência na sua exploração. A Comissão observa que essa disposição contém uma lista não taxativa («podem») de provas que as

autoridades nacionais de execução poderiam aceitar no âmbito dessa condição, que devem ser apresentadas «segundo modalidades determinadas pelo Estado-Membro».

55 A Comissão precisa que o Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, dispõe claramente que o produtor SLOM deve poder demonstrar que tem a capacidade de produzir na sua exploração a quantidade de referência pedida, condição cuja verificação cabe às autoridades neerlandesas e que estas interpretaram no sentido de que significa que a produção devia ser retomada a partir da exploração SLOM inicial ou a partir da mesma unidade organizacional e económica que estava em causa à data em que foi assumida a obrigação de não comercialização, o que foi confirmado pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven.º Os demandantes não podem responsabilizar a Comissão por essa interpretação das autoridades neerlandesas, que, de resto, não sugeriram a ideia de que a regulamentação comunitária é ambígua.

56 A Comissão observa que os demandantes não invocaram qualquer argumento que pretendesse demonstrar que o artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, não é claro e preciso e não lhes permitiu conhecer sem ambiguidade os seus direitos e as suas obrigações e agir em conformidade. Quanto ao seu próprio regulamento, a Comissão entende que é claro e indica com precisão as provas que as autoridades nacionais podem tomar em consideração para verificar se um produtor preenche a condição prevista no regulamento do Conselho, a de ter capacidade para produzir a quantidade de referência pedida. Na tréplica, a Comissão esclarece ainda que os próprios demandantes reconheceram (v. n.º 47 *supra*) que os produtores deviam poder produzir, nas unidades de produção que exploravam, as quantidades de referência pedidas, sendo que, na sua opinião, uma parte das unidades de produção utilizadas devia corresponder às unidades de produção de que dispunham no momento em que assumiram a obrigação de não comercialização. Nestas condições, o artigo 3.º-A do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, que tem como único fim assegurar a execução do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, é, como esta última disposição, claro para os demandantes e o seu sentido é o que lhe foi dado pela Comissão, de modo que não lhe podem imputar qualquer ilícito. Portanto, a acção de indemnização deve ser julgada improcedente.

57 No que respeita ao dano e ao nexo de causalidade, a Comissão alega que, embora os demandantes afirmem terem todos a capacidade de produzir a quantidade de

referência na sua exploração, tal como esta se revelava à data da apresentação do pedido dessa quantidade, a petição não permite determinar claramente se tinham a capacidade de produzir essa quantidade na sua exploração SLOM inicial. De qualquer forma, as autoridades neerlandesas tinham considerado que os demandantes não tinham retomado a produção leiteira a partir da exploração SLOM inicial ou que não o tinham feito de forma independente e por sua própria conta e risco, o que, de resto, foi confirmado pelos tribunais neerlandeses. Uma vez que os demandantes não preenchiam as condições previstas no regulamento do Conselho, não podem sustentar que existe um nexo de causalidade entre o dano e o carácter alegadamente incorrecto do regulamento da Comissão.

58 Por último, quanto à dimensão do dano, a Comissão entende que a petição não contém elementos suficientes para poder definir a sua posição. Os demandantes não esclarecem suficientemente em que medida tinham capacidade de produzir a quantidade de referência indicada na exploração SLOM inicial. A Comissão assinala que se reserva o direito de vir ainda a alterar no processo a sua posição sobre a natureza e a dimensão do dano.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

59 Importa lembrar que, de acordo com a jurisprudência, a responsabilidade extracontratual da Comunidade por danos causados pelas instituições, prevista no artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 288.º, segundo parágrafo, CE), está sujeita à verificação de um conjunto de pressupostos, a saber, a ilicitude da conduta imputada às instituições, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre a conduta e o dano (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Setembro de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Recueil, p. 3057, n.º 16; v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Maio de 2006, Blom e o./Conselho e Comissão, T-87/94, Colect., p. II-1385, n.º 102 e jurisprudência aí referida).

60 Por outro lado, segundo jurisprudência assente, cabe ao demandante apresentar ao juiz comunitário as provas que demonstrem a ilicitude da conduta imputada

às instituições, a realidade do dano e a existência do nexo de causalidade entre a conduta e o dano (acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Maio de 1976, Roquette Frères/Comissão, 26/74, Colect., p. 295, n.os 22 a 24, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Maio de 2007, Citymo/Comissão, T-271/04, Colect., p. II-1375, n.º 159).

61 Cumpre também lembrar que, quando não estiver preenchido um desses pressupostos cumulativos, a acção deve improceder na íntegra, sem que seja necessário examinar os restantes pressupostos (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 1994, KYDEP/Conselho e Comissão, C-146/91, Colect., p. I-4199, n.os 19 e 81, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Fevereiro de 2002, Förde-Reederei/Conselho e Comissão, T-170/00, Colect., p. II-515, n.º 37).

62 Quanto ao primeiro desses pressupostos, que há que analisar primeiro, a jurisprudência exige que se demonstre uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confira direitos aos particulares (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 42). Quanto à necessidade de o ilícito ser suficientemente caracterizado, o critério decisivo que permite considerá-lo preenchido é o da manifesta e grave inobservância dos limites do seu poder de apreciação por parte da instituição comunitária. Quando essa instituição dispuser de uma margem de apreciação reduzida ou mesmo inexistente, pode a simples infracção ao direito comunitário bastar para demonstrar a existência de um ilícito suficientemente caracterizado (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 2002, Comissão/Camar e Tico, C-312/00 P, Colect., p. I-11355, n.º 54, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Julho de 2001, Comafrica e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, Colect., p. II-1975, n.º 134).

63 No caso em apreço, os demandantes alegam que a ilicitude da conduta imputada à Comissão consiste na violação do princípio da precaução. No caso presente, embora os demandantes aleguem que a responsabilidade da Comunidade se constitui pelo facto de a Comissão ter violado o princípio da precaução, na realidade é ao princípio da segurança jurídica que se referem, pois acusam a Comissão de não ter fixado, de forma clara e precisa, as condições aplicáveis à concessão de uma quantidade de referência específica.

64 Antes de mais, refira-se que, tal como o princípio da protecção da confiança legítima constitui uma norma jurídica que confere aos particulares direitos cuja violação pode gerar responsabilidade extracontratual da Comunidade (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezembro de 2001, Emesa Sugar/Conselho, T-43/98, Colect., p. II-3519, n.º 64; v. igualmente acórdão Mulder II, referido no n.º 16 *supra*, n.º 15), o princípio da segurança jurídica constitui igualmente uma norma jurídica que confere direitos aos particulares.

65 A este respeito, há que observar que o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância já declararam que o princípio da segurança jurídica constitui um princípio fundamental de direito comunitário, que exige, nomeadamente, que uma regulamentação seja clara e precisa a fim de que os destinatários possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (acórdãos do Tribunal de Justiça de 9 de Julho de 1981, Gondrand e Garancini, 169/80, Recueil, p. 1931, n.º 17; de 13 de Fevereiro de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Colect., p. I-431, n.º 27; de 16 de Outubro de 1997, Banque Indosuez e o., C-177/96, Colect., p. I-5659, n.º 27; de 14 de Abril de 2005, Bélgica/Comissão, C-110/03, Colect., p. I-2801, n.º 30; e de 21 de Junho de 2007, ROM-projecten, C-158/06, Colect., p. I-5103, n.º 25; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Julho de 1997, Interhotel/Comissão, T-81/95, Colect., p. II-1265, n.º 61, e de 7 de Novembro de 2002, Vela e Tecnagrind/Comissão, T-141/99, T-142/99, T-150/99 e T-151/99, Colect., p. II-4547, n.º 391).

66 Este imperativo de segurança jurídica impõe-se com particular rigor em presença de uma regulamentação susceptível de ter consequências financeiras (acórdão ROM-projecten, referido no n.º 65 *supra*, n.º 26).

67 Há que determinar, portanto, se a redacção do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, era clara quanto às condições aplicáveis à concessão de uma quantidade de referência específica.

68 Importa lembrar que, segundo jurisprudência assente, na interpretação de uma disposição de direito comunitário, há que ter em conta os seus termos, o seu contexto e os seus objectivos (acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Julho de 1996, Bosphorus, C-84/95, Colect., p. I-3953, n.º 11, e acórdão Banque Indosuez e o., referido no n.º 65 *supra*, n.º 18).

69 Nesta perspectiva, não se pode deixar de observar que, como a Comissão acertadamente refere, visto o Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, ser um regulamento de execução, na medida em que dá execução ao Regulamento n.º 857/84, deve ser interpretado em conformidade com este último (acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Outubro de 2006, Kibler, C-275/05, Colect., p. I-10569, n.º 20; v. igualmente, neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Outubro de 1991, von Deetzen, C-44/89, Colect., p. I-5119, n.º 14), cuja validade não é posta em causa na presente lide.

70 A este respeito, em primeiro lugar, refira-se que o artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, dispõe que os produtores cujo período de não comercialização ou de reconversão, em cumprimento da obrigação assumida com base no Regulamento n.º 1078/77, expirasse depois de 31 de Dezembro de 1983 ou, consoante o caso, depois de 30 de Setembro de 1983 recebem provisoriamente uma quantidade de referência específica em determinadas condições. Em particular, o artigo 3.º-A, n.º 1, alínea a), do referido regulamento dispõe que a concessão de uma quantidade de referência específica provisória está sujeita à condição de o interessado não ter cessado a sua actividade ou cedido na totalidade a sua exploração leiteira antes do termo do período de não comercialização ou de reconversão (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Janeiro de 1994, Herbrink, C-98/91, Colect., p. I-223, n.º 11).

71 Em segundo lugar, o artigo 3.º-A, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, fixa como condição para a concessão de uma quantidade de referência específica provisória que o produtor demonstre, em apoio do seu pedido, que tem a capacidade de produzir na sua exploração a quantidade de referência pedida.

72 Em terceiro lugar, há que lembrar que o regime das quantidades de referência específicas do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, que foi introduzido pelo Regulamento n.º 764/89 na sequência dos acórdãos Mulder I e von Deetzen I, referidos no n.º 6 *supra*, a fim de garantir a concessão de uma quantidade de referência específica aos produtores que, por força de uma obrigação assumida nos termos do Regulamento n.º 1078/77, não tinham entregado leite durante o ano de referência, consagra o princípio geral de que qualquer quantidade de referência ficará ligada à terra que deu origem à sua atribuição (acórdão Herbrink, referido no n.º 70 *supra*, n.º 12).

73 Resulta, pois, do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, que o produtor que tiver subscrito uma obrigação de não comercialização deve, para obter uma quantidade de referência específica, estar ainda na posse, no todo ou em parte, da sua exploração SLOM inicial e demonstrar que tem a capacidade de produzir essa quantidade na sua exploração.

74 Impõe-se observar que o Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, em nada se afasta do sistema instituído pelo Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89.

75 Com efeito, o artigo 3.º-A do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, mais não faz do que aplicar o disposto no Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, quanto à concessão de uma quantidade de referência específica, ao lembrar que o produtor deve demonstrar, à autoridade competente designada pelo Estado-Membro, que continua a gerir, total ou parcialmente, a mesma exploração que geria no momento da aceitação do pedido de prémio. Seguidamente, essa disposição especifica de forma não taxativa as provas que podem ser admitidas para a demonstração da capacidade de o produtor produzir a quantidade de referência pedida, nomeadamente as vendas directas ou as entregas de leite já efectuadas desde o fim do período de não comercialização ou de reconversão, o efectivo leiteiro detido na exploração, a área de pastagem permanente ou de culturas forrageiras da exploração, tais como resultam do plano de afolhamento e da sementeira realizada, e os investimentos efectuados sem plano de desenvolvimento.

76 Assim, quando o artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, dispõe, no seu terceiro parágrafo, terceiro travessão, que as provas susceptíveis de demonstrar a capacidade de o produtor produzir a quantidade de referência pedida podem consistir na área de pastagem permanente e/ou de culturas forrageiras «da exploração», só se pode considerar que essa expressão se refere à exploração gerida pelo produtor, que, no todo ou em parte, constitui a mesma exploração que geria no momento da aceitação do pedido de prémio. Não pode, pois, ser interpretada no sentido de que a área supramencionada pode pertencer a outra exploração diferente da gerida pelo produtor.

77 Essa mesma interpretação impõe-se no que respeita ao artigo 3.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, que exige que o efectivo leiteiro, que constitui também uma das provas susceptíveis de demonstrar a capacidade de o produtor produzir a quantidade de referência específica pedida, seja detido na «exploração», expressão que também só pode ser interpretada no sentido de que se refere à exploração gerida pelo produtor que, no todo ou em parte, constitui a mesma exploração que geria no momento da aceitação do pedido de prémio. Assim, esta disposição tem precisamente por objectivo evitar que a quantidade de referência específica seja produzida por um produtor com animais detidos noutra exploração diferente da que gere.

78 O mesmo se aplica aos investimentos referidos no artigo 3.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, quarto travessão, do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, que devem, pelas mesmas razões supramencionadas nos n.ºs 76 e 77, ser relacionados com a exploração gerida pelo produtor em causa e não podem, portanto, dela ser separados.

79 A este respeito, há que lembrar que o Tribunal de Justiça já declarou, a propósito da transferência da exploração por cessão ou por restituição no termo do arrendamento, que qualquer regime de quantidades de referência se caracteriza pelo princípio de que a quantidade de referência é transferida com a terra que deu origem à sua atribuição e que, portanto, é com o fim de consagrar esse princípio também em matéria de quantidades de referência específicas que o artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, reforça a condição prevista no artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 857/84, ao exigir que o produtor continue a gerir, no todo ou em parte, a mesma exploração (acórdão Herbrink, referido no n.º 70 *supra*, n.º 13).

80 É assim que o Regulamento n.º 1033/89 precisa, no terceiro considerando, que «o pedido [de quantidade de referência específica] só pode provir de um produtor que possa gerir, pelo menos em parte, as mesmas unidades de produção que geria aquando do pedido de concessão de prémios de não comercialização ou de reconversão» e que, «caso o produtor já não disponha dessa mesma exploração, terá, desta forma, manifestado, dentro da lógica do regime de prémios, a intenção de cessar a produção leiteira».

81 Por outro lado, embora, para obter uma quantidade de referência específica, deva continuar a gerir, no todo ou em parte, a mesma exploração que geria no momento da aceitação do pedido, a exploração é constituída, na acepção do artigo 12.º, alínea d), do Regulamento n.º 857/84, pelo «conjunto das unidades de produção geridas pelo produtor e situadas no território geográfico da Comunidade».

82 As definições do conceito de «produtor» e, consequentemente, de «exploração» contidas no artigo 12.º, alíneas c) e d), do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, revelam que o conceito de produtor se refere unicamente a um explorador agrícola que, para a sua produção leiteira, gere um conjunto de unidades de produção sob a sua própria responsabilidade (acórdãos do Tribunal de Justiça de 9 de Julho de 1992, Maier, C-236/90, Colect., p. I-4483, n.º 11, e de 23 de Janeiro de 1997, St. Martinus Elten, C-463/93, Colect., p. I-255, n.º 17).

83 Resulta, pois, claramente da conjugação das disposições do artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, e do artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, que a atribuição provisória de uma quantidade de referência específica está sujeita à condição de o produtor demonstrar, por um lado, que continua a gerir, no todo ou em parte, a mesma exploração que geria no momento da aceitação do seu pedido de prémio, isto é, a que foi objecto da sua obrigação de não comercialização ou de reconversão (acórdão O'Brien, referido no n.º 42 *supra*, n.º 12; v. igualmente, neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça, Herbrink, referido no n.º 70 *supra*, n.ºs 12 e 13, e de 28 de Outubro de 2004, van den Berg/Conselho e Comissão, C-164/01 P, Colect., p. I-10225, n.º 71; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Dezembro de 2006, Werners/Conselho e Comissão, T-373/94, Colect., p. II-4631, n.º 81), e, por outro, a sua capacidade de produzir a quantidade de referência pedida na referida exploração.

84 No acórdão O'Brien, referido no n.º 42 *supra*, o Tribunal de Justiça precisou, no n.º 17, que, para efeitos de atribuição definitiva de uma quantidade de referência específica, o artigo 3.º-A, n.º 3, do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, deve ser interpretado no sentido de que também podem ser tomadas em conta as vendas ou entregas de leite de unidades de produção que tenham sido juntas à exploração em causa entre a data do termo do período de não comercialização ou de reconversão e a de atribuição provisória da quantidade de

referência específica, desde que o produtor continue a gerir, no todo ou em parte, a mesma exploração que geria no momento da aceitação do seu pedido de prémio.

85 Resulta, assim, do exposto que o artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, lido à luz do artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, dispõe que a produção leiteira deve ser feita a partir da exploração SLOM inicial (acórdão Werners/Conselho e Comissão, referido no n.º 83 *supra*, n.º 81; v. igualmente, neste sentido, acórdãos O'Brien, referido no n.º 42 *supra*, n.ºs 11 e 12; Herbrink, referido no n.º 70 *supra*, n.ºs 12 e 13; e van den Berg/Conselho e Comissão, referido no n.º 83 *supra*, n.º 71), podendo esta eventualmente englobar as unidades de produção que os produtores geriam sob a sua própria responsabilidade no momento da atribuição da quantidade de referência específica, unidades que deviam incluir no todo ou em parte a exploração SLOM inicial.

86 Esta interpretação está de acordo com a razão de ser do sistema. Efectivamente, antes de mais, tem em conta o entendimento de que não é de atribuir uma quantidade de referência específica a um produtor que já não dispõe da exploração SLOM inicial, uma vez que manifestou assim a sua intenção de não comercializar leite, sem o que a atribuição de uma quantidade de referência já não é a consequência da aplicação do regime. Seguidamente, essa interpretação leva também em conta o facto de, visto as quantidades de referência estarem ligadas à terra que deram origem à sua atribuição, a sua produção deve ser levada a cabo a partir dessa terra. Por último, tem em conta as considerações do advogado-geral F. G. Jacobs nas suas conclusões no processo O'Brien, referido no n.º 42 *supra* (Colect., p. I-6266), segundo as quais, durante o período em que os produtores em causa estiveram excluídos da produção de leite, a sua exploração tinha certamente sofrido alterações, o que o Tribunal de Justiça confirmou ao considerar que as vendas ou as entregas de leite de unidades de produção que tinham sido juntas à exploração em causa entre a data do termo do período de não comercialização e a da atribuição provisória da quantidade de referência específica deviam ser tidas em conta, desde que o produtor continuasse a gerir, no todo ou em parte, a mesma exploração que geria no momento da aceitação do seu pedido de prémio.

87 Por último, refira-se que a argumentação que os próprios demandantes expuseram nos seus articulados não parece afastar-se do sentido dado às disposições em causa nos n.ºs 70 a 86 *supra*, e que é mais a interpretação dada às disposições comunitárias

pelos tribunais nacionais e a sua aplicação ao caso em apreço que eles mais particularmente contestam na sua crítica às referidas disposições comunitárias.

88 Com efeito, como decorre dos n.os 44 e 47 *supra*, os demandantes afirmam que resulta do artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, que o requerente de uma quantidade de referência provisória já não tinha de estar na posse de toda a exploração SLOM inicial. Entendem que as quantidades de referência específicas deviam ser produzidas nas unidades de produção que geriam, devendo uma parte das mesmas corresponder às unidades de produção de que dispunham no momento em que subscreveram a obrigação de não comercialização.

89 Resulta do exposto que a Comissão não violou o princípio da segurança jurídica, de modo que a acção deve ser julgada improcedente.

90 A título subsidiário, mesmo que se admita que a regulamentação comunitária na matéria contém uma certa ambiguidade ou uma certa imprecisão no que respeita às condições de produção das quantidades de referência específicas concedidas, para efeitos de atribuição dessas quantidades, há que lembrar que a responsabilidade da Comunidade pressupõe a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confira direitos aos particulares, de acordo com o que acima se refere no n.º 62.

91 Foi tendo em conta o amplo poder de apreciação de que as instituições dispõem na execução das políticas comunitárias que foi elaborada a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à responsabilidade extracontratual da Comunidade, em particular no que respeita a actos normativos que impliquem opções de política económica (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.º 44).

92 Com efeito, a concepção restritiva da responsabilidade da Comunidade no exercício das suas actividades normativas explica-se pela consideração de que, por um lado, o exercício da função legislativa, mesmo quando existe uma fiscalização jurisdicional da legalidade dos actos, não deve ser dificultado pela perspectiva de acções de indemnização, de cada vez que o interesse geral da Comunidade exige medidas susceptíveis de prejudicar interesses de particulares, e de que, por outro lado, num contexto normativo caracterizado pela existência de um amplo poder de apreciação, indispensável à execução de uma política comunitária, só existe responsabilidade da Comunidade se a instituição em causa tiver violado de forma manifesta e grave os limites que se impõem ao exercício dos seus poderes (acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Maio de 1978, HNL e o./Conselho e Comissão, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209, n.os 5 e 6, Colect., p. 421, e acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, referido no n.º 91 *supra*, n.º 45).

93 Aliás, a este respeito, o Tribunal de Justiça já esclareceu que o regime que resulta da sua jurisprudência em matéria de responsabilidade extracontratual da Comunidade tem nomeadamente em conta a complexidade das situações a resolver, as dificuldades de aplicação ou de interpretação dos diplomas e, mais em particular, a margem de apreciação de que dispõe o autor do acto em causa (acórdãos Brasserie du pêcheur e Factortame, referido no n.º 91 *supra*, n.º 43; Bergaderm e Goupil/Comissão, referido no n.º 62 *supra*, n.º 40; e Comissão/Camar e Tico, referido no n.º 62 *supra*, n.º 52).

94 No caso em apreço, não se pode deixar de observar que a Comissão dispunha de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, na medida em que, como foi acima referido no n.º 69, o Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, é um regulamento de execução que apenas aplica o Regulamento n.º 857/84.

95 Ora, já acima se afirmou, nos n.os 69 a 78, que a Comissão mais não fez do que aplicar as disposições do Regulamento do Conselho n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, de acordo com o que aí se dispõe, de modo que não pode ser responsabilizada por uma eventual infracção ao direito comunitário.

96 Assim, a eventual imprecisão ou falta de clareza do Regulamento n.º 1546/88, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1033/89, não pode ser imputável à Comissão, pois esta apenas deu cumprimento ao Regulamento do Conselho n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89.

97 No que respeita ao Regulamento n.º 857/84, na redacção dada pelo Regulamento n.º 764/89, basta observar que, na presente acção, os demandantes de modo nenhum puseram em causa a validade do referido regulamento por este último violar o princípio da segurança jurídica.

98 Não tendo os demandantes demonstrado a alegada ilicitude da conduta imputada à Comissão, não há que verificar se estão preenchidos os outros pressupostos da responsabilidade.

99 Resulta do exposto que a acção deve ser julgada improcedente.

Quanto às despesas

100 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo os demandantes sido vencidos, há que condená-los nas despesas, de acordo com o pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

1) **A acção é julgada improcedente.**

2) **Alfonsius Alferink e os outros 67 demandantes que constam da lista em anexo são condenados nas despesas.**

Vilaras Martins Ribeiro Jürimäe

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de Junho de 2008.

O secretário O presidente

E. Coulon M. Vilaras

ANEXO

Herdeiros de G. Vloedgraven,

W. L. A. van der Arend, residente em Harmelen (Países Baixos),

H. W. Bakker, residente em Middelstum (Países Baixos),

B. M. J. B. Beusmans, residente em Noorbeek (Países Baixos),

P. J. M. Biermans, residente em Herkenbosch (Países Baixos),

J. A. A. de Bont, residente em Rutten (Países Baixos),

H. Boskma, residente em Zwaagwesteinde (Países Baixos),

B. A. Bouma, residente em Berlikum (Países Baixos),

E. A. M. Bouma, residente em Rutten,

J. A. Bouma, residente em Ried (Países Baixos),

H. Buwalda, residente em Franeker (Países Baixos),

M. V. van Diederen, residente em Doenrade (Países Baixos),

R. Dusselaar, residente em Wier (Países Baixos),

J. van Duynhoven, residente em Rijkevoort (Países Baixos),

H. J. Frederiks, residente em Laag Keppel (Países Baixos),

G. J. M. Frieling, residente em Deurningen (Países Baixos),

T. de Groot, residente em Creil (Países Baixos),

H. J. ten Hagen, residente em Winterswijk (Países Baixos),

H. J. ten Have, residente em Beltrum (Países Baixos),

P. A. J. N. Hendriks, residente em Valkenburg (Países Baixos),

H. Heringa, residente em Leens (Países Baixos),

O. Hoekstra, residente em Oosternijkerk (Países Baixos),

J. Hoekstra, residente em Oosternijkerk,

W. H. C. M. Holtslag, residente em Lelystad (Países Baixos),

J. H. A. Huijsmans, residente em Weert (Países Baixos),

M. Huizinga, residente em Firdgum (Países Baixos),

G. J. Hulter, residente em Den Velde (Países Baixos),

P. J. M. Janssen, residente em Wanssum (Países Baixos),

G. C. de Jongh, residente em Marknesse (Países Baixos),

C. de Keijzer, residente em Noordgouwe (Países Baixos),

P. Kemp, residente em Breukelen (Países Baixos),

W. Koopmans-Hut, residente em Ezinge (Países Baixos),

H. J. Leemkuil, residente em Winterswijk-Miste (Países Baixos),

J. A. J. Leijten, residente em Bant (Países Baixos),

G. J. Loozeman, residente em Callantsoog (Países Baixos),

A. Lukens Folkers, residente em Vlagtwedde (Países Baixos),

P. L. Marinussen, residente em Grijpskerke (Países Baixos),

G. J. Meijer, residente em Usquert (Países Baixos),

W. H. J. Mulder, residente em Haarzuilens (Países Baixos),

Th. Neelen, residente em Nunhem (Países Baixos),

G. J. Nijboer, residente em Ane (Países Baixos),

A. Nijboer, residente em Ane,

B. Oude Kotte, residente em Fleringen (Países Baixos),

J. H. M. Roebroek, residente em Schimmert (Países Baixos),

F. M. C. Rommens, residente em Rijsbergen (Países Baixos),

J. A. C. M. Soffers, residente em Rijsbergen,

J. G. Rompelberg, residente em Noorbeek,

M. J. Scheele, residente em Mensingeweer (Países Baixos),

J. van Sinderen, residente em Ternaard (Países Baixos),

J. W. M. Smeets, residente em Papenhoven (Países Baixos),

W. C. G. M. Stoffelen, residente em Ottersum (Países Baixos),

J. H. Thomassen, residente em Bemelen (Países Baixos),

J. H. van Til, residente em Eppenhuizen (Países Baixos),

K. J. Veenkamp, residente em Thesinge (Países Baixos),

J. T. F. J. op 't Veld, residente em Vlodrop (Países Baixos),

J. P. W. Vrencken, residente em Beek (Países Baixos),

O. Vries, residente em Engwierum (Países Baixos),

K. Vries, residente em Engwierum,

M. W. de Weerd, residente em Tollebeek (Países Baixos),

A. M. Weijenberg-Pleijers, residente em Wittem (Países Baixos),

H. F. W. M. Wennekers, residente em Creil,

R. W. Werners, residente em Meppel (Países Baixos),

C. H. L. Wijnen, residente em Maasbree (Países Baixos),

L. G. H. Willems, residente em Ulestraten (Países Baixos),

J. G. Wilman, residente em Engwierum,

D. Wilman, residente em Engwierum,

J. M. P. Wolfs, residente em Gronsveld (Países Baixos).