CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGIOS COSMAS

apresentadas em 15 de Junho de 1995 *

1. A High Court of Justice, Queen's Bench Division, submeteu ao Tribunal de Justiça uma série de questões prejudiciais relativas aos regimes dos prémios no sector das carnes de ovino e caprino, por um lado, e no sector da carne de bovino, por outro, na versão em vigor após a reforma de fundo destes em 1992. As questões dizem respeito, especialmente, a determinadas regras dos regulamentos em causa, que visam a solução de problemas susceptíveis de surgir nas relações contratuais entre os produtores que não são proprietários do conjunto das superfícies em que está situada a sua exploração e os proprietários dessas mesmas superfícies.

I — As regras comunitárias

2. A organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino rege-se pelo Regulamento (CEE) n.° 3013/89 do Conselho, de 25 de Setembro de 1989 [1]. Assenta em medidas de intervenção que podem tomar a forma de ajuda à armazenagem privada (v. artigo 6.° do referido regulamento) e, principalmente, na concessão do prémio previsto no artigo 5.° desse regulamento. O prémio, que visa compensar as perdas de rendimento sofridas pelos produtores durante uma campanha de comercialização, é calculado por ovelha ou cabra com base na diferença entre o «preço de base» relevante fixado para cada campanha de comercialização pelo Conselho, por um lado, e o preço médio anual do mercado, por outro (v. n.os 1 a 3 e 5 do referido artigo 5.°) e é pago a taxa plena até ao máximo de 1 000 animais por produtor em determinadas áreas desfavorecidas, e até ao máximo de 500 animais por produtor nas restantes zonas. Acima destes limites, só são pagos aos beneficiários 50% dos prémios [v. n.° 7 do mesmo artigo 5.°, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CE) n.° 233/94 do Conselho, de 24 de Janeiro de 1994 (JO L 30, p. 9)].

3. A organização comum de mercado no sector da carne de bovino rege-se pelo Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 28 de Junho de 1968 [2], e abrange um regime de intervenção, no quadro do qual, para evitar ou atenuar uma baixa importante dos preços, pode conceder-se ajuda à armazenagem privada ou podem ser efectuadas compras pelos organismos de intervenção (v. artigo 5.°, n.° 1, do regulamento), bem como

* Língua original: grego.

1 — Regulamento que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino (JO L 289, p. 1).

2 — Regulamento que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157).

um regime de prémios, no quadro do qual se prevê, designadamente, a concessão de prémios para a manutenção do número de vacas em aleitamento (a seguir «prémio para vacas em aleitamento»). Este último prémio, que foi instituído pelo Regulamento (CEE) n.° 1357/80 do Conselho, de 5 de Junho de 1980 [3], consiste no pagamento, para cada campanha de comercialização, de uma determinada quantia em dinheiro por vaca em aleitamento e destina-se a encorajar a produção de carne de bovino de boa qualidade, através da manutenção das vacas necessárias à reprodução.

4. Em 1992, o regime dos prémios no sector das carnes de ovino e caprino foi alterado em aspectos importantes. Mais particularmente, o artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2069/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992 [4], aditou ao Regulamento n.° 3013/89 o artigo 5.°-A, nos termos do qual:

— foi instituído um *limite individual, por produtor*, para a concessão do prémio por ovelha ou cabra, previsto no artigo 5.° do Regulamento n.° 3013/89 [5]. Assim, para as campanhas de comercialização de 1993 e seguintes, esse prémio passou a ser pago até ao limite do número de animais relativamente aos quais o prémio tinha sido pago na campanha de comercialização de 1991, ajustado através de um coeficiente determinado (artigo 5.°-A, n.os 1 e 5);

— foi definido que o direito ao prémio *cabe aos produtores* aos quais este foi atribuído em relação à campanha de 1991 [artigo 5.°-A, n.° 4, alínea a)];

— foi previsto que, quando um produtor vende ou transfere de outro modo a sua exploração, pode *transferir todos os seus direitos ao prémio* para a pessoa que retoma a exploração, ao mesmo tempo que foi reconhecida ao produtor a faculdade de transferir (no todo ou em parte) os seus direitos ao prémio, *sem transferir a sua exploração* [artigo 5.°-A, n.° 4, alínea b)].

5. Particular importância reveste no caso em apreço o disposto na alínea f) do n.° 4 do mesmo artigo 5.°-A, nos termos da qual:

«... a Comissão adoptará as modalidades de aplicação do presente número, de acordo com o procedimento previsto no artigo 30.°, e, nomeadamente, as que permitam aos Estados-Membros resolver os problemas específicos ligados à transferência dos direi-

3 — Regulamento que instaura um sistema de prémios para a manutenção de vacas em aleitamento (JO L 140, p. 1; EE 03 F18 p. 121).

4 — Regulamento que altera o Regulamento n.° 3013/89, que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino (JO L 215, p. 59).

5 — Como resulta do terceiro considerando do Regulamento n.° 2069/92, para a instituição de um limite individual, contribuiu a necessidade de aplicar medidas rigorosas para contrariar as graves consequências para o equilíbrio do mercado causadas pelo aumento do número de ovelhas na Comunidade e a sensível descida do preço daí resultante.

tos ao prémio pelos produtores que não são proprietários das superfícies ocupadas pelas suas explorações».

O Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão, de 10 de Dezembro de 1992 [6], referindo-se, entre outras, a esta última disposição, prevê, no seu artigo 13.°, o seguinte:

«Se necessário, os Estados-Membros tomarão as medidas transitórias adequadas para encontrar soluções equitativas a problemas que possam surgir nas relações contratuais existentes, aquando da entrada em vigor do presente regulamento, entre produtores que não sejam proprietários do conjunto dos terrenos que exploram e os proprietários desses terrenos, em caso de transferência de direitos ao prémio ou de outros actos com os mesmos efeitos. Tais medidas só podem ser tomadas para resolução de dificuldades relacionadas com a introdução de um regime de direito ao prémio vinculado ao produtor, sempre no respeito dos princípios que regem esse vínculo.»

Finalmente, o artigo 15.° deste regulamento da Comissão prevê:

«Os Estados-Membros adoptarão todas as demais medidas adequadas e necessárias para assegurar uma boa aplicação do regime dos limites individuais. Do facto informarão a Comissão.»

6. Alterações semelhantes do ponto de vista da orientação e do conteúdo foram introduzidas no regime dos prémios no sector da carne de bovino pelo Regulamento (CEE) n.° 2066/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992 [7]. O artigo 1.°, n.° 2 deste regulamento aditou designadamente os artigos 4.°-D e 4.°-E ao Regulamento n.° 805/68, pelos quais:

— foi instituído um limite ao direito ao prémio por vacas em aleitamento, sob a forma de um *limite máximo individual* igual ao número de animais relativamente aos quais tivesse sido concedido um prémio num ano de referência escolhido por cada Estado-Membro (1990, 1991 ou

6 — Regulamento n.° 3567/92 da Comissão, de 10 de Dezembro de 1992, que estabelece normas de execução relativas aos limites individuais, reservas nacionais e transferência de direitos previstos no Regulamento n.° 3013/89 do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino (JO L 362, p. 41).

7 — Regulamento que altera o Regulamento (CEE) n.° 805/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino e revoga o Regulamento (CEE) n.° 468/87 que estabelece as regras de execução do regime do prémio especial concedido aos produtores de carne de bovino, bem como o Regulamento (CEE) n.° 1357/80, que instaura um sistema de prémios para a manutenção de vacas em aleitamento (JO L 215, p. 49).

1992), reduzido do montante necessário à constituição de uma reserva nacional (artigo 4.°-D, n.° 2) [8];

— foi definido que o benefício do prémio era *reservado exclusivamente aos produtores* aos quais tivesse sido concedido o prémio no ano de referência e que tivessem pedido o prémio para os anos até 1992, inclusive (artigo 4.°-D, n.° 4);

— foi previsto que, quando um produtor vendesse ou transferisse de outra forma a sua exploração, podia *transferir todos os direitos ao prémio* por vacas em aleitamento de que fosse beneficiário para aquele que retomasse a exploração, sendo igualmente reconhecida ao produtor a faculdade de transferir (total ou parcialmente) os direitos ao prémio, *sem transferir a exploração* (artigo 4.°-E, n.° 1).

7. Finalmente, o n.° 5 do referido artigo 4.°-E (de que nos ocuparemos mais especificamente a seguir) estabeleceu que a Comissão adoptará as modalidades de aplicação do artigo em causa, modalidades que se «referem nomeadamente às disposições que permitam aos Estados-Membros resolver os problemas relacionados com a transferência de direitos ao prémio por produtores que não sejam proprietários das superfícies ocupadas pelas suas explorações».

O Regulamento n.° 3886/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992 [9], referindo-se, entre outras, a esta última disposição, prevê, no seu artigo 39.°: «Se necessário, os Estados-Membros tomarão as medidas transitórias adequadas para encontrar soluções equitativas a problemas que possam surgir nas relações contratuais existentes, aquando da entrada em vigor do presente regulamento, entre produtores que não sejam proprietários do conjunto dos terrenos que explorem e os proprietários desses terrenos, em caso de transferência de direitos ao prémio ou de outras acções com os mesmos efeitos. Tais medidas só podem ser tomadas para resolução de dificuldades relacionadas com a introdução de um regime de direito ao prémio vinculado ao produtor, sempre no respeito dos princípios que regem esse vínculo» [10], e no artigo 55.° dispõe: «Os Estados-Membros tomarão todas as medidas suplementares necessárias para assegurar a aplicação do presente regulamento. Do facto informarão a Comissão».

8 — Como resulta do preâmbulo do Regulamento n.° 2066/92, a fixação de limites ao direito ao prémio relativo a vacas em aleitamento foi considerada oportuna, de modo a que a manutenção do prémio (necessária por razões de desenvolvimento do mercado em causa, que levaram a uma diminuição dos preços de intervenção) não se traduza num aumento da produção global e em perturbações acrescidas do mercado comunitário já afectado por desequilíbrios estruturais entre a oferta e a procura (v. os primeiro, segundo, terceiro e quarto considerandos do regulamento).

9 — Regulamento que estabelece normas de execução dos regimes de prémios previstos no Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, e revoga os Regulamentos (CEE) n.os 1244/82 e (CEE) 714/89 (JO L 391, p. 20).

10 — Saliente-se que o texto grego desta disposição diverge ligeiramente do correspondente texto inglês, mais próximo da formulação do artigo 13.° do Regulamento n.° 3567/92.

8. Resumindo, as alterações essenciais introduzidas pelos Regulamentos n.os 2069/92 e 2066/92 consistem numa limitação do direito dos produtores a determinados prémios (prémios por ovelha ou cabra, prémio por vacas em aleitação), através da instituição de limites individuais por produtor, na ligação entre o direito ao prémio com a pessoa do produtor e na instituição do direito dos produtores a transferirem os seus direitos aos prémios acima referidos, quer em virtude da transferência das suas explorações, quer sem essa transferência.

Porém, as questões prejudiciais colocadas pela High Court of Justice não se referem directamente a estes aspectos fundamentais da reforma dos regimes dos prémios. Centram-se nas regras dos já referidos regulamentos do Conselho, bem como dos Regulamentos n.os 3567/92 e 3886/92, que se referem a um aspecto particular da reforma: as repercussões desta nas relações contratuais existentes entre os produtores que não são donos das terras em que estão instaladas as suas explorações, por um lado, e os proprietários dessas terras, por outro.

II — O processo principal — As questões prejudiciais

9. O tribunal de reenvio é relativamente parco nas indicações que fornece quanto ao exacto conteúdo da petição que lhe foi apresentada. Do conjunto do despacho de reenvio, em conjugação com as observações apresentadas no Tribunal de Justiça pela Country Landowners Association, recorrente no processo principal, resultam, porém, os factos abaixo indicados, no que se refere ao quadro jurídico e de facto do litígio submetido à High Court of Justice.

10. O diploma legal pelo qual foram adoptadas as medidas julgadas necessárias para aplicar no Reino Unido as reformas, introduzidas em 1992, no regime dos prémios nos sectores das carnes de ovino e de bovino (The Sheep Annual Premium and Suckler Cow Premium Quotas Regulations, 1993 [11] — regulamento de 1993 sobre o prémio anual por ovelha e por vaca em aleitamento), não previa nenhum sistema de compensação dos prejuízos que as novas regras poderiam eventualmente ocasionar aos proprietários das terras em que os beneficiários dos prémios exerciam a sua actividade com base em determinadas relações contratuais. Segundo o ministério competente, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, a seguir «MAFF»), a criação de um sistema desses não podia encontrar fundamento nos artigos 13.° do Regulamento n.° 3567/92 da Comissão e 39.° do Regulamento n.° 3886/92 da Comissão, uma vez que estas duas disposições se referem ao tratamento, pelos Estados-Membros, dos problemas devidos à *transferência* dos direitos aos prémios por produtores que não são donos das terras em que estão instaladas as suas explorações,

11 — SI n.° 1626 de 1993.

enquanto, ainda segundo o MAFF, o prejuízo dos proprietários decorre da *concessão* aos produtores instalados nas suas terras de direitos aos prémios que passam a estar ligados à pessoa desses produtores.

11. A Country Landowners Association (que, segundo o exposto nas observações que apresentou no Tribunal de Justiça, é uma associação de proprietários agrícolas que visa a protecção e a promoção dos interesses legítimos dos seus membros, especialmente através da protecção do capital investido na propriedade de terras agrícolas e na garantia da sua rentabilidade) interpôs recurso, considerando que as referidas disposições dos regulamentos da Comissão bem como as dos regulamentos do Conselho com base nas quais foram adoptadas impõem aos Estados-Membros a *obrigação* de adoptarem sistemas de compensação dos prejuízos, prejuízos estes que advêm aos proprietários, independentemente de *quando* se manifestam, do simples facto de o direito ao prémio *ser transferível.*

12. O recurso foi apresentado na High Court of Justice, Queen's Bench Division que, por despacho de 12 de Janeiro de 1994, submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão (JO 1992, L 362 p. 41) e/ou o artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão (JO 1992, L 391 p. 20) devem ser interpretados no sentido de que autorizam e/ou impõem aos Estados-Membros a adopção de um mecanismo de compensação em favor dos proprietários de terrenos agrícolas apenas quando existe um prejuízo para estes decorrente da transferência, pelo rendeiro, dos direitos ao prémio, separando-os da exploração de que são proprietários?

2) O artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão e/ou o artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão devem ser interpretados no sentido de que autorizam e/ou impõem aos Estados-Membros a adopção de um mecanismo de compensação em favor dos proprietários de terrenos agrícolas quando se verifica um problema específico

a) relacionado com a possibilidade de transferência dos direitos ao prémio

b) ou que surja aquando ou após a transferência, pelo rendeiro, dos direitos ao prémio, separando-os da exploração de que são proprietários, causado pela instituição e concessão de quotas a rendeiros, o que se traduz na criação de uma vantagem patrimonial para estes?

3) O artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão e/ou o artigo 55.° do Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão devem ser interpretados no sentido de que atribuem aos Estados-Membros outros poderes e/ou obrigações, para além dos atribuídos pelo artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão e/ou pelo artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão, para adoptarem um sistema de compensação em favor dos proprietários?

4) O artigo 5.°-A, n.° 4, alínea f), do Regulamento (CEE) n.° 3013/89 do Conselho (JO 1989, L 289 p. 1), aditado pelo Regulamento (CEE) n.° 2069/92 do Conselho (JO 1992, L 215 p. 59), e/ou o artigo 4.°-E, n.° 5, do Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho (JO 1968, L 148 p. 24; EE 03 F2 p. 157), aditado pelo Regulamento (CEE) n.° 2066/92 do Conselho (JO 1992, L 215 p. 49), afectam a interpretação e/ou a validade do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão e/ou do artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão e/ou do artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão e/ou do artigo 55.° do Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão?

5) Dependendo das respostas dadas à primeira, segunda, terceira e quarta questões, que princípios devem os Estados-Membros aplicar para estabelecer o referido sistema de compensação?»

III — Quanto às primeira, segunda e quarta questões

13. Parece-me aconselhável tratar em conjunto as primeira, segunda e quarta questões prejudiciais colocadas, uma vez que a resposta exige o exame dos seguintes problemas estreitamente ligados entre si:

a) A que «problemas» se referem exactamente os artigos 13.° do Regulamento n.° 3567/92 e 39.° do Regulamento n.° 3886/92?

b) Estes artigos prevêem soluções concretas para esses «problemas»?

c) Essas disposições conferem uma faculdade ou impõem obrigações aos Estados-Membros?

d) A necessidade de interpretar as disposições controvertidas de uma forma coincidente com as disposições que constituem a base que habilitou à sua adopção [artigos 5.°-A, n.° 4, alínea f) do Regulamento

n.° 3013/89 e 4.°-E, n.° 5, do Regulamento n.° 805/68] e/ou com os princípios gerais de validade superior do direito comunitário [12] impõe a interpretação de que, através dessas disposições, é imposta aos Estados-Membros a obrigação de adoptar medidas com um conteúdo determinado?

14. A formulação das duas disposições em causa, aliás quase idêntica, é, na minha opinião, perfeitamente clara: os problemas a que se referem são os que podem surgir nas relações contratuais já existentes entre os produtores que não são proprietários das terras onde exercem a sua actividade e os proprietários dessas terras, em *caso de transferência* dos direitos aos prémios.

15. Penso que do ponto de vista do legislador comunitário:

1) quando um produtor que, em virtude de determinada relação legal já constituída na altura da entrada em vigor das disposições acima referidas, exerce a sua actividade em terras que pertencem a outra pessoa — transfere os seus direitos aos prémios a uma terceira pessoa (que exerce a sua actividade noutro terreno), quer por venda (ou transferência por outras vias) da sua exploração, quer independentemente dessa transferência, essa transferência de direitos, embora não torne impossível o exercício pelo proprietário ou por outro produtor da mesma actividade nessas terras, torna-a, em qualquer caso, menos rentável, uma vez que a rentabilidade da exploração passará a depender totalmente das flutuações dos preços do mercado, sem possibilidade de o pagamento dos prémios vir cobrir ou diminuir as eventuais perdas;

2) por esta razão, a transferência do direito ao prémio pode reduzir o valor do terreno do qual é separado ou levar à redução do montante das rendas deste no quadro da relação contratual que se constitua após a transferência do direito;

3) estas consequências da transferência do direito ao prémio, que não podiam ter sido previstas na altura da constituição da relação contratual entre o proprietário das terras das quais o direito ao prémio foi separado e o produtor que o transferiu, podem afectar, em detrimento do proprietário, os dados com base nos quais a referida relação foi estabelecida [13] ou provocar outra espécie de prejuízos dos seus interesses [14], de tal modo que se torne aconselhável a tomada de medidas para restaurar, na medida do possível, o equilíbrio nos interesses em causa.

16. A Country Landowners Association, recorrente no processo principal (a seguir

12 — No que se refere à interpretação do direito derivado de forma coincidente com os princípios gerais do direito comunitário, v., por exemplo, os acórdãos de 27 de Janeiro de 1994, Herbrink (C-98/91, Colect., p. I-223, n.° 9), de 19 de Maio de 1993, Twijnstra (C-81/91, Colect., p. I-2455, n.° 24), e de 21 de Março de 1991, Rauh (C-314/89, Colect., p. I-1647, n.° 17).

13 — Poder-se-ia, assim, formular a hipótese de que, se na altura da celebração do contrato de arrendamento, por exemplo, se soubesse que o direito ao prémio obtido pelo arrendatário que exercia a sua actividade nas terras arrendadas estava ligado à pessoa deste e que poderia, consequentemente, ser desligado dessas terras, o proprietário teria tentado fixar a renda num montante que reflectisse a contribuição da terra, como factor de produção, para a constituição do direito ao prémio.

14 — A transferência pelo produtor do direito ao prémio poderia, eventualmente (por exemplo, por impossibilidade objectiva de utilização das terras para outra actividade que não a criação de ovinos e de caprinos ou de bovinos), levar à total impossibilidade da sua exploração por arrendamento.

«CLA»), alega, porém (v., designadamente os pontos 3.5 e 3.6 das observações que apresentou no Tribunal), que, por «problemas», na acepção dos artigos 13.° do Regulamento n.° 3567/92 e 39.° do Regulamento n.° 3886/92, devem entender-se os decorrentes do próprio facto de o produtor poder transferir o direito ao prémio, ligado à sua pessoa, qualquer que seja o momento em que as perdas do proprietário ocorrem.

17. A posição da CLA, tal como a entendemos, é a de que as referidas disposições se referem a problemas decorrentes da própria atribuição de um carácter transferível dos direitos aos prémios, e da ligação, só por si, destes últimos à pessoa do produtor, uma vez que a perturbação da relação contratual entre o proprietário e o produtor resulta da simples admissão desses princípios, que reforçam drasticamente a posição do produtor no quadro da relação contratual que mantém com o proprietário [15]. Com a segunda questão, cuja formulação não é totalmente clara, o tribunal de reenvio pretende, ao que julgo, esclarecer se a posição da CLA que expusemos corresponde ao sentido exacto das disposições em questão.

18. Na minha opinião, a interpretação dada pela CLA não encontra fundamento nem nas disposições controvertidas dos Regulamentos n.^{os} 3567/92 e 3886/92, nem nos considerandos respectivos desses regulamentos (v. o oitavo considerando do Regulamento n.° 3567/92 e décimo sexto considerando do Regulamento n.° 3886/92). A frase «problemas que possam surgir... em caso de transferência do direito ao prémio» leva necessariamente à conclusão de que esses problemas se ligam ao *acto* de transferência [16] e não ao mero estabelecimento das normas que tornam possível essa transferência [17].

19. Deve salientar-se, quanto a este aspecto, que o Governo do Reino Unido, nas observações que apresentou no Tribunal de Justiça, se por um lado partilha o ponto de vista de que as disposições a interpretar se referem a problemas surgidos em *caso de transferên-*

15 — A posição da CLA, entendida de forma semelhante pela Comissão (v. ponto 6 das observações desta), permite, por exemplo, considerar como um problema surgido nas relações contratuais proprietário-produtor, na acepção das disposições a interpretar, a utilização pelo produtor do carácter transferível do direito ao prémio como uma arma de negociação em caso de renovação da relação contratual que o liga ao proprietário ou de ajustamento da renda. A CLA sublinha que, de qualquer modo, em cada caso, o pedido de pagamento de uma indemnização pelo proprietário só seria possível depois da transferência do direito ao prémio e desde que o prejuízo se verificasse.

16 — É sintomática, deste ponto de vista, a redacção do primeiro período do artigo 13.° do Regulamento n.° 3567/92, que se refere a problemas em caso de transferência dos direitos ao prémio ou de *outros actos* com os mesmos efeitos.

17 — É verdade que o segundo período do artigo 13.° do Regulamento n.° 3567/92 refere que as medidas tomadas pelos Estados-Membros só podem ser tomadas «*para resolução de dificuldades relacionadas com a introdução de um regime de direito ao prémio vinculado ao produtor*» (sublinhado nosso). Julgo que esta frase, cuja principal função é aliás a de acentuar o carácter transitório das medidas tomadas, não pode pôr em causa a interpretação que considero correcta, dado que, como a Comissão também afirma com razão, começando pelas palavras «essas medidas», remete directamente para o primeiro período do mesmo artigo, que liga, de modo claro, essas medidas à resolução dos problemas que surjam *em caso de transferência de direitos* aos prémios.

cia do direito ao prémio (lembrando nomeadamente que, na fase das conversações no quadro do Conselho, insistiu para que fossem incluídos nos regulamentos em elaboração disposições que permitissem aos Estados-Membros implementarem sistemas de indemnização dos proprietários pelas perdas sofridas em consequência da transferência pelos produtores beneficiários dos direitos aos prémios), por outro lado salienta, nas mesmas observações (v. especialmente os pontos 3.9 a 3.12), que já formulou a posição de que, de um ponto de vista económico, o prejuízo do proprietário das terras em que está instalada a exploração do beneficiário do prémio (precisamente aquele que consiste numa diminuição da renda e do valor de compra das suas terras) não ocorre com a transferência do direito, mas com a simples atribuição desse direito ao produtor e com a sua ligação à pessoa deste.

20. Considero que a análise económica, com base na qual é formulado este ponto de vista, não pode ter qualquer influência na interpretação das disposições em causa, cuja letra (como, aliás, o próprio Governo do Reino Unido refere) é clara, quanto ao facto de que os «problemas» que exigem eventualmente uma resposta são os devidos à transferência do direito ao prémio. Por outro lado, essa análise económica não pode influenciar a *validade* dessas disposições.

Como o Tribunal de Justiça tem reiteradamente decidido [18], o legislador comunitário dispõe, no quadro da política agrícola comum, de um largo poder de apreciação, correspondente às responsabilidades políticas que lhe conferem os artigos 40.° e 43.° do Tratado e, por conseguinte, neste campo, só a manifesta inadequação de uma medida ao objectivo fixado pelo orgão comunitário pode afectar a legalidade dessa medida. Se se considerar que o objectivo das disposições controvertidas é o de facilitar a transição para o novo regime dos prémios nos sectores das carnes de caprino e bovino, cuja característica básica é a atribuição de um carácter transferível aos direitos ligados à pessoa do produtor, não penso que o exposto nas observações do Governo do Reino Unido quanto à causa geradora do prejuízo dos proprietários baste para demonstrar que o facto de o legislador comunitário situar na transferência dos direitos a causa geradora dos problemas, nas relações contratuais constituídas entre os proprietários e os produtores, que exigem uma eventual resposta, seja manifestamente inadequado com vista a atingir o objectivo fixado pelas normas adoptadas.

21. Se as disposições controvertidas localizam com clareza as condições das quais advêm os «problemas» a que se referem e permitem que a natureza desses problemas seja indirectamente deduzida, só impõem, no

18 — V., entre outros, os acórdãos de 13 de Dezembro de 1994, SMW Winzersekt (C-306/93, Colect., p. I-5555, n.° 21), de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4793, n.os 89 e 90), de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (331/88, Colect., p. I-4023, n.° 14), e de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237, n.° 22).

entanto, aos Estados-Membros, no que se refere à natureza das medidas a tomar para a sua resolução, uma obrigação concreta: essas medidas devem, em qualquer caso, ter um carácter transitório [19]. Quanto ao resto, o legislador comunitário limita-se a dar indicações absolutamente gerais: prevê apenas que as medidas a tomar devem visar a obtenção de soluções justas e (o que era, de qualquer modo, evidente) respeitar o princípio básico do novo regime dos prémios nos sectores das carnes de caprino e de bovino, ou seja, a ligação à pessoa do produtor do direito ao prémio.

22. Por conseguinte, o legislador comunitário não prevê medidas com um conteúdo preciso mas, dentro dos largos limites que traça, deixa aos Estados-Membros o cuidado de definirem a forma que essas medidas irão tomar. É evidente que essa medida pode ser o estabelecimento de um sistema que preveja o pagamento aos proprietários, em compensação das suas perdas, de uma quantia em dinheiro proveniente quer de recursos públicos, quer do produtor com o qual mantém uma relação contratual. É, porém, igualmente evidente que um tal sistema não pode ser considerado, como alega a CLA, como o *único* que garante soluções justas aos problemas colocados. As regras comunitárias não excluem, de modo nenhum, a adopção pelos Estados-Membros de disposições pelas quais se vise, de outra forma que não através do pagamento de quantias em dinheiro, a neutralização das consequências negativas para o proprietário da transferência pelo produtor instalado nas suas terras dos direitos aos prémios [20].

23. As disposições a interpretar conferem, portanto, aos Estados-Membros o mais largo poder de apreciação quanto à espécie e ao conteúdo das medidas que podem tomar

19 — O legislador comunitário considera, visivelmente, que uma regulamentação neste campo com carácter permanente poderia afectar a aplicação do princípio básico do sistema introduzido, segundo o qual o direito ao prémio está ligado à pessoa do produtor. Além disso, nas relações contratuais surgidas após a introdução do novo regime dos prémios, as partes contratam com pleno conhecimento dos princípios que regem esse regime e estão, por conseguinte, em posição de, prevendo as consequências da sua aplicação, adaptarem em consequência os termos do contrato que elaboram.

20 — No tribunal nacional, o MAFF afirmou que tinham sido tomadas no Reino Unido outras medidas para resolução dos problemas surgidos com a transferência dos direitos ao prémio, que não a fixação de um «mecanismo de compensação».
Como resulta do despacho de reenvio, em conjugação com as alegações do Governo do Reino Unido no Tribunal de Justiça (v. ponto 11 das observações deste), entre essas medidas constam: 1) a fixação na percentagem mais elevada permitida (15%) das transferências de direitos aos prémios sem transferência da exploração que revertem, sem contrapartida, a favor da reserva nacional constituída por cada Estado-Membro, de modo a desencorajar a transferência dos direitos aos prémios pelos produtores; 2) a atribuição, em preferência, dos direitos aos prémios da reserva nacional aos produtores que se instalam em terras das quais se retirou anteriormente outro produtor (que exercia a sua actividade nessas terras com base em determinada relação legal), separando o direito ao prémio ligado à sua pessoa; 3) medidas destinadas a evitar a transferência dos direitos aos prémios fora de determinadas zonas sensíveis.
Julgo que medidas de natureza semelhante à da regulamentação *supra* não podem considerar-se como realizando a função específica das medidas a que se referem as disposições em causa no presente processo. Na verdade, sem prejuízo do facto de terem sede legal noutras disposições [v. o artigo 5.°-A, n.° 4, alínea b), terceiro parágrafo, e alínea c), primeiro travessão, bem como o artigo 5.°-B, n.° 2, alínea e), do Regulamento n.° 3013/89, o artigo 4.°-F, n.° 2, alínea e), do Regulamento n.° 805/68], não dizem respeito, de qualquer modo, especifica e directamente, aos problemas surgidos nas relações contratuais constituídas entre os proprietários e os produtores, pela introdução do novo regime de prémios, ainda que a sua aplicação possa eventualmente atenuar a extensão desses problemas.

para resolver os problemas a que essas disposições se referem. Acrescentarei que, na minha opinião, resulta do próprio texto dessas disposições [21] que é igualmente reconhecida aos Estados-Membros a liberdade de *tomarem ou não tomarem essas medidas* [22], sopesando as condições específicas existentes em cada Estado-Membro e a forma eventualmente específica por que se manifestam, nesse Estado, os problemas de transição para o novo regime de prémios.

24. Com a quarta questão prejudicial, põe-se a questão de saber se o disposto nos artigos 13.° do Regulamento n.° 3567/92 e 39.° do Regulamento n.° 3886/92, como foram interpretados acima, está de acordo com as disposições que constituem a sua base jurídica. Só posso responder pela afirmativa. Com efeito, tanto o disposto no artigo 5.°-A, n.° 4, alínea f), do Regulamento n.° 3013/89, aditado pelo Regulamento n.° 2069/92 do Conselho, como o disposto no artigo 4.°-E, n.° 5, do Regulamento n.° 805/68, aditado pelo Regulamento n.° 2066/92 do Conselho, conferem poderes à Comissão para adoptarem disposições *que permitam* aos Estados-Membros a resolução de *problemas ligados à transferência de direitos aos prémios*, sem imporem à Comissão que preveja a adopção, pelos Estados-Membros, de medidas de determinada espécie e conteúdo [23].

25. Os princípios gerais do direito comunitário imporão uma diferente abordagem interpretativa das disposições de habilitação acima referidas e, consequentemente, do disposto nos artigos 13.° e 39.° dos Regulamentos n.° 3567/92 e n.° 3886/92, respectivamente, adoptados com base naquelas? Isto é, os princípios gerais referidos impunham ao legislador comunitário que vinculasse os Estados-Membros a adoptarem medidas de um conteúdo determinado (por exemplo, a instituição de um sistema de indemnização dos proprietários atingidos), para a resolução dos problemas surgidos nas relações contratuais proprietário-produtor, após a adopção do novo regime de prémios?

26. Esta questão não é directamente colocada nem pelo tribunal de reenvio nem pela CLA. Para sermos exaustivos, é, no entanto, necessário que a analisemos.

21 — V. o artigo 13.° do Regulamento n.° 3567/92, segundo o qual «*Se necessário*, os Estados-Membros tomarão as medidas transitórias adequadas...» e o artigo 39.° do Regulamento n.° 3886/92, segundo o qual «*Se necessário*, os Estados-Membros tomarão as medidas transitórias adequadas...» (sublinhado meu). Julgo que a rectificação efectuada ao artigo 13.° da versão inglesa do Regulamento n.° 3567/92 (JO L 6, p. 16), segundo a qual deve ler-se «Member States may, if necessary, take...» em vez de «Member States, if necessary, shall take...» não implica nenhuma mudança, uma vez que as palavras «if necessary» permanecem intactas.

22 — V., para um caso de atribuição pelo legislador comunitário de idêntica liberdade de apreciação aos Estados-Membros na aplicação de disposições comunitárias respeitantes à política agrícola, os acórdãos de 11 de Julho de 1989, Cornée e o. (196/88 a 198/88, Colect., p. 2309, n.° 13), e de 12 de Julho de 1990, Spronk (C-16/89, Colect., p. I-3185, n.os 11 e 12).

23 — Quanto ao problema (igualmente levantado pela quarta questão prejudicial) da influência do disposto nos artigos 5.°-A, n.° 4, alínea f), do Regulamento n.° 3013/89, e 4.°-E, n.° 5, do Regulamento n.° 805/68 na interpretação dos artigos 15.° do Regulamento n.° 3567/92 e 55.° do Regulamento n.° 3886/92, v., adiante, ponto 28.

Poder-se-ia efectivamente defender que a ligação do direito ao prémio com a pessoa do produtor e a atribuição a este último da faculdade de separar esse direito das terras em que está estabelecido, ou mesmo, o acto de transferência, afectam o direito fundamental do dono das terras, ou seja, o direito de propriedade [24] garantido pela ordem jurídica comunitária, o que teria como consequência suplementar a colocação do legislador comunitário na obrigação de prever como obrigatória a adopção, pelos Estados-Membros, de um sistema de indemnização dos proprietários.

27. Esse ponto de vista não seria sustentável. Com efeito, no seu acórdão de 24 de Março de 1994, Bostock [25], o Tribunal de Justiça, respondendo à questão de saber se, à luz da regulamentação do sistema de imposição suplementar sobre o leite que implica, no termo do contrato de arrendamento, a transferência para o locador da quantidade de referência (relativamente à qual se gera a obrigação de pagamento da imposição complementar quando aquela é ultrapassada), a necessidade de protecção dos direitos fundamentais da propriedade impõe aos Estados-Membros a obrigação de adoptarem regulamentação que preveja a indemnização pelo locador do arrendatário que se afasta ou confere directamente ao arrendatário a faculdade de apresentar a correspondente exigência ao proprietário, decidiu, remetendo para o seu acórdão anterior Von Deetzen II [26], o seguinte: «o direito de propriedade garantido na ordem jurídica comunitária não inclui o direito à comercialização de um benefício, como o das quantidades de referência atribuídas no âmbito de uma organização comum de mercado, que não provém nem dos bens próprios nem da actividade profissional do interessado» (n.° 19).

No entanto, à luz do que precede, o direito ao prémio previsto no quadro da organização comum do mercado nos sectores das carnes de caprino e de bovino, como benefício atribuído pelas normas comunitárias em causa, não pode ser considerado como uma parte dos bens do dono das terras abrangida pela protecção do direito de propriedade e, por conseguinte, nem o facto de o legislador comunitário ligar esse direito a outra pessoa (no caso, ao produtor que exerce, com base em determinada relação contratual, a sua actividade nas terras em causa) e de prever a favor deste último a possibilidade de o transferir para um terceiro, nem o acto de transferência do direito podem ser considerados como afectando o direito de propriedade na acepção acima exposta [27], impondo ao legislador comunitário que preveja como obrigatória a instituição, pelos Estados-Membros, de um sistema de reparação desse atentado ao direito de propriedade.

24 — V., por exemplo, na recente jurisprudência do Tribunal, o acórdão Alemanha/Conselho, já referido na nota 18, n.° 78.

25 — C-2/92, Colect., p. I-955.

26 — Acórdão de 22 de Outubro de 1991, Von Deetzen II (C-44/89, Colect., p. I-5119, n.° 27).

27 — Não podendo o direito ao prémio — como explicado no texto — ser considerado como um elemento abrangido pela protecção conferida pela ordem jurídica comunitária ao direito de propriedade, torna-se inútil o exame da laboriosa questão de saber se, caso contrário, a protecção do direito de propriedade no quadro da ordem jurídica comunitária importa não só em relação aos órgãos comunitários (ou aos dos Estados-Membros quando agem com base no direito comunitário), mas também em relação aos particulares, no caso os produtores que exercem a sua actividade em terras propriedade de terceiros (v. a este respeito também o ponto 39 das conclusões do advogado-geral Claus Gulmann no processo Bostock, já referido no ponto 27).

IV — Quanto às terceira e quinta questões

28. Posso ser breve na resposta à terceira questão prejudicial. Os artigos 15.° do Regulamento n.° 3567/92 e 55.° do Regulamento n.° 3886/92 limitam-se a impor aos Estados-Membros a obrigação, por um lado, de aplicarem integral e fielmente as disposições desses regulamentos (obrigação que, aliás, lhes advém igualmente do artigo 5.° do Tratado) e, por outro, de comunicarem à Comissão as medidas que tomarem com essa finalidade. A formulação absolutamente geral não permite, com efeito, que essas disposições sejam interpretadas como conferindo aos Estados-Membros, em matéria de resposta aos problemas que eventualmente surjam nas relações contratuais constituídas entre os proprietários e os produtores, outros poderes para além daqueles que lhes são conferidos pelas disposições especiais dos artigos 13.° do Regulamento n.° 3567/92 e 39.° do Regulamento n.° 3886/92. Por maioria de razão, não se podem basear nessas disposições gerais, e apenas nelas, as obrigações dos Estados-Membros, respeitantes especificamente ao problema colocado com a presente questão. Além disso, tendo em consideração tudo o exposto (v. *supra*, ponto 24) quanto à extensão da habilitação dada à Comissão pelos artigos 5.°-A, n.° 4, alínea f), do Regulamento n.° 3013/89 do Conselho e 4.°-E, n.° 5, do Regulamento n.° 805/68 do Conselho, uma diferente interpretação do significado das disposições gerais dos artigos 15.° e 55.° dos Regulamentos n.° 3567/92 e n.° 3886/92, respectivamente, não pode ser justificada pela necessidade da sua interpretação de uma forma coincidente com as referidas disposições de habilitação.

29. Serei igualmente breve quanto à última questão prejudicial. Já expliquei que as disposições em causa não prevêem a adopção de medidas com um conteúdo concreto, mas conferem aos Estados-Membros a liberdade de adoptarem, para responder aos problemas que surjam nas relações contratuais entre os proprietários e os produtores em caso de transferência dos direitos ao prémio, as medidas que julguem adequadas a uma solução justa desses problemas. Referi igualmente que uma dessas medidas pode ser a criação de um sistema com base no qual seja paga aos proprietários uma quantia em dinheiro como compensação pelas perdas provocadas pela transferência do direito ao prémio. A escolha dos princípios que devem reger esse sistema, recai, no entanto, sobre os Estados-Membros, uma vez que os problemas para cuja solução esse sistema tende remediar se manifestam no quadro de relações contratuais regidas no seu conjunto por princípios e regras do direito nacional [28].

O direito comunitário delimita, no entanto, o campo em que se move o legislador nacional ao estabelecer as medidas correspondentes, e isto de duas diferentes formas: A primeira série de limitações decorre da própria letra dos artigos 13.° do Regulamento n.° 3567/92 e 39.° do Regulamento n.° 3886/92. O sistema instituído por um Estado-Membro deve, por um lado, ter um carácter exclusivamente transitório e, por outro, não levar a resultados que ponham em causa o princípio básico que rege o regime

28 — V., quanto a este aspecto, o acórdão Bostock, já referido no ponto 27, n.os 25 e 26.

do prémio instituído pelos Regulamentos n.° 2066/92 e n.° 2069/92, isto é, a ligação do direito ao prémio à pessoa do produtor. Para além disso, o legislador nacional, ao estabelecer um tal sistema, está igualmente — uma vez que exerce uma faculdade que lhe foi atribuída pela legislação comunitária — vinculado pelos princípios gerais do direito comunitário [29], e especialmente pelo princípio da igualdade, que, em minha opinião, o legislador comunitário tomou prioritariamente em consideração ao referir-se nas disposições em causa à adopção de soluções *justas* para os problemas surgidos nas relações contratuais entre os proprietários e os produtores.

V — Conclusão

Tendo em consideração o que foi dito acima, proponho que o Tribunal responda como segue às questões prejudiciais em análise:

«1) Os artigos 13.° do Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão, de 10 de Dezembro de 1992, e 39.° do Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, têm o sentido de que conferem aos Estados-Membros a faculdade de adoptarem medidas com carácter transitório para responderem aos problemas que possam eventualmente surgir, aquando da entrada em vigor desses regulamentos, nas relações contratuais entre os produtores que não sejam proprietários do conjunto das terras que exploram e os proprietários dessas terras em caso de transferência pelos produtores dos direitos aos prémios que lhes pertencem. No quadro dessa faculdade, os Estados-Membros podem estabelecer, designadamente, um sistema de compensação das perdas sofridas pelo proprietário em consequência da transferência, pelo produtor, do direito ao prémio.

2) Os artigos 13.° do Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão, de 10 de Dezembro de 1992, e 39.° do Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, não impõem a obrigação nem conferem a faculdade aos Estados-Membros de estabelecerem um sistema que preveja para a

29 — V., entre outros, os acórdãos de 13 de Julho de 1989, Wachauf (5/88, Colect., p. 2609, n.° 19), e de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o. (201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.os 8 e 9), bem como os acórdãos Cornée e o., n.° 14, e Spronk, n.os 13, 17 e 28, já referidos na nota 22.

solução dos problemas que surjam eventualmente nas relações contratuais estabelecidas entre os produtores que não sejam donos do conjunto das terras que exploram e os proprietários dessas terras, pelo simples facto de no regime dos prémios no sector das carnes de ovino e caprino e no sector da carne de bovino, tal como estes vigoram após a entrada em vigor dos Regulamentos (CEE) n.° 2069/92 e (CEE) n.° 2066/92, respectivamente, os direitos aos prémios estarem ligados à pessoa do produtor e serem considerados transferíveis.

3) Os artigos 15.° do Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão, de 10 de Dezembro de 1992, e 55.° do Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, não conferem aos Estados-Membros outras faculdades para além daquelas que lhes atribuem os artigos 13.° e 39.° desses mesmos regulamentos, respectivamente, em matéria de solução dos problemas que possam eventualmente surgir nas relações contratuais entre os produtores que não sejam proprietários do conjunto das terras que exploram e os proprietários dessas terras, nem impõem qualquer obrigação a este respeito.

4) O disposto nos artigos 13.° do Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão, de 10 de Dezembro de 1992, e 39.° do Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, tal como foram interpretados *supra,* coincidem totalmente com o disposto nos artigos 5.°-A, n.° 4, alínea f), do Regulamento (CEE) n.° 3013/89 do Conselho, de 25 de Setembro de 1989, e 4.°-E, n.° 5, do Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 28 de Junho de 1968, com base nos quais foram adoptados. Além disso, estas últimas disposições não têm qualquer influência na interpretação ou na validade dos artigos 15.° e 55.° dos referidos Regulamentos n.° 3567/92 e n.° 3886/92, respectivamente.

5) Quando um Estado-Membro, utilizando a faculdade que lhe conferem os artigos 13.° do Regulamento (CEE) n.° 3567/92 da Comissão, de 10 de Dezembro de 1992, e 39.° do Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, estabelece um sistema que prevê a compensação de eventuais perdas sofridas pelo proprietário das terras em consequência da transferência pelo produtor que exerce a sua actividade nessas terras dos direitos ao

prémio, as regras que constituem esse sistema têm que ter uma natureza claramente transitória, respeitar o princípio de que o direito ao prémio está ligado à pessoa do produtor e de se situar dentro dos limites fixados pelos princípios gerais do direito comunitário e, especialmente, do princípio da igualdade.»