CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 9 de Julho de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo, o Bundesverwaltungsgericht apresentou um pedido de decisão prejudicial sobre a interpretação do artigo 5.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.° *C* do Regulamento (CEE) n.° 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208). A disposição em causa regula a repartição das quotas leiteiras em caso de venda, arrendamento ou transmissão por herança de parte de uma exploração.

Legislação aplicável

2. O Tribunal de Justiça já está familiarizado com a legislação de base que regula o regime das quotas de leite. O Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), aditou o artigo 5.° *C* ao Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos. Segundo o regime estabelecido pelo artigo 5.° *C*, é atribuída aos agricultores uma quota (designada como «quantidade de referência») e o leite que produzem para além dessa quota fica sujeito a uma imposição suplementar fixada em taxas proibitivamente elevadas.

3. As regras gerais para aplicação da imposição constam do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64). O artigo 7.°, n.° 1, deste regulamento, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 590/85 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1985 (JO L 68, p. 1; EE 03 F33 p. 247), dispõe que:

«Em caso de venda, arrendamento ou transmissão por herança de uma exploração, a quantidade de referência correspondente é transferida total ou parcialmente para o comprador, arrendatário ou herdeiro segundo modalidades a determinar...»

O artigo 7.°, n.° 4, na sua actual redacção, dispõe que:

«Nos casos de arrendamentos rurais que tenham chegado ao seu termo, se o arrendatário não tem direito à renovação do arrendamento em condições análogas, os Estados-membros podem prever que a totalidade ou parte da quantidade de referência correspondente à exploração (ou à parte da exploração)[1] que é objecto do arrendamento seja posta à disposição do arrendatário cessante, se este entender continuar a produção leiteira».

4. O Regulamento n.° 1371/84 da Comissão estabelece regras detalhadas para aplicação da imposição. O seu artigo 5.° deter-

* Língua original: inglês.

1 — As palavras entre parênteses foram acrescentadas por rectificativo publicado no JO 1985, L 81, p. 41 (Ndt: Este rectificativo não foi publicado na edição especial em língua portuguesa).

mina, para aplicação do artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 857/84, que as quantidades de referência são transferidas nas seguintes condições:

«1. Em caso de venda, arrendamento ou transmissão por herança da totalidade de uma exploração, a quantidade de referência correspondente é transferida para o produtor que retoma a exploração.

2. Em caso de venda, arrendamento ou transmissão por herança de uma ou mais partes de uma exploração, a quantidade de referência correspondente é repartida entre os produtores que retomam a exploração, em função das áreas utilizadas para a produção leiteira e de outros critérios objectivos estabelecidos pelos Estados-membros. Os Estados-membros podem não tomar em consideração as partes transferidas cuja área utilizada para exploração leiteira seja inferior a uma área mínima, por eles determinada.

3. As disposições dos pontos 1 e 2 são aplicáveis, segundo as diferentes regulamentações nacionais, por analogia com outros casos de transferências que comportem efeitos jurídicos comparáveis para os produtores.

Os Estados-membros podem aplicar as disposições dos pontos 1 e 2 nas transferências que ocorram durante ou após o período de referência.»

5. O Regulamento n.° 1371/84 foi mais tarde substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.° C do Regulamento (CEE) n.° 804/88 (JO L 139, p. 12), que entrou em vigor em 4 de Junho de 1988. As disposições do artigo 7.°, primeiro parágrafo, pontos 1 a 3, do novo regulamento são, salvo algumas alterações menores, irrelevantes para o presente caso, idênticas às do artigo 5.°, primeiro parágrafo, pontos 1 a 3, do Regulamento n.° 1371/84.

6. A principal medida adoptada na Alemanha para aplicação das disposições citadas é, segundo parece, o Milch-Garantiemengen-Verordnung (MGVO) de 25 de Maio de 1984 (*Bundesgesetzblatt* I, 1984, p. 720). Na versão em vigor desde 25 de Junho de 1986 (*Bundesgesetzblatt* I, 1986, p. 1227), o § 7, n.° 3, alínea a), dispõe:

«Se, após 30 de Setembro de 1984, forem restituídas ao locador partes de uma exploração utilizadas para a exploração de leite com base em contrato de arrendamento celebrado antes de 2 de Abril de 1984, não será transferida qualquer quantidade de referência relativa a áreas inferiores a 5 ha; será transferida para o locador metade da quantidade de referência correspondente a uma área que exceda 5 ha, até ao máximo de 2 500 kg por hectare. Não se aplicam estas regras se o locador e o arrendatário convencionarem em sentido contrário, se o arrendatário denunciar o arrendamento, ou se o arrendatário provar que ele próprio, o seu cônjuge ou os seus filhos dependem da quantidade de referência para a produção de leite; nesses casos, contudo, será transferido para o locador um máximo de 5 000 kg por hectare.»

7. Tudo indica que a norma que acaba de ser referida foi adoptada para dar aplicação ao artigo 7.°, n.° 4, do Regulamento n.° 857/84, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 590/85. Contudo, a legislação alemã não indica como deve ser determinada a «quantidade de referência correspondente a uma área que exceda 5 ha». Na inexistência de «outros critérios objectivos» estabelecidos pelo Estado-membro em questão, essa quantidade deve assim ser determinada «em função das áreas utilizadas para a produção leiteira», nos termos do artigo 5.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.° 1371/84.

Os factos e a questão de fundo

8. W. Knüfer era arrendatário de uma quinta de produção de leite pertencente ao pai de W. Buchmann. A área da quinta era de 10,2112 ha, correspondendo a 0,2395 ha de pátio e construções, 0,1059 ha de caminhos de serventia, 0,0879 ha de zona florestal e 9,7779 ha de terras de cultivo, incluindo 0,06 ha de jardim anexo à casa. Além disso, W. Knüfer era arrendatário de 4,75 ha pertencentes ao proprietário Holsteg e 0,75 ha pertencentes ao proprietário Neuenhaus. Foi-lhe atribuída uma quota de leite de 88 300 kg.

9. O arrendamento celebrado com o proprietário Holsteg terminou por mútuo acordo em 28 de Fevereiro de 1987. W. Knüfer concordou que fosse transferida para esse proprietário uma quantidade de referência de 23 770 kg (quer dizer, 5 000 kg multiplicados por 4,75 ha). Este acordo foi aprovado pelo Landwirtschaftskammer Rheinland em 9 de Março de 1987 e já não pode ser posto em causa.

10. Alguns meses antes, o pai de W. Buchmann rescindiu o arrendamento com W. Knüfer e a quinta foi entregue ao proprietário em 5 de Novembro de 1986. Em 14 de Novembro de 1986, W. Buchmann e seu pai celebraram um acordo pelo qual este último transferiu para o primeiro a quinta arrendada a W. Knüfer, juntamente com — segundo parece — uma vasta área de terras anexas (no total, 130 hectares). W. Buchmann solicitou ao director da Landwirtschaftskammer que lhe certificasse que, devido a essa transmissão, tinha sido transferida para si uma quantidade de referência relativa à propriedade anteriormente arrendada a W. Knüfer. O pedido foi parcialmente deferido. W. Buchmann contestou o indeferimento parcial do pedido.

11. O litígio está actualmente pendente no Bundesverwaltungsgericht, que considera que a decisão a proferir depende do significado da expressão «áreas utilizadas para a produção leiteira» contida no artigo 5.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.° 1371/84.

12. O Bundesverwaltungsgericht submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão:

«O conceito 'áreas utilizadas para a produção leiteira', contido no artigo 5.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento (CEE) n.° 1371/84, inclui as áreas correspondentes ao pátio da quinta, aos edifícios e aos caminhos que servem a exploração agrícola, na acepção do mesmo preceito?»

13. Apesar da relativa complexidade da matéria de facto e da tramitação judicial (que

não é aqui necessário recordar) e do carácter nada linear da legislação aplicável, a questão principal em relação à qual o Tribunal de Justiça se deve pronunciar é relativamente simples. Quando terminou o arrendamento da quinta a W. Knüfer e as terras foram devolvidas ao pai de W. Buchmann, era necessário determinar qual a proporção da quota de leite atribuída a W. Knüfer — em função de uma exploração que incluía também outras terras — que deveria ser transferida para W. Buchmann, nos termos do artigo 5.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.° 1371/84. É de notar que, por força do artigo 5.°, primeiro parágrafo, ponto 3, o artigo 5.°, primeiro parágrafo, ponto 2, se aplica à retrocessão de uma parte da exploração ao locador (acórdão de 13 de Junho de 1989, Wachauf, n.° 15, 5/88, Colect., p. 2609). De harmonia com o artigo 5.°, primeiro parágrafo, ponto 2, a quota deve ser dividida em função das áreas utilizadas para a produção de leite. A questão submetida ao Tribunal de Justiça consiste em saber se a expressão «áreas utilizadas para a produção leiteira» se refere unicamente aos prados e pastagens ou se inclui os pátios da quinta, as construções e os caminhos que servem a exploração. Se se der à expressão o sentido mais amplo, as terras que foram restituídas à família Buchmann no termo do contrato constituirão uma parte mais importante das «áreas utilizadas para a produção leiteira» por W. Knüfer e a quota de leite transferida para W. Buchmann será mais elevada nessa medida.

Resposta à questão

14. Após ter terminado a fase escrita do presente processo, o Tribunal de Justiça proferiu o seu acórdão de 6 de Dezembro de 1991, Posthumus (C-121/90, Colect., p. I-5833), em que era suscitada uma questão semelhante sobre a interpretação de uma disposição idêntica, constante do artigo 7.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.° 1546/88. O Tribunal de Justiça decidiu (no n.° 9 do acórdão) que, quando o Estado-membro não tenha definido outros critérios objectivos, a quota deve ser repartida proporcionalmente à dimensão das áreas respectivas da exploração utilizadas para a produção leiteira, incluindo as dos edifícios, sem que se possa ter em conta a medida em que as diferentes áreas contribuem para a produção total de leite da exploração. No n.° 1 do dispositivo do acórdão, o Tribunal de Justiça decidiu que a quota deve ser repartida apenas em função das áreas utilizadas para a produção de leite, sem que se possam ter em conta outros elementos, como as construções que integram a exploração.

15. A primeira vista parece existir uma contradição entre o n.° 9 da fundamentação do acórdão e o n.° 1 da sua parte decisória. Deduz-se do primeiro que a área em que se encontram as construções deve ser tida em conta para a repartição da quota na proporção da área utilizada para a produção leiteira, enquanto se pode considerar que o segundo indica o contrário. Parece-me, contudo, que a contradição é apenas aparente. Em minha opinião, o Tribunal quis dizer que o solo onde estão implantadas as construções deve ser tido em conta, mas que não lhe deve ser atribuída qualquer ponderação pelo facto de ter valor superior (ou inferior) ao das pastagens comuns. Por outras palavras, o Tribunal foi de opinião de que, se um Estado-membro não instituiu outros critérios objectivos, a regra de base instituída pelo artigo 7.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.° 1546/88 deve aplicar-se numa base puramente terri-

torial. Isto está de acordo com a opinião que exprimi como advogado-geral no processo Posthumus.

16. No presente processo, a fase escrita terminou antes de ser proferido o acórdão Posthumus e, uma vez que não houve fase oral, nos termos do artigo 104.°, n.° 4, do Regulamento de Processo, as partes não tiveram ocasião de dar a conhecer as respectivas posições sobre as consequências do acórdão Posthumus para o presente processo. Contudo, tendo em conta essa decisão, esse resultado não pode oferecer qualquer dúvida.

17. Nas suas observações escritas, a Comissão afirma que a expressão «áreas utilizadas para a produção leiteira» deve ser interpretada como abrangendo apenas os prados e pastagens, com exclusão dos estábulos, pátios e caminhos de serventia. Porém, não penso que os argumentos adiantados pela Comissão justifiquem que o Tribunal de Justiça se afaste da jurisprudência do processo Posthumus.

18. Segundo o primeiro argumento da Comissão, a interpretação restrita é sugerida pelos termos da disposição que falam, por um lado, em «parte(s) de uma exploração», e, por outro, em «áreas utilizadas para a produção leiteira». Desta terminologia, a Comissão conclui que a segunda expressão tem um sentido restrito e apenas abrange as áreas *directamente* utilizadas para a produção de leite, ou seja, os prados e pastos, mas não as construções, pátios e caminhos. Não estou de acordo. Obviamente, a expressão «áreas utilizadas para produção leiteira» não pode incluir florestas, pomares, jardins ornamentais, instalações para suínos ou qualquer outro elemento que claramente não possa contribuir de modo significativo para a produção de leite. Mas, se se atribuir à expressão o seu significado normal, não há qualquer razão para dela excluir os estábulos, celeiros, pátios, caminhos ou qualquer outra parte da exploração que contribua de modo significativo para a produção de leite. É particularmente surpreendente a sugestão de que os estábulos não servem directamente para tal produção. É também inegável a contribuição dos outros elementos para a produção leiteira. Mesmo os caminhos são vitais, dado que constituem um meio de comunicação entre as diversas partes da exploração, quer seja para conduzir o gado, transportar feno ou espalhar fertilizantes.

19. Em segundo lugar, a Comissão alega que a interpretação restritiva está de acordo com o objectivo da disposição, que, se bem entendo a argumentação, é garantir uma repartição equitativa da quota pelas pessoas interessadas. A Comissão alega que o locador seria injustamente beneficiado caso fossem tidas em conta as construções que lhe são restituídas, mas não fossem consideradas as construções que o arrendatário conserva, quando tais construções não existem. Não vejo que injustiça possa resultar de se incluir nos cálculos a área em que estão implantadas as construções, com a condição de, como é lógico, não lhe ser dado qualquer peso especial em razão do seu maior valor. Pelo contrário, não seria equitativo ignorar essa área quando as construções fornecem uma significativa contribuição para a produção leiteira.

20. Em terceiro lugar, a Comissão afirma que, se a expressão em causa devesse ter um sentido mais alargado, o regulamento incluiria uma definição adequada. A Comissão refere-se ao Regulamento (CEE) n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143), cujo artigo 6.°, n.° 2, regula o reembolso dos prémios de não comercialização no caso de cessão parcial da exploração do produtor. O montante a reembolsar será calculado em função da «superfície forrageira», definida no artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento (CEE) n.° 1391/78 da Comissão, de 23 de Julho de 1978, que estabelece regras de aplicação do regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão de manadas de bovinos de vocação leiteira (JO L 177, p. 46; EE 03 F14 p. 137), como significando «a superfície agrícola útil total explorada por um produtor». Segundo a Comissão, o Regulamento n.° 1371/84 incluiria uma definição semelhante caso se pretendesse que a expressão em questão tivesse um significado mais amplo. Parece-me, contudo, que a única conclusão correcta a extrair da falta de uma definição da expressão «áreas utilizadas para a produção leiteira» é a de que as palavras foram empregues na sua acepção normal e incluem todas as áreas utilizadas em medida significativa para a produção leiteira.

A aplicação no tempo dos Regulamentos n.os 1371/84 e 1546/88

21. O Bundesverwaltungsgericht solicitou ao Tribunal de Justiça que examinasse a questão que lhe submeteu como respeitante à interpretação do artigo 7.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.° 1546/88, caso considerasse que deve aplicar-se este regulamento em vez do Regulamento n.° 1371/84. Uma vez que, como salientei atrás (n.° 5), não existe qualquer diferença significativa entre o artigo 5.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.° 1371/84 e o artigo 7.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.° 1546/88, não é absolutamente necessário que o Tribunal de Justiça proceda ao exame detalhado da aplicação no tempo dos dois regulamentos. Tendo, contudo, a Comissão abordado a questão com algum pormenor, exprimirei uma opinião quanto a ela.

22. A meu ver, a abordagem da Comissão parte de uma concepção completamente errada. Desde logo, a Comissão alude à jurisprudência assente do Tribunal de Justiça segundo a qual há um princípio geralmente aceite de que as leis que alteram uma disposição legislativa se aplicam, salvo disposição em contrário, aos efeitos futuros das situações nascidas na vigência da lei antiga (acórdão de 4 de Julho de 1973, Westzucker, 1/73, Recueil, p. 723). A Comissão observa que este princípio só pode ser afastado quando a sua aplicação seja contrária ao princípio da segurança jurídica, por força do qual a confiança legítima dos interessados deve ser protegida. A Comissão observa em seguida, de maneira algo curiosa, que, no caso de uma alteração legislativa, compete ao órgão jurisdicional nacional determinar, aparentemente de harmonia com o direito nacional, qual a disposição comunitária aplicável. A Comissão continua afirmando que, se, contrariamente à sua tese, se trata de uma questão de direito comunitário, o órgão jurisdicional nacional deve aplicar o regulamento em vigor no momento da sua decisão, ou seja, o Regulamento n.° 1546/88.

23. Discordo da Comissão em dois aspectos. Em primeiro lugar, não se vê como pode competir ao direito nacional decidir se a repartição de uma quota de leite no termo do contrato de arrendamento do produtor é regulada pelo artigo 5.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.° 1371/84 ou pelo artigo 7.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.° 1546/88. O âmbito de aplicação no tempo da legislação comunitária é claramente uma questão de direito comunitário e deve ser decidida em conformidade com os princípios aplicáveis da ordem jurídica comunitária. Qualquer outra concepção seria incompatível com a necessidade de garantir a aplicação uniforme do direito comunitário.

24. Em segundo lugar, uma vez assente que a questão deve ser decidida segundo o direito comunitário, é, em minha opinião, evidente que os direitos respectivos de W. Knüfer e de W. Buchmann devem ser determinados em conformidade com a legislação em vigor no momento em que o arrendamento cessou ou em que teve lugar a restituição ao proprietário. No presente processo, a questão é puramente académica dado que não existe qualquer diferença significativa entre ambas as normas. Mas se supusermos que o regulamento mais recente estabeleceu um novo critério para repartição da quota de leite, critério esse diferente do previsto no anterior regulamento, seria manifestamente errado o órgão jurisdicional nacional aplicar o regulamento mais recente apenas por ser o regulamento em vigor no momento em que o litígio é levado aos tribunais. O acórdão Westzucker, referido pela Comissão, não tem qualquer relação com o presente processo, que não se prende com a aplicação de uma legislação que altere as consequências futuras de situações nascidas na vigência da lei antiga. Se o Regulamento n.° 1546/88, que entrou em vigor em 4 de Junho de 1988, fosse aplicado à repartição da quota de leite entre W. Knüfer e W. Buchmann devido à restituição da quinta ao seu proprietário em 5 de Novembro de 1986, tratar-se-ia claramente de um caso de aplicação retroactiva, para o qual não há qualquer justificação. Os princípios aplicáveis foram claramente formulados nos n.os 9 e 10 do acórdão de 12 de Novembro de 1981, Salumi (212/80 a 217/80, Recueil, pp. 2735, 2751):

«Embora se considere que as normas processuais se aplicam geralmente a todos os litígios pendentes no momento em que entram em vigor, não sucede o mesmo com as normas substantivas. Pelo contrário, estas últimas são habitualmente interpretadas como abrangendo situações anteriores à sua entrada em vigor apenas quando resulte claramente da sua redacção, finalidades ou economia que lhe deve ser atribuído esse efeito.

Esta interpretação garante o respeito dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima por força dos quais a legislação comunitária deve ser clara e previsível para os particulares. O Tribunal de Justiça tem sublinhado reiteradamente a importância que revestem estes princípios, em especial nos acórdãos de 25 de Janeiro de 1979, Racke (98/78, Recueil, p. 69) e Decker (99/78, Recueil, p. 101), em que declarou que, regra geral, o princípio da segurança

das situações jurídicas se opõe a que o alcance no tempo de um acto comunitário tenha o seu ponto de partida fixado em data anterior à sua publicação e que só excepcionalmente pode não ser assim, quando o objectivo a alcançar o exija e desde que a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada.»

Conclusão

25. Consequentemente, sou de parecer de que a questão submetida ao Tribunal de Justiça pelo Bundesverwaltungsgericht deve ter a seguinte resposta:

«A expressão 'áreas utilizadas para a produção leiteira', referida no artigo 5.°, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento (CEE) n.° 1371/84, engloba os espaços correspondentes ao pátio da quinta, às construções e às partes de caminhos que servem a exploração agrícola, desde que contribuam significativamente para a produção leiteira.»