CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
apresentadas em 7 de Julho de 1998 *

1. O Bundesfinanzhof dirigiu ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial acerca da validade do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 [1]. Esta questão respeita em particular às disposições deste regulamento por força das quais foram convertidas numa redução duradoura as sucessivas suspensões temporárias de uma parte das quantidades de referência individuais isentas de imposição atribuídas até agora aos produtores de leite («*quotas leiteiras*»).

Os factos e o processo principal

2. Stefan Demand, recorrente no processo principal, é produtor de leite estabelecido em Raversbeuren na Renânia-Palatinado.

3. Durante a campanha de 1990/1991, tinha aumentado em 67 784 Kg por ano a quota de leite que lhe fora inicialmente atribuída. Este aumento tivera lugar com o apoio de uma campanha lançada à escala nacional (v. n.º 25 *infra*) com o objectivo de reduzir as quantidades de referência individuais. Desta forma, a cada produtor que se declarara disposto a abandonar definitivamente a produção do leite foi paga uma indemnização de 1,60 DM por quilo da sua quantidade garantida. Como esta operação se saldou numa redução superior à inicialmente prevista (a saber, 400 000 toneladas), as autoridades alemãs ofereceram o excedente aos produtores que desejassem aumentar as suas quotas mediante o pagamento de uma soma igual à indemnização que o Estado, por sua vez, tinha pago naquela época, a saber, 1,60 DM por quilo.

4. Em Dezembro de 1993, o Hauptzollamt Trier, que é o organismo nacional encarregado de aplicar o regime da imposição suplementar, confirmou a redução em 4,74% por campanha da quantidade de referência individual de S. Demand operada pela fábrica de lacticínios Erbeskopf eG de Thalfang em Abril do mesmo ano. Esta percentagem resultava da soma da taxa de redução prevista pelo Regulamento n.º 3950/92 (a saber, 4,5%) com uma outra redução (de 0,24%) prevista pela regulamentação nacional (v. n.º 22 *infra*), a qual não é objecto do presente litígio. A quota de S. Demand passou, deste modo, de 165 503 Kg para 157 658 Kg por ano.

5. S. Demand interpôs recurso contra a decisão do Hauptzollamt, invocando, con-

* Língua original: espanhol.

1 — Regulamento do Conselho de 28 de Dezembro de 1992, que estabelece uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1).

cretamente, a violação do seu direito de propriedade bem como uma violação do princípio da não discriminação e do princípio da confiança legítima. O Finanzgericht da Renânia-Palatinado indeferiu o seu recurso e recusou-se a colocar ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial como o recorrente tinha pedido.

6. S. Demand dirigiu-se, então, ao Bundesfinanzhof perante o qual suscitou de novo a questão de saber se o Regulamento n.° 3950/92 era compatível com o direito comunitário na medida em que convertera a suspensão de uma parte das quantidades de referência atribuídas aos produtores em redução permanente sem indemnização.

7. Para analisar esta questão, há em primeiro lugar que descrever a regulamentação relativa ao regime da imposição suplementar. Este regime foi introduzido na organização comum dos mercados do leite e dos produtos lácteos a fim de controlar os excedentes de produção.

Regulamentação aplicável

Regulamentação comunitária

8. A fim de reduzir o desequilíbrio entre a oferta e a procura de leite e de produtos lácteos e de reabsorver os excedentes estruturais que daí resultavam, o Regulamento (CEE) n.° 856/84 [2] alterou a organização comum de mercado nesse sector instaurando um regime de imposição suplementar, exigível em determinadas circunstâncias além da chamada taxa de co-responsabilidade já existente. Aplicável a partir de 2 de Abril de 1984, este novo mecanismo de controlo previa que a quantidade global atribuída a cada Estado-Membro devia ser repartida entre os produtores de leite comunitários sob a forma de quantidades de referência individuais, à excepção da quantidade destinada à reserva comunitária, criada para fazer face às necessidades específicas de certos Estados-Membros e de certos produtores.

9. Aos produtores que ultrapassassem a quantidade que lhes fora atribuída era aplicada uma imposição suplementar, de valor igual a 75% do preço de referência do leite, cuja receita se destinava a financiar os custos decorrentes da comercialização dos excedentes.

10. As regras gerais de aplicação deste regime de imposição suplementar foram fixadas pelo Conselho no Regulamento (CEE) n.° 857/84 [3]. Este regulamento permitia aos Estados-Membros escolher entre os anos de 1981, 1982 e 1983 para designar o período de referência que serviria para o cálculo das

2 — Regulamento do Conselho de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.° 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).

3 — Regulamento de 31 de Março de 1984, que estabelece regras gerais para a aplicação da imposição suplementar visada no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 (JO L 90, p.13; EE 03 F30 p. 64).

quantidades individuais dos seus produtores. Previa igualmente a possibilidade de criarem reservas nacionais de quantidades de referência para fazer face às situações especiais de alguns dos seus produtores.

11. Este regime de imposição suplementar tinha sido instituído para um período de cinco anos. Todavia, as medidas inicialmente previstas revelaram-se insuficientes para equilibrar a oferta e a procura de leite e de produtos lácteos. Foi por este motivo que as instituições comunitárias adoptaram novas medidas destinadas a reforçar este regime. Entre elas figuram, nomeadamente, a indemnização pelo abandono definitivo da produção leiteira [4] e a redução ou suspensão temporárias das quantidades globais de leite garantidas. Esta última medida, que está em causa no caso vertente, acarreta automaticamente uma redução ou suspensão temporária simétricas das quantidades de referência individuais dos produtores.

12. Os Regulamentos (CEE) n.° 1335/86 e 1343/86 [5] reduziram as quantidades globais garantidas em 2% para o período de 1987/1988 e em 1% para o período de 1988/1989 sem prever qualquer compensação para os produtores. A esta medida de redução definitiva veio juntar-se uma outra, instituída pelo Regulamento (CEE) n.° 775/87 [6], que suspendeu temporariamente as quantidades de referência à razão de 4% das quantidades globais garantidas para o período de 1987/1988 e de 5,5% para o período de 1988/1989. Em contrapartida desta suspensão temporária de uma percentagem das quotas, o regulamento previa o pagamento de uma indemnização de 10 ecus por 100 Kg para cada um destes períodos.

13. Em 1988, o Conselho decidiu prorrogar o regime de imposição suplementar até 31 de Dezembro de 1992 [7]. Ao mesmo tempo, a suspensão temporária de 5,5% das quantidades globais, prevista pelo Regulamento n.° 775/87, foi prorrogada pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1111/88 [8] para os três períodos de doze meses seguintes (a saber, a campanha de 1989/1990, a campanha de 1990/1991 e a campanha de 1991/1992). Além disso, o artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1111/88 manteve a compensação da suspensão, mas sob a forma de um pagamento directo de uma indemnização degressiva, cujo montante era de 8 ecus por 100 Kg para a campanha de 1989/1990, 7 ecus por 100 Kg para a campanha de 1990/1991 e 6 ecus por 100 Kg para a campanha de 1991/1992.

14. As quantidades globais garantidas foram ainda reduzidas em 1%, a fim de aumentar a reserva comunitária, pelo Regulamento

4 — Esta medida foi introduzida pelo Regulamento (CEE) n.° 1336/86 do Conselho, de 6 de Maio de 1986, que fixa uma indemnização pelo abandono definitivo da produção leiteira (JO L 119, p. 21).

5 — Regulamento do Conselho, de 6 de Maio de 1986, que altera o Regulamento n.° 804/68 (JO L 119, p. 19) e Regulamento n.° 1343/86, de 6 de Maio de 1986, que altera o Regulamento n.° 857/84 (JO L 119, p. 34).

6 — Regulamento do Conselho, de 16 de Março de 1987, relativa à suspensão temporária de uma parte das quantidades de referência visadas no artigo 5.°-C, n.° 1, do Regulamento 804/68 (JO L 78, p. 5).

7 — Esta prorrogação foi instituída pelo Regulamento (CEE) n.° 1109/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988, que altera o Regulamento n.° 804/68 (JO L 110, p. 27).

8 — Regulamento do Conselho, de 25 de Abril de 1988, que altera o Regulamento n.° 775/87 (JO L 110, p. 30).

(CEE) n.° 3879/89 [9], que, contudo, não previa qualquer indemnização. Para não alterar o nível das quantidades de referência que não tinham sido suspensas, o Regulamento (CEE) n.° 3882/89 [10] reduziu, por sua vez, a percentagem das quantidades globais temporariamente suspensas de 5,5% para 4,5%. Para que os produtores continuassem a receber um valor igual ao que recebiam quando a taxa de suspensão era de 5,5%, a indemnização prevista pelo Regulamento n.° 1111/88 foi aumentada pelo Regulamento n.° 3882/89, que a fixou em 10 ecus por 100 Kg para a campanha de 1989/1990, 8,5 ecus para a campanha de 1990/1991 e 7 ecus para a campanha de 1991/1992.

15. Em 1991, as instituições comunitárias adoptaram o Regulamento (CEE) n.° 1630/91 [11], através do qual reduziram de novo as quantidades globais garantidas em 2%. Desta vez, a redução foi compensada por uma indemnização instituída pelo Regulamento (CEE) n.° 1637/91 [12].

16. No ano seguinte, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 816/92 [13] com o objectivo de prorrogar o regime de imposição suplementar por mais um ano (ou seja, de 1 de Abril de 1992 até 31 de Março de 1993) enquanto se aguardava a adopção de medidas de reforma da Política Agrícola Comum (a seguir «PAC»). A fim de manter o controlo da produção durante esse período, e prosseguir dessa forma o esforço de saneamento empreendido, o Regulamento n.° 816/92 previa a possibilidade de a Comissão propor a redução da quantidade global garantida, redução esta que seria compensada por uma indemnização. Além disso, este regulamento fixou as quantidades globais garantidas sem ter em conta os 4,5% das quantidades de referência que tinham sido suspensos temporariamente pelo Regulamento n.° 775/87 e cujo futuro devia ser definitivamente decidido pelo Conselho no quadro da reforma da PAC.

17. A situação transitória de 1992 foi resolvida com a adopção do Regulamento n.° 3950/92, cuja validade está em causa no presente processo, que prorrogou o regime da imposição suplementar por mais sete anos e codificou as disposições existentes, a fim de torná-las mais acessíveis e mais claras. Nos termos do artigo 4.° deste regulamento, as quantidades de referência individuais deviam ser iguais às quantidades em vigor em 31 de Março de 1993, sem prejuízo das adaptações que pudessem ser efectuadas a nível nacional dentro dos limites da quantidade global de que cada Estado-Membro dispunha. Por conseguinte, o Regulamento (CEE) n.° 3950/92 não resolveu de forma expressa a questão dos 4,5% das quantidades de referência individuais que haviam sido suspensas temporariamente. As quantidades globais atribuídas a cada Estado-Membro para o período de 1993/1994 foram determinadas, sob reserva de posterior adaptação, pelo

9 — Regulamento do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, que altera o Regulamento n.° 804/68 (JO L 378, p. 1).

10 — Regulamento do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, que altera o Regulamento n.° 775/87 (JO L 378, p. 6).

11 — Regulamento do Conselho de 13 de Junho de 1991, que altera o Regulamento n.° 804/68 (JO L 378, p. 19).

12 — Regulamento do Conselho, de 13 de Junho de 1991, que fixa uma indemnização relativa à redução das quantidades de referência visadas no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 e uma indemnização pelo abandono definitivo da produção leiteira (JO L 150, p. 30).

13 — Regulamento de 31 de Março de 1992, que altera o Regulamento n.° 804/68 (JO L 86, p. 83).

Regulamento (CEE) n.º 748/93 [14], que manteve as quantidades em vigor em 31 de Março de 1993, acrescidas das quantidades provenientes da reserva comunitária existentes nesta mesma data. O Regulamento n.º 748/93 excluiu, portanto, das quantidades globais garantidas para o período de 1993/1994 a parte das quantidades de referência que havia sido suspensa temporariamente e que o Regulamento n.º 816/92 não mantivera para o período de 1992/1993.

18. As quantidades globais de cada Estado-Membro, aplicáveis durante a campanha de 1993/1994, foram adaptadas pelo Regulamento (CEE) n.º 1560/93 [15]. O artigo 1.º deste regulamento introduziu uma nova redacção ao artigo 3.º do Regulamento n.º 3950/92 e fixou as quantidades globais para cada Estado-Membro. A quantidade global atribuída à Alemanha era de 27 764 778 toneladas. No segundo considerando do Regulamento n.º 1560/93, o Conselho tinha precisado que a suspensão temporária de 4,5% das quantidades de referência individuais, operada em 1987, era convertida numa redução definitiva, sem que fosse prevista qualquer tipo de compensação.

19. O artigo 6.º do Regulamento n.º 3950/92 permite ceder, por períodos de doze meses, as quantidades de referência individuais que não se destinam a ser utilizadas pelos produtores que delas dispõem. Esta disposição veio substituir a simples faculdade que o Regulamento (CEE) n.º 2998/87 [16] dava aos Estados-Membros de autorizarem tais cessões a título temporário.

20. O artigo 8.º, parágrafo primeiro, do Regulamento n.º 3950/92 dá aos Estados-Membros a faculdade de autorizarem, a partir de 1 de Abril de 1993, «a transferência de quantidades de referência sem transferência de terras correspondente». Estas transferências só podem ser autorizadas em determinadas regiões e segundo critérios objectivos.

Regulamentação nacional

21. O regime comunitário que acabo de descrever foi aplicado na Alemanha através de alterações sucessivas ao regulamento sobre as quantidades garantidas de leite (a saber, a Milch-Garantiemengen-Verordnung; a seguir «MGV»). O artigo 4.º, n.º 1, da MGV (na versão que lhe foi introduzida em 24 de Março de 1993) [17] dispõe que a partir de 1 de Abril de 1993, a quantidade de referência individual de cada produtor corresponderá àquela que lhe for atribuída em 31 de Março de 1993, reduzida das quantidades sujeitas a suspensão até esta data.

14 — Regulamento do Conselho, de 17 de Março de 1993, que altera o Regulamento n.º 3950/92 (JO L 77, p. 16).

15 — Regulamento do Conselho, de 14 de Junho de 1993, que altera o Regulamento n.º 3950/92 (JO L 154, p. 30).

16 — Regulamento do Conselho, de 5 de Outubro de 1987, que altera o Regulamento n.º 804/68 (JO L 285, p. 1).

17 — *BGBl.* I-1993, p. 374.

22. Por seu lado, o artigo 4.° b), n.° 6, da mesma MGV dispunha (após a alteração que lhe foi introduzida em 2 de Abril de 1992) [18] que, a partir de 1 de Abril de 1992, 4, 74% das quantidades de referência garantidas até àquela data seriam suspensas. Esta suspensão excedia em 0,24% a que tinha sido operada pelo Regulamento n.° 3882/89 (v. n.° 14 *supra*) porque as autoridades alemãs tinham atribuído anteriormente quantidades de referência específicas com vista a fazer face às situações especiais. Trata-se, portanto, de uma medida de carácter interno, alheia à questão do Bundesfinanzhof.

23. Baseando-se na regulamentação comunitária (v. n.° 19 *supra, in fine*), a MGV (na versão resultante da alteração de 3 de Julho de 1990) [19] autorizava a cessão temporária, por períodos de doze meses e sob certas condições, de quantidades de referência que os produtores não tivessem utilizado.

24. A MGV autoriza (após a sua alteração de 24 de Setembro de 1993) [20] a transferência de quotas sem transferência de exploração, segundo as modalidades previstas pelos regulamentos comunitários (v. n.° 20 *supra*).

25. A operação lançada pelas autoridades alemãs a fim de reduzir as quantidades de referência individuais (v. n.° 3 *supra*) foi criada pela lei de 17 de Julho de 1984 [21] e corroborada, em particular, pela lei de 24 de Julho de 1990 [22]. Esta última, adoptada com base no artigo 4.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 857/84, permitia aos *Länder* conceder, sob certas condições, uma indemnização que podia atingir 1,60 DM por quilo a todos os produtores agrícolas dispostos a abandonar, total ou parcialmente, a produção leiteira. Tendo o êxito da operação ultrapassado todas as previsões, o *Land* da Renânia-Palatinado adoptou um regulamento administrativo [23] oferecendo as quantidades excedentárias disponíveis aos outros produtores contra o pagamento de um montante igual à indemnização paga aos produtores cedentes, a saber, 1,60 DM por quilo.

A questão prejudicial

26. Na audiência de 19 de Março de 1996, a Sétima secção do Bundesfinanzhof, para qual S. Demand tinha interposto recurso contra o Hauptzollamt Trier (v. n.° 6 *supra*), suspendeu a decisão e colocou a seguinte questão prejudicial ao Tribunal de Justiça:

«É compatível com o direito comunitário, em particular com os princípios da garantia

18 — *BGBl.* I-1992, p. 845.

19 — *BGBl.* I-1990, p. 1334.

20 — *BGBl.* I-1993, p. 1659.

21 — Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt, *BGBl.* I-1984, p. 942.

22 — *BGBl.* I-1990, p. 1470.

23 — Gewährung einer Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt und Zuweisung von zusätzlichen Anlieferungs-Referenzmengen, Verwaltungsvorschrift des Ministeriais für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, MinBl. Rhinland-Pfalz 1991, p. 163.

da propriedade, da igualdade de tratamento, e da confiança legítima, a regulamentação contida no n.º 1 do artigo 4.º, em conjugação com o primeiro parágrafo do artigo 3.º, do Regulamento (CEE) n.º 3950/92, que determina que a suspensão de uma parte das quantidades de referência atribuídas aos produtores, a realizar nos termos do n.º 3, alínea g), do artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, na redacção do Regulamento (CEE) n.º 816/92, deverá ser, sem indemnização, convertida numa redução duradoura das quantidades de referência, sem excluir da redução, ao menos, as quantidades de referência posteriormente adquiridas pelo produtor?»

27. Trata-se, por conseguinte, de saber se determinadas disposições do Regulamento n.º 3950/92 [24], nos termos das quais 4,5% das quantidades de referência individuais temporariamente suspensas até àquela data deixam de estar incluídas nas quantidades globais dos Estados-Membros, são compatíveis com os princípios fundamentais que regem o direito comunitário. Esta medida conduziu, na prática, a uma redução definitiva das quotas dos produtores que não foi compensada por qualquer indemnização.

28. Tanto o órgão jurisdicional nacional, no seu despacho de reenvio, como as partes, nas suas observações escritas, evocam uma eventual nulidade desse regulamento, que resultaria de uma violação do direito de propriedade, de uma violação do princípio da igualdade de tratamento e de uma violação do princípio da confiança legítima.

29. Colocada nestes termos, a questão de princípio encontra uma resposta adequada no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 15 de Abril de 1997 no processo Irish Farmers e o. [25] (a seguir acórdão «Irish Farmers»). Através desta decisão o Tribunal de Justiça pronunciou-se acerca da compatibilidade da redução definitiva de 4,5% das quotas individuais, agora em causa, com o direito comunitário. Para este efeito, examinou detalhadamente a medida litigiosa sob a óptica do direito de propriedade, do princípio da confiança legítima, do princípio da proporcionalidade e do princípio da igualdade de tratamento. No fim desse exame, concluiu pela não existência de qualquer elemento susceptível de afectar a validade da medida.

30. A Sétima secção do Bundesfinanzhof preferiu, não obstante, manter o seu pedido de decisão prejudicial, precisando numa carta que dirigiu ao Tribunal de Justiça em 30 de Julho de 1997 que:

«No seu pedido, a secção colocou igualmente a questão de saber se, ao transformar a suspensão de uma parte da quantidade de referência atribuída numa redução permanente sem indemnização não teria sido conveniente excluir dessa redução, pelo menos, as quantidades suplementares adquiridas pelo produtor (com base nas atribuições efectuadas pelo Land). No acórdão que proferiu em 15 de Abril de 1997 no processo C-22/94, o Tribunal de Justiça não abordou esta questão... Tendo em atenção, nomeadamente, o princípio da protecção da propriedade e o princí-

24 — Na versão alterada pelo Regulamento n.º 1560/93.

25 — C-22/94, Colect., p. I-1809.

pio da confiança legítima, invocados pelo recorrente a propósito dos 67 000 quilos de quota leiteira suplementar que adquiriu com base em atribuições do Land, esta secção vê-se obrigada a manter o seu pedido de decisão prejudicial.»

31. O tribunal *a quo* limitou, por conseguinte o seu pedido de decisão prejudicial a um único elemento da sua questão («sem excluir da redução, ao menos, as quantidades de referência posteriormente adquiridas pelo produtor»), reconhecendo desse modo implicitamente que o Tribunal de Justiça já tinha fornecido uma resposta adequada ao resto da sua questão no acórdão Irish Farmers.

32. Face ao acima exposto, a questão prejudicial poderia, portanto, ser reformulada da seguinte maneira: O facto de uma parte das quantidades de referência, visadas pela percentagem de redução definitiva, ter sido adquirida a título oneroso tem alguma incidência no acórdão Irish Farmers? Penso que deve responder-se negativamente a esta questão.

33. Em primeiro lugar, a circunstância de, no processo Demand, uma parte da quantidade de referência em causa ter sido adquirida posteriormente à atribuição da sua quantidade de referência inicial não constitui em si mesmo um aspecto novo. Resulta do despacho de reenvio da High Court of Ireland, que deu origem ao processo Irish Farmers, que, para calcular as quantidades de referência de cada um dos produtores e recorrentes no processo principal sujeitas à redução de 4,5%, tinham sido tomadas em conta não apenas as quantidades inicialmente atribuídas (durante a campanha de 1984/1985), mas também as que os produtores haviam «comprado» («purchased») sucessivamente. Foi assim que entre 1988 e 1992, Michael Slattery tinha «comprado» uma quota de 2 862 galões de leite com o apoio de um plano nacional de reestruturação leiteira. Fora igualmente sujeita à redução, por exemplo, a quota de 2 000 galões que o Milk Quota Appeals Tribunal atribuíra a John Corbett, interveniente no processo principal, a partir da campanha de 1992/1993. Inversamente, a redução não dizia respeito às quantidades «locadas» («taken on lease») por diferentes produtores, pois, nesse caso, a redução aplicava-se às quantidades de referência do locador.

34. Em segundo lugar, como já foi anteriormente explicado (v. n.° 3 *supra*), nada permite afirmar que S. Demand tinha «comprado» ao Estado os cerca de 67 000 quilos que vieram aumentar a sua quota inicial. Tudo o que aquele fez foi aproveitar a ocasião que lhe era oferecida pelo *Land* de obter a transferência de uma determinada quantidade de referência que outros produtores tinham preferido deixar de produzir a troco de uma indemnização. Para obter a transferência, teve de reembolsar o Estado exactamente do montante que este foi obrigado a pagar aos produtores que renunciaram à sua produção, a saber, 1,60 DM por quilo. Nestas circunstâncias, é óbvio que, para esta quantidade de referência adicional, S. Demand gozava das mesmas prerrogativas e estava sujeito às mesmas limitações que os produtores cedentes. Não existe, por conseguinte, nenhuma razão para aplicar um regime jurídico distinto às quan-

tidades suplementares que S. Demand acrescentou à sua quota inicial durante a campanha de 1990/1991.

35. As observações precedentes permitiriam, tendo em vista a resolução do presente caso, adoptar na íntegra o raciocínio subjacente ao acórdão Irish Farmers, o qual deverá ser aplicado a todas as modalidades de aquisição de quantidades de referência uma vez que não faz qualquer distinção entre elas. Creio, porém, que seria útil aproveitar o caso ora em apreço para examinar a natureza jurídica das quantidades de referência individuais ou quotas.

A natureza das quotas leiteiras

36. Vão longe os tempos da Roma clássica, em que se entendia por propriedade um poder de tal forma imediato e intenso sobre a coisa que se confundia com esta. Nos nossos dias, um grande número de transacções têm como objecto coisas que, em boa verdade, não são coisas. Estas transacções, que surgiram para responder a uma função económica e social determinada, dependem mais do que qualquer outro bem do quadro legal que as criou e sustenta. É o caso das patentes industriais, por exemplo. Para proteger o resultado industrial e encorajar o espírito de invenção, o legislador cria um novo instituto jurídico cujo conteúdo define, principalmente, em função dos objectivos que procura atingir por seu intermédio. Aquando da génese desse instituto, sabe perfeitamente que o dinamismo económico se encarregará de revelar as facetas jurídicas que não tinha previsto e não podia provavelmente prever. Caberá de novo ao legislador ou, eventualmente, ao juiz, ir precisando os seus limites, adaptando este corpo estranho ao comércio jurídico.

37. Esta é, em minha opinião, a situação das quotas leiteiras. O legislador comunitário deve ter pensado que era possível limitar-se a regulamentar esta figura jurídica em função do objectivo que prosseguia, a saber, o controlo da produção leiteira na Comunidade, deixando a cada Estado-Membro a tarefa de resolver as questões complexas de direito privado que a introdução do novo sistema ia forçosamente suscitar. Consciente da importância desta inovação, impôs, é certo, duas condições importantes, nomeadamente, a de que o regime de quotas devia revestir um carácter temporário e a de que as quotas, por sua vez, deviam estar associadas à exploração produtora de leite. Com o decurso do tempo, ambas as condições ficaram esvaziadas do respectivo conteúdo, a primeira em virtude das sucessivas prorrogações a que o sistema de quotas foi submetido desde 1984 até aos nossos dias e a segunda em virtude da faculdade, cada vez mais ampla, que o legislador conferiu aos Estados-Membros para autorizarem as transferências das quantidades de referência, as quais se viram deste modo dissociadas do prédio rústico. Desde 1 de Abril de 1993, os Estados-Membros podem mesmo, sob certas condições, autori-

zar «a transferência de quantidades de referência sem transferência de terras correspondente» (v. n.º 20 *supra*).

38. Os diferentes legisladores nacionais fizeram um uso bastante desigual desta faculdade. Foi assim que, após a implementação do regime, se desenvolveu em Inglaterra um verdadeiro «mercado de quotas» enquanto que a regulamentação francesa nem sequer autoriza as cessões temporárias visadas pelo artigo 6.º do Regulamento n.º 3950/92 [26]. Neste contexto de disparidade e instabilidade legislativas não é surpreendente que a qualificação dada pelos juizes nacionais às quotas leiteiras vá desde «bem imaterial valor económico» [27] ou mesmo de «bem imaterial susceptível de ser dado em locação ou cedido e cuja propriedade confere um direito subjectivo ao seu titular» [28] a outras qualificações bastante mais modestas tais como «contingente administrativo da produção» [29] ou ainda «benefício de carácter fiscal semelhante a uma subvenção» [30]. Já por diversas vezes a natureza das quotas leiteiras suscitou dúvidas à doutrina, nomeadamente, acerca da questão de saber se se trata de um bem móvel ou imóvel [31] ou ainda se é possível constituir garantias reais sobre a própria quota em vez de as constituir sobre a produção de leite realizada ao abrigo da mesma [32].

O Tribunal de Justiça tem tendência a abordar a definição dos critérios de protecção das situações patrimoniais de maneira indecisa e casuística e esta atitude justifica-se, pelo menos parcialmente, pela dispersão dogmática que os textos comunitários produzem nas ordens jurídicas dos Estados-Membros, nomeadamente, em matéria de direito privado [33].

39. Se a relativa estabilidade temporal do regime de quotas contribui para criar uma certa segurança jurídica, a redução das condições em que as quotas podem ser transferidas reforça a ideia que os operadores económicos legitimamente fazem da quota como bens de valor autónomo. Nestas circunstâncias, e apesar da grande disparidades entre as diferentes ordens jurídicas nacionais nesta matéria, sou de opinião que as quotas leiteiras devem actualmente ser consideradas como autênticos bens imateriais. Ora, atendendo a que foram criadas com o objectivo de regu-

26 — V. a este respeito Gehrke, H.: «Wie gemeinsam ist die Gemeinsame Agrarpolitik? — Zur Ausführung der EG-Regeln für die Übertragung von Milchquoten in England und Wales, Frankreich und Deutschland», *European Review of Private Law*, 1995, pp. 21 a 52.

27 — «Valuable intangible asset», Justice Murphy em Lawlor v. The Minister for Agriculture and Others, *IRLM*, 1988, p. 400.

28 — «Bene immateriale, suscettibile di affitto o cessione, la cui titolarità costituisce posizione di diritto soggettivo», Tribunale di Parma, acórdão de 16 de Dezembro de 1993, reproduzido em *Dir. E giur. Agr. e dell'amb.*, 1994, p. 112.

29 — Savoie, H.: «Quotas laitiers, procédures administratives et droit de propriété: trois décisions récentes du Conseil d'État», *Revue de Droit rural*, n.º 231, Março de 1995, p. 113 e segs.

30 — «Subventionsähnliche abgabenrechtliche Bevorzugung» Bundesgerichtshof, despacho de 19 de Julho de 1991, reproduzido em *Agrarrecht*, 1991, p. 344.

31 — V. a este respeito Bernard, A.: «Les quotas laitiers, meubles ou immeubles?», *Revue de Droit rural*, n.º 150, Fevereiro de 1987, pp. 49 e segs.

32 — V., por exemplo, de la Cuesta, J. M.: «Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera», *Revista de Derecho Privado*, 1988, pp. 1967 e segs.

33 — Este estado de coisas saldou-se por certas deficiências na estrutura da jurisprudência do Tribunal de Justiça em relação aos órgãos jurisdicionais nacionais (no que respeita à República Federal da Alemanha, v. Schiling, Th.: «Eigentum und Marktordnung nach Gemeinschafts-und nach deutschem Recht», *EuGRZ*, 1998, p. 189).

lamentar o mercado do leite, o seu conteúdo deverá ser definido em função desta finalidade, que continua sendo a sua razão de ser.

40. Consequentemente, entendo que o exame da validade das medidas adoptadas no quadro da regulamentação do mercado do leite deverá concentrar-se na questão de saber se as mesmas são necessárias e proporcionadas relativamente ao objectivo regulador a que se destinavam. As conclusões deste exame deverão ser aplicadas a todo e qualquer titular de uma quantidade de referência, independentemente do modo como esta lhe foi atribuída (ou, se preferirmos, do modo como esta foi adquirida).

41. Por outras palavras, se o carácter patrimonial das quotas leiteiras pode conferir a estas últimas um maior dinamismo nas transacções ao mesmo tempo que protege os direitos subjectivos dos seus titulares, este carácter não deverá suplantar o objectivo primordial de regulação do mercado. Os operadores económicos que realizem operações com estes instrumentos (mediante diferentes actos jurídicos autorizados pela sua legislação nacional) não deverão nunca perder de vista que se trata em definitivo, por criação e por destino, de instrumentos de regulação temporária do mercado e que esta circunstância comporta certos riscos e um grau de incerteza. Tal não significa evidentemente que o legislador possa dispor dessas quantidades de referência com plena liberdade. Implica, todavia, que o juiz, sempre que analisar uma medida de regulação como a redução de 4,5%, deverá, antes de qualificá-la como medida de expropriação, ter em conta o carácter regulador inerente às quotas leiteiras. Em termos económicos, pode dizer-se que, para o operador titular de uma quota, as medidas de intervenção que afectam esta última apresentam-se como um risco de exploração suplementar intimamente ligado à situação do mercado, risco este que o operador deverá suportar, que mais não seja em contrapartida da protecção que o sistema lhe oferece mediante a garantia de um preço mínimo.

42. A quota leiteira é, por conseguinte, um instrumento de intervenção nos mercados que se converteu num bem patrimonial nas transações jurídicas. O conteúdo deste bem-instrumento variará, evidentemente, segundo as diferentes legislações nacionais. O facto de, em determinada ordem jurídica, a quota estar mais estreitamente ligada a uma exploração agrícola ou a sua cessão estar sujeita a um certo número de condições não lhe retira a sua natureza patrimonial. É, aliás, igualmente o caso das armas de fogo ou do urânio enriquecido, que conservam a sua natureza patrimonial a despeito das restrições a que o seu comércio se encontra sujeito. As condições que restringem a transmissão de quotas permitem unicamente evitar, em certa medida, o aparecimento de «mercados de quotas».

43. A solução que proponho é, em meu entender, não apenas a que melhor reflecte a realidade económica, mas também a que permite assegurar a protecção mais adequada dos direitos subjectivos. Hoje, mais do que nunca, não pode afirmar-se que «o direito de propriedade garantido na ordem jurídica

comunitária não inclui o direito à comercialização de um benefício, como as 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» [34]. No seu acórdão Irish Farmers, mais recente, o Tribunal de Justiça omitiu, aliás, a passagem que acabo de citar. Contrariamente à atitude que adoptara em processos anteriores, não rejeitou neste acórdão a alegação de violação do direito de propriedade por as quotas não terem carácter patrimonial. Pelo contrário, no acórdão Irish Farmers, declarou expressamente que «a conversão em redução definitiva sem indemnização *não pode atentar contra a própria essência de um tal direito* (de propriedade) na medida em que os produtores irlandeses puderam continuar a exercer a sua actividade de produtores de leite» [35]. Esta declaração revela bem que o Tribunal de Justiça decidiu abordar a incidência jurídica das medidas de intervenção, como as quotas leiteiras, no terreno que lhes é próprio, ou seja, o direito de propriedade. Só falta afirmá-lo claramente.

44. Não quero terminar estas observações preliminares sem referir que o regime das quotas leiteiras não só é útil como instrumento de estabilização do mercado, como desempenha igualmente importantes funções de reestruturação.

34 — Acórdãos de 22 de Outubro de 1991, Von Deetzen II (C-44/89, Colect., p. I-5119, n.° 27), e de 24 de Março de 1994, Bostock (C-2/92, Colect. p. I-955, n.° 19) (o sublinhado é do autor).

35 — N.° 29 (o sublinhado é do autor).

Questão prévia: a validade da regulamentação nacional de redistribuição de quotas

45. Na audiência, a Comissão exprimiu pela primeira vez as suas dúvidas acerca da compatibilidade com o direito comunitário das disposições regulamentares alemãs que autorizam a aquisição de quotas liberadas para além dos objectivos que tinham sido fixados (v. n.° 25 *supra*). Segundo a Comissão, se, por um lado, as autoridades alemãs podiam basear-se no artigo 4.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 857/84 para encorajar o abandono definitivo da produção leiteira mediante indemnização dos produtores que a ele aderissem, por outro lado, não existe qualquer base legal que permita redistribuir quotas, por decreto ministerial, contra pagamento de um montante igual à indemnização. Esta disposição está expressamente fundamentada no artigo 4.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento n.° 857/84, que autoriza os Estados-Membros a atribuir quotas aos produtores de leite com vista a reestruturar o sector leiteiro. A Comissão considera que os objectivos de reestruturação não podem ser atingidos se se obrigar os respectivos beneficiários a pagar. Nestas circunstâncias, S. Demand não podia invocar contra as instituições comunitárias argumentos baseados na operação de aquisição de quotas a título oneroso uma vez que esta se situava manifestamente à margem do direito comunitário.

46. No que me diz respeito, não penso que, mesmo na hipótese de as medidas de redistribuição se revelarem inválidas, a sua incompa-

tibilidade com o direito comunitário seja tão patente que deva ser declarada no âmbito do presente processo sem que as partes interessadas, e em particular a República Federal da Alemanha, possam ser ouvidas a esse respeito. Considero, em vez disso, não ser possível deduzir dos termos do artigo 4.° do Regulamento n.° 857/84 uma proibição absoluta de, ao abrigo do n.° 1, alínea c), dessa disposição, ceder a título oneroso quotas previamente transferidas para a reserva nacional nos termos da alínea a), ou seja, no quadro de uma operação destinada a encorajar os produtores que o desejem a abandonar definitivamente a produção leiteira. Em qualquer dos casos, uma vez que a solução que preconizo (v. n.° 40 *supra*) consiste precisamente em aplicar às quotas adquiridas o mesmo regime jurídico que rege as quotas inicialmente atribuídas, partirei, na análise que se segue, da hipótese plausível de que as disposições nacionais ao abrigo das quais as quotas foram adquiridas são conformes à regulamentação comunitária em vigor naquela época.

47. Passo a examinar os princípios que, segundo o tribunal *a quo* e o recorrente no processo principal, podem ter sido violados em virtude da redução definitiva em causa.

Violação do direito de propriedade

48. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça o direito de propriedade não se apresenta como uma prerrogativa absoluta, mas deve ser tomado em consideração relativamente à sua função na sociedade. Por conseguinte, podem ser impostas restrições ao exercício deste direito, nomeadamente, no âmbito de uma organização comum de mercado, na condição de essas restrições corresponderem efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituírem, relativamente ao objectivo prosseguido, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos assim garantidos [36].

49. Não resta qualquer dúvida de que reduzir as quantidades de referência, independentemente da sua origem, em 4,5% de maneira definitiva e sem indemnização, ao abrigo do Regulamento n.° 3950/92, responde a objectivos de interesse geral prosseguidos pelas instituições comunitárias no quadro da organização comum do mercado do leite e dos produtos lácteos, e que se destinam em particular a estabilizar o mercado e a reduzir os excedentes estruturais. Esta ideia é, aliás, corroborada pelo Conselho no décimo-sétimo considerando daquele regulamento. Acresce que ninguém contestou perante o Tribunal de Justiça que a medida litigiosa tem efectivamente uma finalidade de interesse público.

50. Falta ainda determinar se, atendendo aos objectivos de estabilização do mercado e de

36 — Acórdão de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237, n.° 15); de 13 de Julho de 1989, Wachauf (5/88, Colect., p. 2609, n.° 18); de 10 de Janeiro de 1992, Kühn (C-177/90, Colect., p. I-35, n.°s 16 e 17), e de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., P. I-4973, n.° 78).

redução dos excedentes estruturais, a medida de redução adoptada pode constituir uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância do direito de propriedade. S. Demand afirma que, desde 1990, o preço do leite não parou de baixar na Alemanha e apresentou estatísticas privadas em apoio do que afirma. Resulta, todavia, dos números oficiais fornecidos pela Comissão [37] que, ao longo das campanhas de 1987 a 1996, os excedentes estruturais de leite e de produtos lácteos se mantiveram ao mesmo nível, tanto à escala comunitária como na Alemanha, e isso não obstante a redução litigiosa. Graças a esta, a percentagem de consumo comunitário relativamente à produção passou de 84% para 90% e as quantidades subvencionadas de manteiga e de leite desnatado em pó (que são produtos aptos para armazenagem) foram reduzidas, respectivamente, em 10% e 16%. Apesar do esforço de redução, em 1993, 60% da manteiga e 92% do leite desnatado em pó produzidos pela Comunidade só encontraram escoamento graças aos auxílios comunitários. Paralelamente, desde a campanha de 1992/1993, data em que a redução definitiva ora em causa foi introduzida, até 1995, último ano relativamente ao qual há números disponíveis [38], os rendimentos líquidos globais das explorações agrícolas alemãs, longe de baixarem, não cessaram de aumentar (como foi, de resto, o caso em toda a Comunidade). Nestas circunstâncias, considero que ao adoptar uma redução visando uma pequena percentagem de quotas dos produtores leiteiros (a saber, 4,5%), o Conselho tomou uma medida que não ameaça a viabilidade das explorações e agiu dentro dos limites do amplo poder de apreciação de que dispõe para regular as organizações comuns de mercado. O facto de as diferentes medidas adoptadas pelas instituições comunitárias desde 1987 não terem exercido uma influência negativa no nível de rendimentos dos produtores leiteiros só vem reforçar esta conclusão.

51. A mesma conclusão vale igualmente para os produtores que usaram da faculdade que a lei lhes oferece de aumentarem as suas quantidades de referência mediante o pagamento do preço correspondente. Estes produtores tiram melhor partido das vantagens da organização comum do mercado. Beneficiam mais do que outros das garantias de preços concedidas neste contexto aumentando, simultaneamente, a sua contribuição proporcional no excedente estrutural do sector. É, por conseguinte, a justo título que devem participar na mesma proporção que os outros produtores nas reduções das quantidades globais garantidas [39].

52. Por todas as razões que acabo de expor, concluo que, nas presentes circunstâncias, reduzir as quotas dos produtores em 4,5%, de forma definitiva e sem indemnização, não constitui uma violação do direito de propriedade.

37 — Estes números são extraídos da Cronos, Eurostat.

38 — Estes números são extraídos do RICA, DG IV da Comissão.

39 — Acórdão de 13 de Julho de 1995, O'Dwyer e o./Conselho (T-466/93, T-469/93, T-473/93 e T-477/93, Colect., p. II-2071, n.º 127).

Violação do princípio da confiança legítima

53. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «embora o respeito da confiança legítima faça parte dos princípios fundamentais da Comunidade, os operadores económicos não podem depositar uma confiança legítima na manutenção de uma situação existente que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias... É especialmente assim num domínio como o das organizações comuns de mercados agrícolas, cujo objectivo implica uma constante adaptação em função das variações da situação económica» [40]. Neste contexto, o Tribunal de Justiça declarou que «o campo de aplicação do princípio da confiança legítima não pode ser visto de forma a impedir, de modo geral, a aplicação de uma regulamentação nova aos efeitos futuros de situações surgidas durante a vigência da regulamentação anterior» [41].

54. No presente caso, penso que um operador prudente e avisado podia prever a suspensão, sem indemnização, das quantidades de referência para a campanha de 1992/1993, bem como a redução permanente operada pelo Regulamento n.º 1560/93 (v. n.º 18 *supra*). No termo do período de cinco anos para o qual o Regulamento n.º 775/87 tinha instituído a suspensão temporária, o Conselho, seguindo a proposta da Comissão, adoptou o Regulamento n.º 816/92, mas não prorrogou a indemnização degressiva. No que respeita às quantidades de referência suspensas, elas foram deduzidas das quantidades globais garantidas, dando lugar a uma redução das quotas individuais. O Conselho reservou-se o direito de reexaminar a sua medida no futuro à luz da evolução do mercado. Por consequência, tudo o que prometeu aos produtores foi reconsiderar posteriormente esta medida de redução de 4,5% das quantidades de referência, o que veio a verificar-se quando adoptou o Regulamento n.º 1560/93, onde entendeu optar por uma redução definitiva sem indemnização.

55. Considero que um produtor de leite prudente e avisado estava numa situação em que podia prever com antecedência suficiente que o Conselho iria reduzir as quantidades de referência sem indemnização [42]. Com efeito encontravam-se reunidos, os seguintes factores:

— as quantidades de referência tinham sido suspensas em proporções idênticas ao longo dos cinco anos anteriores;

— os produtores tinham recebido uma indemnização degressiva num montante total de 45,5 ecus por 100 kg;

40 — Acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350, Colect. p. I-395, n.º 33).

41 — Acórdão de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colect. p. 4563, n.º 19).

42 — O Tribunal de Primeira Instância retirou a mesma conclusão no acórdão O'Dwyer e o./Conselho, já referido, n.º 54.

— a produção leiteira comunitária mantinha-se excedentária;

— na sua proposta constante do documento COM(91) 409 final de 31 de Outubro de 1991 [43], a Comissão tinha preconizado a solução adoptada pelo Conselho.

Em qualquer dos casos, o regime da imposição suplementar tinha, em princípio, deixado de vigorar em 31 de Março de 1992 (v. n.° 13 *supra*). O Conselho dispunha, portanto, de um poder de apreciação particularmente alargado para decidir se prorrogava ou não esse regime. Este é o motivo pelo qual nenhum operador económico podia legitimamente esperar que o regime em vigor fosse mantido para lá de 31 de Março de 1992.

56. Considero, por conseguinte, que ao converter em suspensão definitiva a suspensão temporária das quantidades de referência individuais à razão de 4,5% sem prever qualquer indemnização, o Regulamento n.° 3950/92, na versão que lhe foi introduzida pelo Regulamento n.° 1560/93, não viola o princípio da confiança legítima.

43 — JO C 337, p. 35.

Se esta solução se afigura correcta para as quotas inicialmente atribuídas, não há qualquer motivo para que não possa aplicar-se igualmente às quantidades de referência adquiridas a título oneroso durante a campanha 1990/1991. Com efeito, tal como já expliquei anteriormente (nos n.ºs 3 e 34 *supra*), trata-se, nesses casos, não de uma aquisição de quantidades de referência novas, mas sim da transferência de quotas já existentes que o Estado pôde libertar contra o pagamento de uma indemnização aos produtores que a elas renunciaram. Ao adquirir estas quotas liberadas, o novo titular não podia pretender mais do que colocar-se na mesma situação jurídica que os produtores cedentes e não tinha motivos para pensar que a quota adquirida por transferência beneficiaria de um regime distinto daquele que se aplicava à quota inicialmente atribuída.

Violação do princípio da igualdade de tratamento

57. O recorrente no processo principal defende que, pelos efeitos que produz, a redução contestada equivale a um abandono parcial da produção sem indemnização. Considera neste sentido que os produtores afectados, e em especial os que aumentaram a sua quota a título oneroso, tinham recebido um tratamento menos favorável do que os produtores que receberam uma indemnização por terem renunciado à sua produção.

58. O princípio da não discriminação entre produtores ou consumidores comunitários, enunciada no artigo 40.°, n.° 3, parágrafo segundo, do Tratado CE, exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, excepto se esse tratamento for objectivamente justificado [44]. Neste sentido, a situação em que S. Demand se colocou quando adquiriu a sua quota adicional deve ser equiparada à situação onde essa nova quota vai buscar as suas raízes, ou seja, a situação dos titulares cedentes imediatamente antes da cessão. Esta situação era caracterizada, por um lado, pela possibilidade de produzir temporariamente uma determinada quantidade de leite sem ter de pagar a imposição suplementar e beneficiando indirectamente de um preço garantido e, por outro lado, pelos imperativos da necessidade de adaptar o regime de intervenção às exigências do mercado a fim de evitar, nomeadamente, situações de oferta excedentária. Limitar-me-ei a concluir que nada distingue esses benefícios e obrigações dos que o recorrente no processo principal possui hoje em dia relativamente à sua nova quota e que, além disso, são idênticos aos que caracterizavam as quantidades de referência inicialmente atribuídas. É por este motivo que, ao aplicar a redução litigiosa a qualquer quantidade de referência independentemente da forma como ela foi adquirida, o legislador comunitário respeitou escrupulosamente o princípio da igualdade de tratamento.

59. Para determinar se era preferível, em termos comerciais, renunciar à produção em troca da indemnização oferecida pelas autoridades alemãs em vez de conservar, ou até aumentar, a quantidade de referência, com as vantagens e inconvenientes que esta última opção comporta, cada produtor teve de proceder a uma ponderação de ordem iminentemente individual. Cabia a cada um deles pesar o benefício económico que o abandono da respectiva produção representava e avaliar as perspectivas comerciais que se lhe ofereciam no quadro da organização comum do mercado leiteiro. Nomeadamente, essa ponderação devia incidir nos elementos que enumerei anteriormente quando procedi ao exame do princípio da confiança legítima, ou seja, devia ter em conta a possibilidade de uma redução iminente das quantidades garantidas.

60. Em resumo, considero que o argumento baseado na violação do princípio da não discriminação deve ser rejeitado.

Os outros princípios invocados

61. S. Demand invoca igualmente a violação do princípio da proporcionalidade, o não respeito da obrigação de fundamentar certos actos das instituições (obrigação enunciada no artigo 190.° do tratado CE) bem como desvio de poder. Da maneira como foram formulados, os primeiro e terceiro fundamentos confundem-se, no que respeita à

44 — V., entre vários outros, o acórdão de 19 de Março de 1992, Hierl (C-311/90, Colect., p. I-2061, n.° 18).

protecção que visam obter, com os argumentos que já foram examinados a propósito das alegadas violações do princípio da protecção da propriedade e do princípio da confiança legítima. Quanto ao resto, permito-me, a propósito destes três fundamentos, remeter para as conclusões que apresentei no processo Irish Farmers, o qual já citei diversas vezes. Entendo, por conseguinte, que, analisada no seu contexto, a ausência de uma justificação explícita da medida de redução sem indemnização não privou o recorrente da possibilidade efectiva de fazer valer os seus direitos e não impede o Tribunal de Justiça de exercer o seu controlo jurisdicional. Observarei, todavia, que as particularidades do processo legislativo comunitário e as exigências do princípio da transparência parecem impor, cada vez mais, um cuidado muito especial e um grande rigor na fundamentação dos actos normativos que têm uma incidência directa no património dos particulares.

Conclusão

62. Face ao acima exposto, proponho que o Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma à questão que lhe foi colocada pelo Bundesfinanzhof:

«O presente processo não revela qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 4.°, n.° 1, conjugado com o artigo 3.°, do Regulamento n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que estabelece uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, apesar da referida disposição não incluir nas quantidades de referência os 4,5% temporariamente suspensos em aplicação do Regulamento (CEE) n.° 775/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, relativo à suspensão temporária de uma parte das quantidades de referência visadas no artigo 5.°-C, n.° 1 do Regulamento (CEE) n.° 804/68, que respeita à organização comum dos mercados no sector do leite e dos produtos lácteos, na sua versão modificada, e apesar de não prever qualquer indemnização a favor dos produtores sem fazer distinção entre as diversas formas de obter essas quantidades de referência.»