ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
28 de Abril de 1988 *

No processo 120/86,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo College van Beroep von het Bedrijfsleven de Haia, destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

J. Mulder

e

Ministro da Agricultura e Pescas,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade e interpretação do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30, p. 64), completado pelo Regulamento 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),

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. G. Bosco, presidente de secção, f. f. de presidente, O. Due e J. C. Moitinho de Almeida, presidentes de secção, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, juízes,

advogado-geral: Sir Gordon Slynn
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

vistas as observações apresentadas:

— em representação de J. Mulder, recorrente no processo principal, por H. J. Bronkhorst, advogado em Haia, e E. H. Pijnacker Hordijk, advogado em Amesterdão,

— em representação do Governo neerlandês, por I. Verkade, secretário-geral no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e A. Fierstra, na qualidade de agente,

— em representação do Conselho das Comunidades Europeias, por A. Brautigam, administrador principal do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, pelo seu consultor jurídico R. C. Fischer, na qualidade de agente, e por Cless, na qualidade de perito,

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 29 de Setembro de 1987,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Janeiro de 1988,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão de 14 de Março de 1986, entrado no Tribunal em 23 de Maio seguinte, o College van Beroep voor het Bedrijfsleven de Haia colocou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, três questões prejudiciais relativas à interpretação e validade da regulamentação comunitária em matéria de imposição suplementar sobre o leite.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um recurso de J. Mulder, que explora uma empresa agrícola, contra o Ministério da Agricultura e Pescas neerlandês. J. Mulder, que, até Outubro de 1979, fora proprietário de vacas leiteiras e nessa qualidade entregara à central leiteira cerca de 500 000 kg anuais de leite, comprometeu-se, por acordo celebrado em Outubro de 1979 com o Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, a não entregar leite nem produ-

tos lácteos durante um período de cinco anos compreendido entre 1 de Outubro de 1979 e 30 de Setembro de 1984. Em contrapartida, obteve um prémio de não comercialização, no montante total de 193 415 HFL, ao abrigo do Regulamento 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 F 12, p. 143).

3 Após ter efectuado, a partir do mês de Agosto de 1983, determinados investimentos com o objectivo de retomar a produção de leite no termo do período quinquenal de não comercialização, pediu, em 28 de Maio de 1984, às autoridades neerlandesas competentes que lhe atribuíssem uma quantidade de referência de 726 000 kg (132 vacas x 5 500 kg) de leite, nos termos do regime de imposição suplementar sobre o leite, que tinha entretanto sido instituído pelo Regulamento n.° 856/84 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), completado pelo Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30, p. 64), e pelo Regulamento 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).

4 Este pedido foi indeferido, por despacho de 24 de Setembro de 1984 do ministro da Agricultura e Pescas, com fundamento no facto de J. Mulder não ter feito prova de produção de leite durante o ano de referência considerado para efeitos de aplicação do novo regime, neste caso o ano de 1983, e de a inexistência de produção não ser devida a caso de força maior. Na sequência deste indeferimento, J. Mulder interpôs recurso para o College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

5 Considerando depender a solução do litígio da interpretação e validade da regulamentação comunitária em matéria de imposição suplementar sobre o leite, o College van Beroep voor het Bedrijfsleven suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal as seguintes questões prejudiciais:

«1) O Regulamento (CEE) n.° 857/84, completado pelo Regulamento (CEE) n.° 1371/84, e tendo em conta o seu terceiro considerando, deve ser compreendido e interpretado no sentido de que, para a fixação das quantidades de

referência indicadas no artigo 2.°, não é permitido a um Estado-membro ter em conta situações não previstas nas disposições comunitárias em questão, nomeadamente a situação em que se encontram os produtores que, no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, não entregaram leite no decurso de qualquer dos anos de referência, nem adoptar uma medida destinada a atribuir-lhes uma quantidade específica?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, carece o Regulamento (CEE) n.° 857/84 de validade, por incompatibilidade com o direito comunitário em vigor e em especial com:

a) o princípio da segurança jurídica,

b) o princípio da proporcionalidade,

c) o direito ao respeito pela propriedade,

d) a proibição de discriminação constante do artigo 40.°, n.° 3, do Tratado CEE,

e) a proibição de desvio de poder,

uma vez que o referido regulamento não tem em conta os produtores que, no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, não entregaram leite no decurso de qualquer dos anos de referência?

3) Em caso de resposta negativa à primeira questão, um Estado-membro actua em contradição com o direito comunitário existente ao não adoptar uma medida, como a referida na primeira questão, a favor dos produtores que, no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, não entregaram leite no decurso de qualquer dos anos de referência?»

6 Para mais ampla exposição dos factos do litígio no processo principal, das disposições comunitárias em causa, da tramitação processual e das observações apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

Enquadramento jurídico do litígio

7 Para se poder dar uma resposta útil às questões colocadas, deve preliminarmente recordar-se a regulamentação comunitária aplicável.

8 Para limitar a produção excedentária de leite e produtos lácteos no mercado comum, o já citado Regulamento n.° 1078/77 instituiu, durante um período determinado, um regime de prémios aos agricultores que renunciassem à comercialização do leite e produtos lácteos (prémio de não comercialização) ou reconvertessem os seus efectivos bovinos para a produção de carne (prémio de reconversão). Os prémios de não comercialização referidos neste caso eram concedidos a pedido de qualquer produtor que se comprometesse a não entregar, a título gratuito ou oneroso, leite ou produtos lácteos provenientes da sua exploração, durante um período de cinco anos (artigos 1.° e 2.°).

9 Face a uma produção de leite em constante crescimento, o Conselho introduziu também, pelo seu já referido Regulamento n.° 856/84, uma imposição suplementar que, nos termos do artigo 1.° do mesmo regulamento, incide sobre as quantidades de leite fornecidas para além de uma quantidade de referência a determinar; a imposição é paga ou pelos produtores de leite (fórmula A) ou pelos compradores de leite e produtos lácteos, que a repercutem nos produtores que tenham aumentado as suas entregas, proporcionalmente ao seu contributo para a ultrapassagem da quantidade de referência do comprador (fórmula B).

10 As modalidades de cálculo da quantidade de referência, isto é, das quantidades isentas da imposição suplementar, foram fixadas pelo já citado Regulamento n.° 857/84 do Conselho. Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, deste diploma, a quantidade de referência é igual à quantidade de leite ou de equivalente de leite entregue ou comprada durante o ano civil de 1981, aumentada de 1 %. Os Estados-membros podem, todavia, dispor que, no seu território, a quantidade de referência seja igual à quantidade de leite ou de equivalente de leite entregue ou comprada durante o ano civil de 1982 ou 1983, corrigida por um coeficiente percentual estabelecido por forma a não exceder a quantidade garantida para o Estado-membro em causa.

11 Para certas situações especiais, estão previstas, nos artigos 3.°, 4.° e 4.°-A do mesmo regulamento, derrogações a estas regras. Assim, nos termos do artigo 3.°, os Estados-membros estão autorizados a conceder quantidades de referência específicas aos produtores que tenham subscrito um plano de desenvolvimento da produção leiteira ao abrigo da Directiva 72/159 do Conselho, de 17 de Abril de 1972, relativa à modernização das explorações agrícolas (JO L 96, p. 1; EE 03 F5, p. 177), apresentado antes de 1 de Março de 1984, ou aos produtores que tenham efectuado investimentos sem plano de desenvolvimento (alínea 1), bem como aos agricultores jovens instalados após 31 de Dezembro de 1980 (alínea 2). Além disso, os agricultores cuja produção leiteira tenha sido sensivelmente afectada durante o ano de referência considerado por acontecimentos excepcionais, como catástrofe natural, destruição acidental do activo de exploração ou epizootia, podem obter, a seu pedido, que seja tomado em consideração outro ano civil de referência dentro do período de 1981 a 1983 (alínea 3). A lista destas situações específicas foi completada pelo artigo 3.° do já citado Regulamento n.° 1371/84 da Comissão.

12 O artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 857/84 permite aos Estados-membros, com o objectivo de conseguir a reestruturação da produção leiteira e entre outras coisas, conceder quantidades de referência suplementares aos produtores que realizem um plano de desenvolvimento da produção leiteira aprovado após a entrada em vigor do Regulamento n.° 857/84, ao abrigo da referida Directiva 72/159, bem como aos produtores que exerçam a actividade agrícola a título principal.

13 Acresce que o artigo 4.°-A, aditado pelo Regulamento n.° 590/85 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1985 (JO L 68, p. 1; EE 03 F33, p. 247), autoriza os Estados-membros a atribuir, durante um período limitado, as quantidades de referência não utilizadas pelos produtores ou compradores a produtores ou compradores da mesma região e, eventualmente, de outras regiões. Finalmente, o artigo 7.° prevê que, em caso de venda, arrendamento ou transmissão por herança de uma exploração, a quantidade de referência correspondente seja transferida total ou parcialmente para o comprador, rendeiro ou herdeiro.

Quanto à primeira questão

14 Quanto à interpretação da regulamentação em causa, todas as partes que apresentaram observações ao Tribunal estão de acordo em afirmar que a mesma contém uma enumeração limitativa das situações em que um produtor de leite pode beneficiar de uma quantidade de referência nos termos do regime de imposição suple-

mentar sobre o leite. As respectivas posições divergem, todavia, quanto à questão de saber em que medida uma ou outra das disposições em causa se pode aplicar na hipótese de, como no caso em apreço, o produtor interessado não ter entregue leite durante o ano considerado como referência, em cumprimento de um compromisso assumido ao abrigo do Regulamento n.° 1078/77.

15 A análise da economia e do objectivo do disposto nos artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.° 857/84 do Conselho mostra ser limitativa a enumeração das situações em que podem ser atribuídas pelos Estados-membros quantidades de referência específicas ou suplementares. Não tendo estas disposições previsto a situação de um produtor que não entregou leite durante o ano de referência devido a um compromisso de não comercialização assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, esse produtor só pode obter uma quantidade de referência se se enquadrar numa ou várias das hipóteses especificamente previstas para esse efeito.

16 É evidente que as hipóteses previstas não abrangem todas as situações em que se podem encontrar os produtores que assumiram compromissos de não comercialização. É esse nomeadamente o caso dos produtores cujo período de não comercialização tenha expirado após o ano de referência e que não tenham subscrito um plano de investimento ou efectuado investimentos nas condições fixadas no artigo 3.° do Regulamento n.° 857/84.

17 Deve acrescentar-se que os Estados-membros só podem ter em consideração situações específicas previstas nos artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.° 857/84 dentro dos limites das quantidades disponíveis para esse efeito. Isso está expressamente previsto no artigo 5.° do regulamento, segundo o qual só podem ser atribuídas quantidades de referência suplementares dentro do limite da quantidade garantida ao Estado-membro em causa, saindo essas quantidades suplementares de uma reserva constituída pelo Estado-membro dentro da sua quantidade garantida.

18 Quanto ao artigo 4.°-A do Regulamento n.° 857/84, deve dizer-se que ele confere aos Estados-membros uma larga margem de apreciação na distribuição das quantidades de referência não utilizadas pelos produtores ou compradores. Com base nesta disposição, os Estados-membros também podem, é certo, ter em conta a situação específica dos produtores que assumiram o compromisso de renunciar à

comercialização de leite durante cinco anos. Todavia, esta faculdade é limitada pela regra prevista no segundo parágrafo do n.° 1 do já citado artigo 4.°-A, nos termos do qual essas atribuições devem ser prioritariamente efectuadas dentro da mesma região. Além disso, a aplicação desta disposição está limitada no tempo, embora o período inicial de doze meses tenha sido entretanto prorrogado. Por último, a aplicação desta disposição depende da medida em que as quantidades de referência não sejam utilizadas por produtores e compradores e estejam, por conseguinte, disponíveis para serem redistribuídas.

19 Por isso, a regulamentação em questão não garante, em todas as situações, que um produtor que se encontre numa situação como a que constitui objecto do processo principal possa obter uma quantidade de referência no quadro do regime da imposição suplementar sobre o leite.

20 Deve, portanto, responder-se à primeira questão que o Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, completado pelo Regulamento n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, deve ser interpretado no sentido de que, para a fixação das quantidades de referência visadas no artigo 2.° desse regulamento, os Estados-membros só são autorizados a ter em consideração as situações dos produtores que, em cumprimento de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, não entregaram leite durante o ano de referência escolhido, se esses produtores preencherem, em cada caso individual, as condições específicas previstas pelo Regulamento n.° 857/84 e se os Estados-membros tiverem quantidades de referência disponíveis para esse efeito.

Quanto à segunda questão

21 Quanto à validade da regulamentação em causa, J. Mulder sustenta ser ela inválida por violação de princípios gerais do direito comunitário. A este respeito alega, em primeiro lugar, que o Regulamento n.° 857/84 viola os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, já que os operadores que utilizaram o regime do Regulamento n.° 1078/77 tinham o direito de esperar poder retomar a produção no termo do seu compromisso de não comercialização. Alega, além disso, que a regulamentação em causa viola os princípios da proporcionalidade e da não discriminação entre produtores e implica uma expropriação de facto da sua exploração. Finalmente, J. Mulder considera ter o legislador comunitário actuado com desvio de poder ao adoptar, pela via de um instrumento de regulação do mercado, uma medida de política estrutural.

22 Por seu lado, o Governo neerlandês, o Conselho e a Comissão são unânimes em sustentar a validade da regulamentação impugnada. O Conselho e a Comissão baseiam a sua tese principalmente no argumento de que os Estados-membros têm diversas possibilidades de atribuir quotas isentas de imposição suplementar aos produtores que, durante o ano de referência, beneficiaram de um prémio ao abrigo do Regulamento n.° 1078/77. O Governo neerlandês e, a título subsidiário, a Comissão, debruçam-se sobre o alcance dos princípios gerais invocados para concluírem que os mesmos foram respeitados no caso em apreço. No que concerne, mais especialmente, os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, o Governo neerlandês e a Comissão alegam não terem eles sido violados por não terem os produtores o direito de poderem esperar dispor, no termo do seu compromisso quinquenal, do direito ilimitado a retomar a produção leiteira.

23 A este respeito, deve admitir-se que, como observaram, e com razão, o Governo neerlandês e a Comissão, um operador que decidiu livremente interromper a sua produção durante um certo tempo não pode legitimamente esperar poder retomar a produção nas mesmas condições que vigoravam anteriormente, e que não lhe sejam aplicadas regras que possam ter sido entretanto adoptadas no âmbito da política de mercado ou da política de estruturas.

24 Apesar disso, quando, como sucede no caso *sub judice*, esse operador tenha sido incitado por um acto da Comunidade a suspender a comercialização por um período limitado, no interesse geral e mediante pagamento de um prémio, pode legitimamente esperar não ficar sujeito, no fim do seu compromisso, a restrições que o afectam de forma específica precisamente devido ao facto de ter utilizado as possibilidades oferecidas pela regulamentação comunitária.

25 No entanto, a regulamentação relativa à imposição suplementar sobre o leite provoca restrições desse tipo para os produtores que não entregaram leite durante o ano de referência, em cumprimento do compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77. Como se disse a propósito da resposta à primeira questão, pode, com efeito, ser recusada a esses produtores a atribuição de uma quantidade de referência nos termos do novo regime, precisamente devido àquele compromisso, se não preencherem as condições específicas previstas pelo Regulamento n.° 857/84 ou se os Estados-membros não dispuserem de quantidades de referência disponíveis.

26 Contrariamente ao afirmado pela Comisão, essa exclusão total e permanente durante todo o período de aplicação da regulamentação em matéria de imposição suplementar, que tem por efeito impedir os produtores em causa de retomarem a produção de leite no fim do período de cinco anos, não era previsível para esses produtores no momento em que assumiram o compromissso temporário de não fornecerem leite. Efectivamente, nem as disposições nem os considerandos do Regulamento n.° 1078/77 mostram que o compromisso de não comercialização, assumido nos termos deste regulamento, pode implicar, no seu termo, a impossibilidade de retomar a actividade em causa. Tal efeito viola, pois, a confiança legítima que esses produtores poderiam depositar no carácter limitado dos efeitos do regime a que ficavam sujeitos.

27 Pelo que a regulamentação relativa à imposição suplementar sobre o leite foi adoptada em violação do princípio da confiança legítima. Por conseguinte, e uma vez que esta regulamentação deve ser declarada inválida por esse motivo, é inútil examinar os restantes argumentos contra a sua validade invocados no decurso do processo.

28 Em consequência, deve responder-se à segunda questão que o Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, completado pelo Regulamento n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, é inválido na medida em que não prevê a atribuição de uma quantidade de referência aos produtores que, em cumprimento de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, não forneceram leite durante o ano tomado como referência pelo Estado-membro em causa.

Quanto à terceira questão

29 Tendo em conta as respostas às primeira e segunda questões, a terceira não carece de resposta.

Quanto às despesas

30 As despesas efectuadas pelo Governo neerlandês, pelo Conselho das Comunidades Europeias e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo College van Beroep voor het Bedrijfsleven, por acórdão de 14 de Março de 1986, declara:

1) **O Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, completado pelo Regulamento n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, deve ser interpretado no sentido de que, para a fixação das quantidades de referência previstas no artigo 2.° desse regulamento, os Estados-membros só são autorizados a ter em consideração as situações dos produtores que, em cumprimento de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, não entregaram leite durante o ano de referência escolhido se esses produtores prencherem, em cada caso individual, as condições específicas previstas pelo Regulamento n.° 857/84 e se os Estados-membros tiverem quantidades de referência disponíveis para esse efeito.**

2) **O Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, completado pelo Regulamento n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, é inválido na medida em que não prevê a atribuição de uma quantidade de referência aos produtores que, em cumprimento de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, não entregaram leite durante o ano tomado como referência pelo Estado-membro em causa.**

Bosco Due Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 28 de Abril de 1988.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart