CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL L. A. GEELHOED

apresentadas em 12 de Julho de 2001 [1]

I — Introdução

1. No presente processo, a High Court of Ireland (Irlanda) colocou três questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça a propósito da interpretação do artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos [2]. Estas questões dizem respeito à licitude duma medida nacional que tem por efeito que, em caso de alienação duma exploração leiteira, uma parte da quota leiteira referente a essa exploração não se transmite ao adquirente com a exploração, mas é acrescentada à reserva nacional. Uma tal medida é apelidada de «clawback» [3] no presente processo.

II — Âmbito jurídico

2. O regime da imposição suplementar relativo ao leite de vaca foi instituído em 1 de Abril de 1984 pelo Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68 [4] que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos [5]. Nos termos do artigo 5.°-C do Regulamento n.° 856/84, alterado, esta imposição «tem por objectivo conter o crescimento da produção de leite, permitindo as evoluções e adaptações estruturais necessárias, tendo em conta a diversidade das situações nacionais, regionais ou de zonas de recolha na Comunidade». O regulamento previa a concessão duma quota [6] leiteira a todo o produtor que preenchesse certas condições.

3. O Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 no sector do leite e produtos lácteos [7] introduziu regras mais específicas. O artigo 7.° deste regulamento dispõe do seguinte modo:

«1. Em caso de venda, arrendamento ou transmissão por herança de uma explora-

1 — Língua original: neerlandês.

2 — JO L 405, p. 1.

3 — Este termo traduz-se literalmente por «retenção». O tribunal de reenvio utiliza igualmente o termo «sifonagem» (em língua inglesa «siphoning off»).

4 — Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 4; EE 03 F2 p. 146).

5 — JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61.

6 — O regulamento utiliza o termo «quantidade de referência».

7 — JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64.

ção, a quantidade de referência correspondente é transferida total ou parcialmente para o comprador, rendeiro ou herdeiro, segundo modalidades a determinar.

[...]

Os Estados-Membros podem prever que uma parte das quantidades em causa seja acrescentada à reserva referida no artigo 5.°»

Este regulamento foi revogado com efeitos a partir de 1 de Abril de 1993.

4. Este regime manteve-se até 1 de Abril de 2000 com o Regulamento n.° 3950/92 [8]. O artigo 1.° deste regulamento dispõe o seguinte:

«É instituída, durante sete novos períodos consecutivos de doze meses, com início em 1 de Abril de 1993, uma imposição suplementar a cargo dos produtores de leite de vaca, sobre as quantidades de leite ou de equivalente-leite entregues a um comprador ou vendidas directamente para consumo durante o período de doze meses em causa e que excedam uma quantidade a determinar.

A imposição é fixada em 115% do preço indicativo do leite.»

5. Dispõe o artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3950/92:

«1. A quantidade de referência individual disponível na exploração é igual à quantidade disponível em 31 de Março de 1993, adaptada, se for caso disso, para cada um dos períodos em causa, a fim de que a soma das quantidades de referência individuais da mesma natureza não exceda a quantidade global correspondente referida no artigo 3.°, tendo em conta as eventuais reduções impostas para alimentar a reserva nacional prevista no artigo 5.°»

6. O Regulamento n.° 3950/92 manteve igualmente o regime de reserva nacional. Para uma boa compreensão deste regime, remeto para o décimo terceiro considerando deste regulamento, que dispõe: «considerando que a experiência adquirida demonstrou que a aplicação do presente regime pressupõe a existência de uma reserva nacional destinada a receber todas as quantidades que, por qualquer motivo, não tenham ou tenham deixado de ter uma afectação individual; que o Estado-Membro pode encontrar-se na necessidade de dispor de quantidades de referência para dar resposta a situações específicas, deter-

8 — O Regulamento (CE) n.° 1256/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que altera o Regulamento n.° 3950/92 (JO L 160, p. 73), prolonga novamente o tempo de aplicação do sistema, desta vez até 1 de Abril de 2008.

minadas por critérios objectivos; que, para este efeito, é conveniente autorizar os Estados-Membros a alimentar as respectivas reservas nacionais, nomeadamente na sequência de uma redução linear do conjunto das quantidades de referência». Mais especificamente, o primeiro parágrafo do artigo 5.° do Regulamento n.° 3950/92, na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.° 1560/93 [9], dispõe do seguinte modo:

«Dentro dos limites das quantidades referidas no artigo 3.°, o Estado-Membro pode alimentar a reserva nacional, depois de uma redução linear do conjunto das quantidades de referência individuais, a fim de conceder quantidades suplementares ou específicas a produtores determinados, segundo critérios objectivos estabelecidos por acordo com a Comissão, sem prejuízo do disposto no n.° 2, segundo e terceiros parágrafos, do artigo 3.°»

7. Por fim, cito o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3950/92:

«1. A quantidade de referência disponível numa exploração é transferida com a exploração em caso de venda, arrendamento ou transmissão por herança aos produtores que a retomem, segundo regras a determinar pelos Estados-Membros tendo em conta as superfícies utilizadas para a produção leiteira ou outros critérios objectivos e, eventualmente, qualquer acordo entre as partes. A parte da quantidade de referência que eventualmente não seja transferida com a exploração será acrescentada à reserva nacional.

São aplicáveis as mesmas disposições nos outros casos de transferência que comportem efeitos jurídicos equiparáveis para os produtores [...].»

8. No momento dos factos que deram lugar ao presente processo, as medidas nacionais de aplicação destas disposições comunitárias na Irlanda constavam dos European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 [10]. O artigo 4.° (19) deste texto dispõe que a quota leiteira se transmite com a exploração transmitida. O Minister for Agriculture and Food (a seguir «ministro») pode, no entanto, determinar em que casos uma parte da quota não se transmite com a exploração mas é acrescentada à reserva nacional (o «clawback»). Esta decisão é tomada através duma comunicação publicada num jornal nacional.

9. Após 1995, o ministro tomou uma série de medidas de clawback de acordo com estas disposições. Em particular, através da comunicação n.° 266/19, publicada na imprensa em 19 de Março de 1998, tomou uma medida de «clawback» segundo a qual, em caso de venda ou de arrendamento duma exploração leiteira, 20% da quantidade de referência que a ela refere

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

10 — Statutory Instrument n.° 266 de 1995.

não seria transferida com a exploração, mas acrescentada à reserva nacional. Como todas as comunicações precedentes que trataram das medidas de clawback, esta comunicação foi substituída pela comunicação n.º 266/20, que foi publicada na imprensa em 4 de Abril de 1998. Entre outras, esta substituição esteve ligada a certas questões que foram realçadas a propósito da aplicação precisa do clawback de 20% às transacções concluídas por volta de 19 de Março de 1998. Em resumo, o ministro aplicou um clawback de 20% da quota leiteira a todas as vendas ou arrendamentos de terrenos posteriores a 19 de Março de 1998.

III — Os factos e o processo

10. As questões prejudiciais foram apresentadas em juízo no âmbito dum litígio entre G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power e H. Duncan, por um lado, e o Ministro da Agricultura irlandês e o Attorney General, por outro.

11. O primeiro recorrente, G. Mulligan, é um antigo produtor de leite que uma artrite reumatóide obrigou a vender a sua exploração em Abril de 1998. Esta exploração familiar foi vendida a T. O'Sullivan, proprietário de terras vizinhas. O valor da exploração de G. Mulligan foi afectado de forma negativa pela aplicação dos 20% de clawback. G. Mulligan dispunha duma quota leiteira de 50 915 galões, referente a uma exploração de cerca de 115 acres situada em Clonin Rhode, no condado de Offaly.

12. O segundo recorrente, T. O'Sullivan, é o proprietário de terras adjacentes às de G. Mulligan. Em Abril de 1998, comprou as terras deste último, com a quantidade de referência. Isto teve por consequência que a exploração foi vendida a um preço (menos elevado) de 438 000 IEP. As terras em questão foram registadas em nome de P. O'Sullivan, filho do segundo recorrente.

13. O terceiro recorrente, T. Power, é produtor de leite e proprietário de 125 acres de terras em Garrynoe Ballingarry Thurles no condado de Tipperary. Era proprietário duma quota de 38 000 galões, referente à sua exploração. Devido à sua falta de saúde e às dívidas que se acumulavam, uma parte das suas terras foi posta à venda em leilão por volta de Março de 1998. Estavam presentes um certo número de interessados. O interesse manifestado por estes últimos desvaneceu-se entretanto com a comunicação n.º 266/20 de Abril de 1998 e T. Power viu-se obrigado a ceder a sua quota a preço reduzido ao comprador do seu leite, uma cooperativa leiteira, através dum esquema de reestruturação.

14. O quarto recorrente, H. Duncan, era proprietário duma exploração de cerca de 55 acres e duma quantidade de referência

de 59 000 galões em Mount Alexander Gorey, no condado de Wexford. Comprou estas terras na segunda metade dos anos 80, ao preço de mercado. A quota leiteira referente à exploração era um dos elementos determinantes deste preço. No início de 1998, decidiu parar a produção leiteira para arrendar as suas terras e a sua quota leiteira. Arrendando previamente as terras e a quota durante algum tempo antes de as vender, arriscava que lhe fosse aplicado duas vezes de seguida os 20% de «clawback». Então, considerou não ter outra escolha senão vender as terras e a quota em vez de as arrendar. Após a venda, apercebeu-se que os 20% de clawback tinham diminuído fortemente o preço obtido.

15. Os quatro recorrentes do processo principal contestam a validade da comunicação n.° 266/20 e intentaram uma acção judicial visando obter a reposição da situação anterior e o pagamento de indemnização por danos e de juros.

16. Nesse litígio, o High Court of Ireland, por despacho de 30 de Julho de 1999, que deu entrada na Secretaria a 18 de Agosto de 1999, submeteu ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão a título prejudicial relativo às seguintes questões:

«1. Deve o n.° 1 do artigo 7.° do Regulamento n.° 3950/92 do Conselho ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode decidir que parte de uma quantidade de referência de uma exploração não será, em caso de venda ou de arrendamento, transferida com a exploração para o produtor que a adquira ou a tome de arrendamento, mas, pelo contrário, será acrescentada à reserva nacional através de um 'clawback' ('recuperação') ou de um 'reencaminhamento' ou de qualquer outro mecanismo de dedução similar?

2. Caso a resposta à questão 1 anterior seja afirmativa, o processo escolhido pelo Estado-Membro para adoptar estas regras está subordinado apenas aos princípios do direito interno ou está subordinado aos princípios fundamentais do direito comunitário, incluindo o princípio da segurança jurídica?

3. Caso a resposta à questão 1 anterior seja afirmativa e o processo nacional esteja subordinado ao respeito do direito comunitário, é contrário ao princípio da segurança jurídica do direito comunitário um processo nacional nos termos do qual o Estado-Membro confere, através de um instrumento legal, à autoridade competente o poder de estabelecer os casos de transferências a que se refere o n.° 1 do artigo 7.° do Regulamento n.° 3950/96 do Conselho em que uma parte da quota leiteira não é transferida com a exploração, mas sim acrescentada à reserva nacional, e prevê que esta determinação será feita através de comunicação administrativa publicada num jornal nacional?»

IV — O contexto do litígio

O regime da imposição suplementar: um regime estável

17. A imposição suplementar foi introduzida em 1 de Abril de 1984 com vista a regular a produção de leite na Comunidade Europeia. A instituição de quotas leiteiras individuais visa controlar a produção das explorações leiteiras existentes e combater a chegada ao mercado de novas explorações. As quotas leiteiras individuais determinam a quantidade de leite que um criador de vacas leiteiras tem o direito de produzir sem se submeter a uma imposição suplementar, de montante proibitivo. Em princípio, o montante da quota leiteira individual é determinado em função da produção histórica de leite.

18. O regime caracteriza-se pela sua estabilidade. A produção leiteira é determinada tanto em relação à União Europeia e aos Estados-Membros como em relação à exploração leiteira individual. Não obstante, acrescento que esta determinação não é perfeita. Antes de mais, o regime é limitado no tempo; em 1984, foi previsto para uma duração de cinco anos. Em segundo lugar, o volume da produção leiteira total deve manter-se relacionado com a procura no mercado. Por conseguinte, as flutuações limitadas da quota leiteira individual, muitas vezes anuais, são inerentes ao regime da imposição suplementar. Em terceiro lugar, a limitação da produção leiteira não deve impossibilitar todo o desenvolvimento do sector de criação das vacas leiteiras. Em certas circunstâncias particulares, será pois possível obter direitos de produção leiteira que não são, ou não o são inteiramente, baseados numa produção histórica. Uma parte dos direitos de produção atribuídos aos Estados-Membros podem ser utilizados para este fim.

19. No entanto, todos estes matizes não podem retirar ao regime a sua principal característica: a estabilidade. Esta resulta intrinsecamente da sua própria concepção, mas ainda se consolidou, uma vez que, inicialmente prevista para cinco anos, a imposição suplementar ainda hoje tem aplicação, sem ter sofrido nenhuma modificação de substancial importância.

20. Na minha opinião, era inelutável a introdução dum regime caracterizado pela estabilidade, a fim de controlar a produção leiteira. Com efeito, este regime dirige-se, antes de mais, ao criador de vacas leiteiras. Este deve ser capaz de tomar as decisões relativas à gestão da sua exploração num ambiente que ofereça razoáveis garantias de certeza. Os investimentos numa exploração leiteira, como a compra de terras, a construção dum estábulo ou a aquisição de gado, não permitem, com efeito, recolher benefícios imediatos. Um criador de gado leiteiro também não pode variar o volume da sua produção dum dia para o outro sem correr riscos significativos relativamente à perenidade da exploração.

21. Insisto nesta necessidade de estabilidade, pois impõe certas exigências de intervenção da autoridade pública. Adiante, tratarei este ponto de forma mais aprofundada. A necessidade de estabilidade distingue o regime da imposição suplementar de outros que compõem a política agrícola comum, onde a prioridade é dada à capacidade de adaptar a um mercado muito flutuante, de forma efectiva e flexível, as medidas tomadas pela autoridade pública. Em especial, penso no regime das restituições à exportação, que se dirige aos comerciantes que vendem produtos agrícolas no mercado mundial e que têm o costume e a capacidade de tomar em conta a rapidez das mudanças no mercado.

O desenvolvimento do regime

22. Por outro lado, este regime de estabilidade conheceu uma certa evolução ao longo dos anos. O alcance quer jurídico quer económico das quotas leiteiras limitou-se inicialmente ao objectivo para o qual foram concebidas, a saber, limitar o volume da produção leiteira duma dada exploração e servir de base de cálculo à imposição.

23. É em estreita ligação a este objectivo que foram formuladas regras respeitantes à cessibilidade destas quotas: em princípio, estas só podem ser cedidas com as terras às quais se referem. Por outras palavras, as quotas leiteiras fazem parte da exploração leiteira. Quando uma exploração se transmite, a quota leiteira segue-a imediatamente. O legislador comunitário pretendeu também impedir que o regime da imposição suplementar não leve a uma concentração da produção leiteira nas mãos dum pequeno número de grandes produtores, que dispõem do dinheiro necessário para adquirir quotas leiteiras. Isto conduziria, por seu turno, a uma indesejada intensificação da produção leiteira.

24. Pouco a pouco, as quotas leiteiras adquiriram ainda uma outra função social [11]. Sem que isto tenha sido o objectivo inicial da imposição suplementar — e sem que isto se baseie numa modificação do regime — estas quotas leiteiras transformaram-se em elementos patrimoniais avaliáveis em dinheiro. Tornaram-se, por exemplo, um dos aspectos determinantes do valor das terras e das explorações para os bancos que concedem créditos, hipotecários ou outros. As quotas leiteiras acabaram também por ser elas próprias objecto de transacções comerciais. Por exemplo, podem ser arrendadas ou transmitidas temporariamente.

25. Ao longo dos anos, as normas que regulam a transferência das quotas leiteiras foram flexibilizadas, sem modificar, aliás, a regra de princípio — a quota segue as

11 — V. também as conclusões, interessantes quanto a este ponto, do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer, no acórdão de 17 de Dezembro de 1998, Demand (C-186/96, Colect., p. I-8529).

terras — ela própria. A partir de 1988 [12] permitiu-se uma primeira excepção a esta regra de princípio, a saber, em caso de transmissão das terras à autoridade pública e/ou devido a utilidade pública, bem como, em certos casos, no momento da cessação dum arrendamento de terras. O Regulamento n.° 3950/92 prevê outras derrogações. Assim, o seu artigo 6.°, n.° 1, autoriza a transferência temporária de quotas leiteiras, quando o produtor que dispõe da quota não tenha intenção de a utilizar. Esta transferência temporária é habitualmente qualificada de locação da quota leiteira. Além disso, o artigo 8.° do mesmo regulamento prevê a possibilidade de transferir as quotas leiteiras sem cessão das terras, «com o objectivo de conseguir a reestruturação da produção leiteira a nível nacional, regional ou das zonas de recolha ou a fim de melhorar o ambiente». Estas flexibilizações não têm apenas a sua importância relativamente às transmissões de terras e quotas; têm também contribuído para tornar as quotas leiteiras valores patrimoniais independentes.

Intervenção da autoridade pública

26. A estabilidade do regime — assim como da quota leiteira individual — impõe certas exigências a qualquer intervenção da autoridade pública. Esta não pode, sem mais, intervir subitamente e de forma imprevista num regime estável. Os produtores leiteiros podem legitimamente esperar que o direito que lhes foi concedido se mantém a mais ou menos longo prazo. Nisto se distinguem do comerciante atrás referido, que vende os produtos agrícolas no mercado mundial graças às restituições à exportação, embora saiba que estas podem ser modificadas a todo o momento. Uma intervenção súbita e inesperada nas quotas leiteiras individuais coloca também em perigo a dinâmica da produção leiteira, pois eleva demasiado os riscos e conduz os interessados a renunciar aos necessários investimentos.

27. Em primeiro lugar, a autoridade pública deve dispor duma competência explícita e inequívoca para poder intervir. Com efeito, qualquer intervenção a respeito do montante da quota leiteira tem consequências dum alcance extremo para o titular do direito. A sua gestão é directamente afectada e a intervenção tem consequências patrimoniais imediatas, uma vez que a quota leiteira representa um valor patrimonial.

28. A exigência duma competência legal para poder intervir numa quota leiteira individual resulta igualmente da protecção do direito de propriedade. No decurso da sua existência, como já afirmei, a quota leiteira tornou-se uma componente patrimonial independente, que tem um valor monetário no mercado. À primeira vista, pois, estas quotas resultam também de direitos patrimoniais susceptíveis de ser objecto dum direito de propriedade. Desde logo, o seu titular pode prevalecer-se, especialmente, da protecção do artigo 1.° do protocolo adicional à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do

12 — V. o artigo 7.°, n.° 4, do Regulamento (CEE) n.° 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 (JO L 139, p. 12).

Homem (a seguir «CEDH»). Há igualmente que assinalar que o artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [13] reconhece o respeito do direito de propriedade. No entanto, no actual estado do direito comunitário, esta carta não tem um efeito vinculativo.

29. A segunda exigência que a intervenção da autoridade pública deve respeitar resulta do princípio da segurança jurídica. Mesmo que uma autoridade pública disponha duma competência legal para intervir, isso não prejudica a questão de saber em que medida pode intervir e em que condições. Parto do princípio que uma medida deverá preencher tanto mais condições quanto mais pesadamente afectar a quota leiteira. Noutros termos, a intervenção deve ser proporcionada. O carácter aceitável duma intervenção da autoridade pública num regime estável depende da medida em que é respeitada a confiança legítima do produtor leiteiro.

30. Relativamente a esta confiança legítima, tem a sua importância o facto de a quota leiteira ter sido atribuída pela autoridade pública e de, em princípio, poder ser também por ela retirada. Por um lado, o regime da imposição suplementar caracteriza-se pela estabilidade, por outro lado, as diferentes regulamentações comunitárias salientam sempre o carácter temporário deste regime. Um produtor leiteiro não pode presumir que o direito que lhe foi concedido de dispor duma quota escape eternamente à imposição. Existe sempre um risco de intervenção por parte da autoridade pública. Para saber se foi lesada a confiança legítima do produtor, importa determinar se o criador de gado leiteiro deve, razoavelmente, contar com uma ou outra forma de intervenção por parte da autoridade pública; por outras palavras, importa determinar se a intervenção era previsível. Se o criador pôde tomar em conta a intervenção, deve adoptar as medidas necessárias a fim de limitar o prejuízo que esta intervenção possa ocasionar. Aplicado ao caso concreto da imposição suplementar, isto significa que o criador de gado leiteiro deve estruturar a sua empresa de tal forma que os ajustamentos para baixo — limitados — da quota leiteira, possam ser suportados sem problema. Com efeito, o montante da quota não é um dado constante. No momento da alienação e da aquisição de terras às quais se refere uma quota, o criador deverá também considerar estas limitadas incertezas, que se podem manifestar no preço das terras.

31. Além disso, a autoridade pública pode agir para que as consequências materiais da sua intervenção sejam limitadas. Em primeiro lugar, é o alcance da própria intervenção que é determinante. A autoridade pública pode reduzir a quota leiteira numa percentagem relativamente pouco elevada. Deste modo, a medida mais facilmente respeitará as exigências da proporcionalidade. Logo, uma intervenção que em si seria inaceitável pode, apesar de tudo, satisfazer as exigências da proporcionalidade. Em primeiro lugar, penso na oferta duma compensação (financeira). Se um criador leiteiro sofrer uma intervenção (inesperada) na sua quota tendo consequências significativas para a gestão da sua

13 — JO 2000, C 364, p. 1.

exploração, uma assistência financeira poderá, bem entendido, atenuar grandemente as consequências. Em segundo lugar, um prazo transitório pode atenuar a situação. Se uma diminuição da quota leiteira não ocorrer de forma súbita, mas após um período de tempo, o criador pode também progressivamente adaptar a gestão da sua exploração.

32. Por fim, saliento ainda um outro elemento. A intervenção deve ser justificada por considerações de interesse geral. O Regulamento n.º 3950/92 reconhece alguns motivos de interesse geral. A este respeito, remeto para o seu artigo 8.º, que menciona a reestruturação da produção leiteira e a melhoria do ambiente. Para o restante, os Estados-Membros dispõem duma margem discricionária significativa. Deste modo, o artigo 5.º deste regulamento limita-se a exigir a aplicação de «critérios objectivos» para conceder quantidades suplementares a determinados produtores e, portanto, para diminuir as quotas leiteiras doutros. O artigo 7.º do regulamento emprega igualmente a noção de critérios objectivos. Esta significativa margem discricionária deriva da consideração que o regime da imposição suplementar deve, o menos possível, impedir o desenvolvimento do sector da produção leiteira.

V — A jurisprudência relevante

33. Na parte IV destas conclusões, expus em traços largos o contexto deste processo. Um grande número dos elementos mencionados foi também objecto de jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância. É esta jurisprudência que será abordada na presente parte das minhas conclusões. Baseando-me na precedente parte IV, irei, antes de mais, tratar aspectos que podem ter importância relativamente à existência duma competência legal para intervir numa quota leiteira individual. Em especial, estes aspectos têm interesse para a primeira questão do tribunal de reenvio. Em seguida, relacionados com a resposta a dar à segunda questão, examinarei os princípios de direito, na medida em que estes são susceptíveis de limitar o uso que é feito desta competência.

Uma competência legal para intervir

34. O regime da imposição suplementar faz parte da política agrícola comum e, mais particularmente, da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos. A competência do legislador comunitário na matéria caracteriza-se por um amplo poder de apreciação [14] e por uma grande flexibilidade.

35. Tal como resulta, entre outros, dos considerandos do Regulamento n.º 3950/92, o regime da imposição suplementar visa alcançar um equilíbrio entre a

14 — Jurisprudência assente do Tribunal de Justiça; v., entre outros, o acórdão de 15 de Abril de 1997, Irish Farmers Association e o. (C-22/94, Colect., p. I-1809).

oferta e a procura no mercado leiteiro e reduzir os excedentes estruturais, sem com isso impedir a prossecução da evolução e dos melhoramentos estruturais nesse mesmo mercado.

36. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, na prossecução dos objectivos da política agrícola comum, as instituições comunitárias devem assegurar a conciliação permanente, decorrente de eventuais contradições entre estes objectivos considerados separadamente e, se for caso disso, conceder a um ou a outro, dentre eles, a prioridade no tempo imposta pelos factos ou circunstâncias económicas em função das quais adoptam as suas decisões [15]. No acórdão Crispoltoni e o. [16], o Tribunal de Justiça explica que «a situação existente [...] pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias, em especial num domínio como o das organizações comuns de mercado, cujo objectivo implica uma constante adaptação em função das variações da situação económica. Resulta daí que os operadores económicos não podem invocar um direito adquirido à manutenção de uma vantagem, resultante para eles da entrada em funcionamento da organização comum de mercado, e de que beneficiaram num dado momento».

37. A evolução do mercado impôs numerosas vezes a modificação das quotas leiteiras. O Tribunal de Justiça teve de apreciar mais do que uma vez diminuições de quotas leiteiras. O Tribunal de Justiça considera, em princípio, — voltarei às restrições que o Tribunal de Justiça faz a este princípio — que se trata dum instrumento adequado. No seu acórdão Irish Farmers Association e o. [17], o Tribunal de Justiça aceitou uma diminuição de 4,5% e no acórdão Demand [18] uma diminuição de 4,74%.

38. Sem se pronunciar expressamente quanto à qualificação jurídica da quota leiteira [19], o Tribunal de Justiça aprecia nesta jurisprudência a supressão da quota leiteira em relação ao direito de propriedade da seguinte forma. Citamos o acórdão Irish Farmers Association e o. [20]: «É certo que o direito de propriedade faz parte dos direitos fundamentais cujo respeito é garantido pelo Tribunal. Esses direitos não devem, todavia, ser entendidos como prerrogativas absolutas, antes devendo ser tomados em consideração com referência à sua função na sociedade. Por conseguinte, podem ser introduzidas restrições ao exercício desses direitos designadamente no âmbito de uma organização comum de mercado.» O direito de propriedade não se opõe pois, em si, à supressão duma parte duma quota leiteira.

39. Na regulamentação irlandesa em causa, a supressão duma parte da quota leiteira está ligada à transferência duma explora-

15 — V., especialmente, o acórdão de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colect., p. 4563, n.° 10).

16 — Acórdão de 5 de Outubro de 1994 (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863).

17 — Referido na nota 14.

18 — Referido na nota 11.

19 — V., por exemplo, o acórdão Demand, referido na nota 11, n.° 41.

20 — V. a nota 14, n.° 27 do acórdão. V. também, por exemplo, o acórdão de 13 de Abril de 2000, Karlsson e o. (C-292/97, Colect., p. I-2737, n.° 45).

ção leiteira. No acórdão EARL de Kerlast[21], o Tribunal de Justiça examinou as consequências da transferência duma exploração quanto à quota leiteira:

«17 É jurisprudência constante que todo o regime das quantidades de referência se baseia no princípio geral estabelecido nos artigos 7.° dos Regulamentos n.os 857/84 e 1546/88, segundo o qual a quantidade de referência é atribuída em função da terra, devendo, em consequência, ser transferida com a terra que justificou a sua atribuição [...]

18 O Regulamento (CEE) n.° 3950/92 [...], aplicável a partir de 1 de Abril de 1993, deu execução a esse princípio por ocasião da renovação do regime das quantidades de referência. Com efeito, o respectivo artigo 7.°, n.° 1, primeiro parágrafo, estabelece que 'a quantidade de referência [...] é transferida com a exploração em caso de venda, arrendamento ou transmissão por herança aos produtores que a retomem [...]'.

19 Por consequência, em princípio, uma quantidade de referência apenas é transferida pela transferência das terras da exploração a que está afecta, na condição essa transferência respeitar as formas e condições previstas a esse respeito nos artigo 7.° dos Regulamentos n.os 857/84 e 1546/88. Por outras palavras, o regime das quantidades de referência exclui a transferência isolada das quantidades de referência *de per si*, excepto nos casos de derrogação previstos no direito comunitário.»

Os princípios de direito

40. A intervenção da autoridade pública numa quota leiteira deve ser fundamentada com base nas exigências da proporcionalidade. A inobservância destas exigências pode ser considerada uma violação (injustificada) do direito de propriedade. Refiro-me, novamente, ao acórdão Irish Farmers Association e o.[22], que admite, no âmbito da política agrícola comum, restrições a direitos «desde que essas restrições tenham, efectivamente, por fundamento objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituam, face a esses objectivos, uma intervenção desproporcionada e intolerável susceptível de atentar contra a própria essência desses direitos».

41. Neste acórdão, tratava-se duma medida que conduziu, a final, a uma

21 — Acórdão de 17 de Abril de 1997 (C-15/95, Colect., p. I-1961).

22 — V. as notas 14 e 20 e o n.° 27 do acórdão.

redução definitiva de 4,5% da quota leiteira. A aplicação dos critérios enunciados deu origem ao seguinte resultado [23]:

«a regulamentação em causa faz parte de um regime destinado a remediar a situação excedentária no mercado do leite e [...] satisfaz, por essa razão, objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade. Em segundo lugar, a conversão em redução definitiva sem indemnização não poderá atentar contra a própria essência de um tal direito na medida em que os produtores irlandeses puderam continuar a exercer a sua actividade de produtores de leite. Por outro lado, a diminuição da produção de leite permitiu o aumento do preço do leite compensando assim, pelo menos parcialmente, a perda sofrida».

42. No acórdão von Deetzen II [24], o Tribunal de Justiça, com base nas considerações que teceu neste acórdão, afirmou que «a regra segundo a qual as quantidades de referência específicas em causa regressam à reserva comunitária quando a exploração seja vendida ou arrendada antes de 1 de Abril de 1992 corresponde à preocupação de impedir a atribuição de tais quantidades a agricultores que não pretendam retomar a comercialização de leite de forma durável e que procurem apenas retirar um benefício financeiro da atribuição de uma quantidade de referência no âmbito da regulamentação do mercado do leite. Portanto, justifica-se pela prossecução de um objectivo de interesse geral» [25].

43. No acórdão Wachauf [26], a aplicação dos mesmos critérios conduziu a um resultado diferente: «Face a esses critérios, convém observar que uma regulamentação comunitária que privasse, sem qualquer compensação, o arrendatário, no termo do contrato de arrendamento, dos frutos do seu trabalho e dos investimentos que efectuou na exploração arrendada, seria incompatível com as exigências que decorrem da protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária. Como estas exigências vinculam igualmente os Estados-Membros aquando da implementação das regulamentações comunitárias, segue-se que estes são obrigados a, na medida do possível, aplicá-las respeitando as referidas exigências.» Isto pode ser feito «quer dando ao arrendatário a possibilidade de conservar, no todo ou em parte, a quantidade de referência se pretender continuar com a sua produção leiteira, quer indemnizando-o, se se comprometer a abandonar definitivamente essa produção» [27].

44. De acordo com o artigo 6.° do Tratado UE, acrescento que a União Europeia respeita os direitos fundamentais, tal como

23 — N.os 28 e 29 do acórdão.

24 — Acórdão de 22 de Outubro de 1991 (C-44/89, Colect., p. I-5119).

25 — V. o n.° 29 do acórdão.

26 — Acórdão de 13 de Julho de 1989 (5/88, Colect., p. 2609, n.° 19).

27 — N.° 22 do acórdão. Por outro lado, isto não significa que os Estados-Membros sejam obrigados a prever um direito à indemnização do arrendatário cessante pelo proprietário, v. acórdão de 24 de Março de 1994, Bostock (C-2/92, Colect., p. I-955).

são garantidos, entre outros, pela CEDH, enquanto princípios gerais do direito comunitário. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem proferiu diversos acórdãos relativos a elementos patrimoniais baseados no direito público[28]. Segundo este órgão jurisdicional, estes elementos estão englobados no direito de propriedade na acepção do artigo 1.° do protocolo adicional à CEDH. O Tribunal de Estrasburgo ainda não se pronunciou relativamente a quotas leiteiras individuais ou relativamente a direitos de produção comparáveis.

45. Existe jurisprudência abundante relativamente ao papel dos princípios de direito na aplicação do direito comunitário. Neste contexto, remeto para o acórdão Belgocodex[29] — citado igualmente pela Comissão nas suas alegações — onde o Tribunal de Justiça afirma: «A este propósito, deve recordar-se que os princípios da protecção da confiança legítima e da segurança jurídica fazem parte da ordem jurídica comunitária e devem ser respeitados pelos Estados-Membros no exercício dos poderes que lhes conferem as directivas comunitárias.» Entretanto, como já referi nas minhas conclusões no processo Silos[30], estes princípios têm um papel limitado na aplicação da política agrícola comum, em especial devido à rapidez das mudanças na relação entre a oferta e a procura nos respectivos mercados de produtos agrícolas.

46. Por outro lado, o regime da imposição suplementar caracteriza-se justamente pela sua estabilidade. No presente processo, considero que convém acentuar o princípio da confiança legítima, que tem importância com vista a proteger a segurança jurídica de que o criador leiteiro necessita para tomar a suas decisões de investimento. O princípio da confiança legítima, como afirmei no processo Silos, aplica-se a duas formas de confiança susceptíveis de protecção. Em primeiro lugar, convém referir a protecção dos direitos adquiridos. Este direito não é absoluto, visto que a jurisprudência do Tribunal de Justiça já permitiu intervenções nas quotas leiteiras.

47. A segunda manifestação do princípio da confiança legítima é a protecção das expectativas legítimas. Remeto para o acórdão Irish Farmers Association e o.[31]: «Resulta de jurisprudência do Tribunal de Justiça que a possibilidade de se invocar a protecção da confiança legítima é reconhecida a qualquer operador económico em cuja esfera uma instituição tenha feito surgir esperanças fundadas. Por outro lado, quando um operador económico prudente e sensato estiver em condições de prever a adopção de uma medida comunitária susceptível de afectar os seus interesses, não pode, quando essa medida for tomada, invocar esse princípio [...]. Tendo em conta as considerações que precedem, deve declarar-se que os recorrentes no processo principal dispunham de elementos suficientes que lhes permitiam contar, tendo em conta, nomeadamente, a persistência da situação excedentária do mercado, [e] as

28 — V., por exemplo, o seu acórdão de 29 de Abril de 1999, Chassagnou/França, relativo ao direito de caça.

29 — Acórdão de 3 de Dezembro de 1998 (C-381/97, Colect., p. I-8153, n.° 26).

30 — Conclusões de 3 de Abril de 2001 (C-228/99, n.os 42 e segs., processo de 8 de Novembro de 2001, Colect. pp. I-8401 e I-8405).

31 — V. a nota 14, n.° 25 do acórdão.

outras medidas sucessivas de redução [...], com a adopção das medidas que constam dos Regulamentos n.os 816/92 e 1560/93.»

48. Em todos os processos que foram submetidos ao Tribunal de Justiça porque um Estado-Membro não atribuiu quota leiteira ou atribuiu uma quota insuficiente, podem encontrar-se duas questões às quais o Tribunal de Justiça respondeu de forma diferente.

49. A primeira questão diz respeito aos produtores de leite que dispõem dum plano de desenvolvimento no âmbito da Directiva 72/159/CEE do Conselho, de 17 de Abril de 1972, relativa à modernização das explorações agrícolas [32]. Assim, o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão Duff e o. [33] que o regime comunitário em matéria de imposição suplementar «deve ser interpretado no sentido de que não impõe aos Estados-Membros a obrigação de conceder uma quantidade específica de referência aos titulares de um plano de desenvolvimento da produção leiteira nos termos da Directiva 72/159». Após discussão do princípio da confiança legítima o Tribunal de Justiça conclui:

«21 Ora, importa ter presente que nem a regulamentação comunitária relativa aos planos de desenvolvimento, nem o conteúdo e o objectivo desses planos, nem o contexto em que os recorrentes no processo principal subscreveram os planos de desenvolvimento revelam que a Comunidade tenha criado uma situação de natureza a suscitar nos produtores que se lançaram em planos de desenvolvimento legítimas expectativas relativamente à concessão da quantidade específica de referência mencionada no artigo 3.°, n.° 1, primeiro travessão, do Regulamento n.° 857/84 e à possibilidade de, desse modo, serem declarados parcialmente isentos das restrições impostas pelo regime das imposições suplementares.

22 Foi assim que o Tribunal de Justiça considerou [...] que a realização de um plano de desenvolvimento da produção leiteira aprovado pelas autoridades nacionais competentes não confere ao seu titular o direito de produzir a quantidade de leite correspondente ao objectivo desse plano, sem estar sujeito a eventuais restrições resultantes das normas comunitárias adoptadas posteriormente à aprovação desse plano, de modo que, os titulares de um plano de desenvolvimento, ainda que aprovado anteriormente à entrada em vigor do regime, não podem invocar qualquer confiança legítima baseada na realização do seu plano para se oporem a eventuais reduções dessas quantidades de referência [...].

23 Além disso, na altura em que os recorrentes no processo principal subscreveram o seu plano de desenvolvimento, cuja realização não teve início

32 — JO L 96, p. 1; EE 03 F5 p. 177.

33 — Acórdão de 15 de Fevereiro de 1996 (C-63/93, Colect., p. I-569, especialmente os n.os 17 e segs.)

antes de 1981, segundo as respostas dadas a uma pergunta feita pelo Tribunal na audiência, não podiam ignorar que o legislador comunitário já antes dessa data se esforçava por controlar os excedentes estruturais no mercado leiteiro através de diferentes medidas [...]»

50. A segunda questão diz respeito aos produtores, designados agricultores SLOM, que participaram no programa de não-comercialização do leite [34]. No acórdão Mulder [35] o Tribunal de Justiça declarou que «quando [...] 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 [...]. Contrariamente ao afirmado pela Comissão, 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 compromisso temporário de não fornecerem leite [...]. Tal efeito viola, pois, a confiança legítima que esses produtores poderiam depositar no carácter limitado dos efeitos do regime a que ficavam sujeitos».

51. No acórdão Duff e o., já referido, o Tribunal de Justiça faz a comparação entre duas categorias de produtores de leite. Afirma que «a situação destas duas categorias de produtores não é idêntica. Ao contrário do que acontece com os produtores que subscreveram compromissos de não comercialização, o legislador comunitário não impôs aos titulares de um plano de desenvolvimento qualquer restrição particular no que respeita à aplicação do seu plano. Na hipótese de o Estado-Membro não fazer uso, como neste caso acontece, da faculdade conferida pelo artigo 3.°, ponto 1), primeiro travessão, do Regulamento n.° 857/84, o titular de um plano de desenvolvimento está sujeito às mesmas restrições que os outros produtores. Assim, diversamente da situação dos produtores totalmente excluídos de qualquer quantidade de referência e, consequentemente, de qualquer produção leiteira em razão do compromisso assumido ao abrigo do Regulamento n.° 1078/77, a manutenção da produção leiteira ao nível da do ano de referência é garantida — como a todos os produtores — aos titulares de um plano de desenvolvimento» [36].

Síntese

52. Deduzo da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as quotas leiteiras individuais

34 — Na sequência do 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).

35 — Acórdão de 28 de Abril de 1988 (120/86, Colect., p. 2321, n.os 24 a 26).

36 — N.° 24 do acórdão.

não constituem direitos invioláveis. Em si mesma, a diminuição destas quotas é lícita. Salvo excepção expressamente prevista por uma disposição comunitária, a transferência de terras determina a transferência da quota leiteira referente a essas terras. A redução da quota por ocasião da transferência de terras — de modo que uma parte da quota não acompanhe as terras — requer, pois, uma base jurídica expressa.

53. No entanto, uma medida que tenha por efeito diminuir uma quota leiteira não deve prejudicar a própria substância do direito existente. Antes de mais, isto significa que a exploração leiteira deve poder subsistir após a diminuição. Deve ser garantida a continuidade da exploração. Em seguida, se necessário, o interessado tem direito a uma compensação financeira pelos seus esforços.

54. De um modo mais geral, a jurisprudência do Tribunal de Justiça reconhece o prejuízo causado às expectativas legítimas do criador de gado leiteiro. Após o acórdão Duff e o., este prejuízo só existe se for atingida a própria substância da quota leiteira.

VI — Apreciação

55. Foram apresentadas alegações no Tribunal de Justiça em nome dos recorrentes no processo principal, dos recorridos no processo principal (o ministro e o Attorney General) e da Comissão. As partes expuseram os seus pontos de vista na audiência do Tribunal de Justiça de 27 de Março de 2001.

56. A primeira questão do tribunal de reenvio respeita à competência do Estado-Membro Irlanda para adoptar a medida de «clawback». Tratei desta questão, designadamente, nos n.os 27, 28 e 52 das minhas conclusões. A segunda questão é relativa à licitude da medida em litígio (ver a este respeito, designadamente, os n.os 29 a 32 e 53 a 54). A terceira questão é de outra natureza, pois não respeita ao conteúdo da medida, mas à forma escolhida (uma comunicação ministerial num jornal nacional).

Quanto à primeira questão

Argumentos das partes

57. Os recorrentes no processo principal entendem que o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3950/92, não permite a medida de «clawback» ou de redução comparável da quota leiteira em caso de transferência duma exploração leiteira. Uma tal medida colide com o princípio fundamental segundo o qual a quota leiteira está adstrita a uma exploração. A quota não pode ser transferida sem a exploração nem a exploração sem a quota.

O regulamento não permite excepções. Por outro lado, o artigo 7.°, n.° 1, dispõe que a quota leiteira se transfere «segundo regras a determinar pelos Estados-Membros». Esta referência só diz respeito às modalidades de transferência relativas à quota e à exploração, mas não prevê a possibilidade de a quota não ser transferida com a exploração.

58. Os recorrentes referem-se ainda ao segundo período do artigo 7.°, n.° 1. Este não permite aos Estados-Membros excluir uma parte da quota leiteira da transferência com a exploração. A referência a uma parte da quota que não é transferida com a exploração apenas descreve uma situação de facto. A este respeito, os recorrentes sustentam que os termos do Regulamento n.° 3950/92 se afastam substancialmente do artigo 7.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 857/84, que atribuiu aos Estados-Membros a competência para acrescentar uma parte da quota leiteira à reserva nacional em caso de transferência duma exploração. Afirmam que uma competência dum alcance tão significativo como o «clawback» deve ser conferida duma forma clara e explícita.

59. Os recorridos no processo principal afirmam que o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3950/92 exige que um produtor de leite transfira a sua quota leiteira ao mesmo tempo que a sua exploração e com esta. No entanto, esta medida permite aos Estados-Membros introduzir um «clawback». A este respeito, os recorridos referem-se especialmente ao segundo parágrafo do artigo 7.°, n.° 1. De acordo com este parágrafo, existem circunstâncias nas quais a quota leiteira não acompanha a transferência da exploração. Se não fosse permitido um «clawback», este parágrafo não teria sentido algum. Além disso, a primeira frase do artigo 7.°, n.° 1, dispõe que a quota leiteira se transfere com a exploração «segundo regras a determinar pelos Estados-Membros».

60. O décimo terceiro considerando do Regulamento n.° 3950/92, ao empregar o termo «nomeadamente», indica que a reserva nacional pode ser alimentada de diferentes formas. De acordo com os recorridos, o método linear do artigo 5.° do regulamento não é o único.

61. Os recorridos observam ainda que outros Estados-Membros também aplicam o «clawback». Citam a Bélgica, a Dinamarca e a França. Além disso, o Governo irlandês notificou as European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 à Comissão sem que isso tenha ocasionado algum reparo da parte desta.

62. A Comissão refere-se ao princípio geral do artigo 7.°, n.° 1, segundo o qual a quota leiteira deve acompanhar a exploração leiteira em caso de transferência. Este princípio foi confirmado pela jurisprudên-

cia do Tribunal de Justiça, entre outros, no acórdão EARL de Kerlast [37]. No entanto, o artigo 7.°, n.° 1, dispõe também que os Estados-Membros determinam as regras de transferência da quota leiteira «tendo em conta as superfícies utilizadas para a produção leiteira ou outros critérios objectivos». No ponto de vista da Comissão, o segundo período do artigo 7.°, n.° 1, que dispõe que a parte da quota leiteira que não é transferida com a exploração é acrescentada à reserva nacional, implica necessariamente o direito dos Estados-Membros de introduzir um «clawback». Quanto a este ponto, a Comissão concorda com os recorridos no processo principal. Compete ao juiz nacional verificar a objectividade dos critérios utilizados pelo ministro da Agricultura. Pela sua parte, a Comissão considera-os suficientemente objectivos.

63. Na audiência, a Comissão afirmou ainda que — contrariamente ao que pretendem os recorrentes — o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3950/92, significa, no essencial o mesmo que o artigo 7.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 857/84, mesmo se a formulação deste último é um pouco mais clara.

Análise

64. Antes de mais, verifico que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as quotas leiteiras não são direitos invioláveis, mas vantagens concedidas no âmbito da organização comum de mercado. Confirma-o o facto de o montante duma tal quota poder variar todos os anos. Refiro-me, entre outros, ao artigo 5.° do Regulamento n.° 3950/92, que permite aos Estados-Membros diminuir as quotas leiteiras de forma linear. Além disso, nos acórdãos Irish Farmers Association e o. e Demand [38], o Tribunal de Justiça reconheceu expressamente a competência dos Estados-Membros para diminuir as quotas leiteiras.

65. Sublinho igualmente que a redução da quota leiteira tem lugar por ocasião da transferência duma exploração e constitui, portanto, uma excepção à regra principal segundo a qual a quota leiteira acompanha as terras.

66. Assim sendo, coloca-se a questão de saber se o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3950/92 atribui competência para proceder a um «clawback», tal como é aplicado pelas autoridades irlandesas. Trata-se, então, da interpretação do artigo 7.°, n.° 1. Esta interpretação é efectivamente o cerne da divergência de pontos de vista das partes do processo principal.

67. A essência do artigo 7.°, n.° 1, encontra-se na primeira parte da primeira frase. A quota leiteira acompanha a exploração

37 — V. o n.° 39 das presentes conclusões.

38 — V. o n.° 37 das presentes conclusões.

em caso de transferência. O produtor leiteiro não pode optar por conservar a quota, no todo ou em parte, ou cedê-la a um terceiro. Por outro lado, esta constatação está de acordo com o acórdão EARL de Kerlast [39]. O produtor não se pode prevalecer duma derrogação prevista pelo direito comunitário.

68. As regras de transferência da quota leiteira são determinadas pelos Estados-Membros, de acordo com o artigo 7.°, n.° 1, primeiro período, *in fine*. Em primeiro lugar, trata-se das condições às quais está subordinada a transferência de quotas. Por exemplo, a transferência pode estar dependente duma autorização administrativa e o procedimento de transferência pode igualmente ser regulamentado.

69. Os Estados-Membros terão em conta «as superfícies utilizadas para a produção leiteira ou outros critérios objectivos». Em primeiro lugar, parece-me que estes termos visam a situação duma exploração que não é totalmente transferida, mas apenas em parte. Então, o Estado-Membro deve determinar a fracção da quota leiteira à qual a transferência se refere. Em geral, será proporcional à superfície transferida, mas o Estado-Membro pode também escolher outros critérios (objectivos). Isto pode ser oportuno se não se pretendem utilizar todas as terras da mesma forma para a criação de gado leiteiro ou, em caso de exploração mista, se não são sempre as mesmas terras que são empregues nessa criação. A este respeito, o regulamento deixa uma significativa margem de apreciação ao Estado-Membro. No entanto, os critérios devem sê-lo no interesse geral e devem, mais especificamente, ser susceptíveis de contribuir para os objectivos da regulamentação comunitária em matéria de imposição suplementar.

70. No entanto, a questão levantada no presente caso é duma natureza mais específica: pode o Estado-Membro igualmente impor, em caso de transferência total duma exploração leiteira, que uma parte da quota *não* seja transferida? Em tal caso, é derrogado o princípio segundo o qual a quota leiteira acompanha as terras, o que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, necessita duma base legal comunitária expressa. O artigo 7.°, n.° 1, primeiro parágrafo, não é claro a este respeito. Deve também inferir-se a competência do Estado-Membro do segundo período do artigo 7.°, n.° 1, lido em combinação com o que o precede.

71. O segundo período do artigo 7.°, n.° 1, prevê a possibilidade, em caso de transferência na acepção do primeiro período, que uma parte da quota não acompanhe a exploração. Esta parte é então acrescentada à reserva nacional. Em função dos critérios previstos no primeiro período, os Estados-Membros determinam os casos nos quais uma parte da quota está excluída da transferência. A este respeito, o primeiro período confere-lhes uma larga margem

39 — V. o n.° 39 das presentes conclusões.

de apreciação. Portanto, considero que o regulamento constitui uma base legal expressa suficiente para um «clawback».

72. Este ponto de vista é corroborado pelo artigo 7.° do Regulamento n.° 857/84, que permitia aos Estados-Membros impor, em caso de transferência duma exploração, que uma parte da quota leiteira fosse acrescentada à reserva nacional. É certo que o Regulamento n.° 3950/92 alterou a redacção, mas não se mostra em parte alguma que o legislador comunitário tenha querido alterar a substância da regulamentação neste ponto.

73. Por fim, relembro a relação que existe entre o «clawback» e o direito à propriedade duma quota leiteira. Posso limitar-me à minha afirmação anterior de que o Tribunal de Justiça admite a diminuição duma quota individual, desde que o direito de produzir o leite não seja substancialmente prejudicado. Debaterei no âmbito da última questão a de saber se se trata de tal prejuízo no presente processo.

74. À luz do que precede, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão do tribunal de reenvio que: «O artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3950/92 não se opõe a uma regulamentação nacional em virtude da qual, no caso de transferência duma exploração leiteira, uma parte da quota leiteira referente a essa exploração não se transfere com esta, mas acrescentada à reserva nacional.»

Quanto à segunda questão

Argumentos das partes

75. Os recorrentes afirmam que qualquer eventual competência para aplicação dum «clawback» está submetida aos princípios fundamentais do direito comunitário. Segundo os recorrentes, a jurisprudência do Tribunal de Justiça inclui nestes últimos o princípio da segurança jurídica. Referem-se às conclusões do advogado-geral G. Cosmas no processo Duff e o.[40] e ao n.° 17 do acórdão Comissão/Itália[41]:

«Ora, segundo jurisprudência constante [...], os princípios da segurança jurídica e da protecção dos particulares exigem que, nos domínios abrangidos pelo direito comunitário, as normas nacionais sejam formuladas de modo inequívoco, para que as pessoas interessadas possam conhecer os seus direitos e deveres de forma clara e precisa e para que os órgãos jurisdicionais nacionais possam garantir o seu respeito.»

40 — Referido na nota 33.

41 — Acórdão de 9 de Fevereiro de 1994 (C-119/92, Colect., p. I-393).

76. Os recorridos reconhecem que as medidas nacionais tomadas na aplicação dum regulamento comunitário estão submetidas aos princípios fundamentais do direito comunitário. No entanto, o procedimento de adopção das medidas nacionais segue o direito nacional do Estado-Membro. A este respeito, remetem para o acórdão Eridania [42].

77. A Comissão refere-se a vários acórdãos do Tribunal de Justiça. Cita os acórdãos Belgocodex [43], Wachauf [44] e Klensch e o. [45]. A Comissão deduz destes acórdãos que os Estados-Membros, no momento da adopção de medidas de aplicação do direito comunitário, estão vinculados pelos princípios de direito reconhecidos pelo direito comunitário, entre os quais o princípio da segurança jurídica.

Análise

78. O tribunal de reenvio coloca a questão de saber se o «clawback» está sujeito aos princípios de direito comunitário, tais como o princípio da segurança jurídica. A jurisprudência do Tribunal de Justiça permite facilmente responder a esta questão. Qualquer medida tomada por um Estado-Membro tendo em vista cumprir uma obrigação comunitária deve respeitar aos princípios reconhecidos pelo direito comunitário. A este respeito, remeto para os acórdãos citados pela Comissão nas suas alegações.

79. No entanto, parece-me que o Tribunal de Justiça não se deve contentar com uma resposta tão limitada. Isto deriva igualmente do meu tratamento da primeira questão do tribunal de reenvio. O Tribunal de Justiça deverá precisar em que condições estão observados estes princípios gerais de direito. Competirá então ao tribunal nacional determinar se as medidas de «clawback» tomadas no presente caso — as comunicações n.os 266/19 e 266/20 — respeitam as exigências do direito comunitário.

80. As medidas irlandesas podem ter consequências consideráveis para os produtores em causa. Com efeito, prevêem uma redução de 20% da quota leiteira. Esta redução pode aplicar-se a cada nova transacção relativa às terras, mesmo se estas transacções se sucedem num lapso de tempo limitado. A título de exemplo, refiro-me a Duncan, o quarto recorrente. Este afirma que a sua intenção era primeiro arrendar as terras e vendê-las em seguida, o que teria conduzido a uma dupla aplicação do «clawback». Esta consequência fê-lo renunciar aos seus planos.

81. No n.º 29, afirmei que as intervenções da autoridade pública, tais como as em causa no presente caso, devem respeitar o

42 — Acórdão de 27 de Setembro de 1979 (230/78, Recueil, p. 2749, n.º 34), bem como as conclusões do advogado-geral J.-P. Warner.

43 — Referido na nota 29.

44 — Referido na nota 26.

45 — Acórdão de 25 de Novembro de 1986 (201/85 e 202/85, Colect., p. 3477).

princípio da segurança jurídica. Mesmo estando assente que a autoridade pública é legalmente competente para intervir, isso em nada prejudica a questão de saber em que medida e sob que condições é aceitável uma intervenção. O regime da imposição suplementar é um regime estável, excluindo, em princípio, as variações demasiado significativas das quotas leiteiras individuais.

82. Ainda no n.º 29, formulei como regra de princípio que uma intervenção deverá preencher tanto mais condições quanto mais seja afectada uma quota leiteira. Convém, pois, apelar à ideia da proporcionalidade. A este propósito, é determinante o grau em que foi respeitada a confiança legítima do produtor.

83. A jurisprudência do Tribunal de Justiça dá algumas indicações tendo em vista apreciar esta proporcionalidade. Antes de mais, o Tribunal de Justiça aceitou as reduções generalizadas de 4,5% e de 4,74% [46]. Na minha opinião, tais reduções são inerentes ao regime da imposição, no qual o montante da quota leiteira individual varia anualmente. Não sendo susceptíveis de prejudicar a confiança legítima do criador de gado leiteiro, podem ser aceites. Seguidamente, uma redução não deve prejudicar a substância da quota leiteira. Se a gestão é normal, a continuidade da exploração deve ser garantida e o interessado deve, se for caso disso, receber uma compensação financeira pelos seus esforços.

84. No entanto, a jurisprudência não dá explicações suficientes para todas as modalidades de «clawback». Em relação a uma redução de 20%, como no presente processo, que pode além disso ser aplicada várias vezes sucessivamente, a única coisa certa é que a redução não é inerente à imposição suplementar. Além disso, é evidente que uma tal redução comporta certos riscos para a continuidade da exploração e que tem um impacto na situação financeira do interessado. No entanto, uma tal medida não leva necessariamente — em caso de gestão normal relativamente a uma exploração leiteira — a colocar em perigo a continuidade da produção leiteira.

85. Por conseguinte, uma tal medida não é necessariamente ilícita por violação das expectativas legítimas dos produtores. Dado que com as quotas leiteiras o legislador instituiu um direito artificial e temporário de produzir um certo volume de leite, que pode além disso variar anualmente, uma redução de 20% pode, em certas circunstâncias, satisfazer as exigências da segurança jurídica. A conformidade duma medida concreta a estas exigências depende das limitações e condições ligadas a esta medida.

86. Em certas circunstâncias, uma redução que exceda as margens inerentes ao regime

46 — V. o n.º 37 das nossas conclusões.

da imposição suplementar pode respeitar o princípio da segurança jurídica. Considero que, para apreciar a aceitabilidade da medida, importa ter em conta as seguintes limitações e condições:

— O montante máximo da redução. Poderá esta, devido ao seu impacto, colocar em perigo a continuidade da exploração, especialmente quando é susceptível de ser aplicada várias vezes sucessivamente, como é o caso das medidas irlandesas?

— A limitação do campo de aplicação da medida. Esta afecta todos os produtores leiteiros ou apenas uma parte deles? Tomo como exemplo o presente caso. As comunicações irlandesas n.os 266/19 e 266/20 só se aplicam aos produtores por ocasião da alienação da sua exploração (no todo ou em parte). É o momento no qual o produtor faz escolhas fundamentais em relação à continuidade da exploração e onde mede os diferentes riscos. Em tal situação pode ser aceitável uma redução mais significativa.

— A previsibilidade da medida. Uma medida imprevisível pode prejudicar as expectativas legítimas. O regime da imposição suplementar tornou-se de tal modo estável que um produtor de leite não deve ser inesperadamente confrontado com variações duma amplitude tal que não as possa razoavelmente ter em conta na gestão da sua empresa ou no momento da adopção da decisão relativa à transferência da sua exploração.

— A celeridade da introdução da medida. É dado aos titulares do direito a oportunidade de se adaptarem à nova situação, por exemplo, através dum prazo de introdução longo ou dum prazo transitório em certos casos? Por outro lado, podem existir boas razões para não se prever um prazo transitório ou de introdução, para prevenir, por exemplo, a especulação.

— A existência de medidas que limitem as consequências da redução. Em especial, pode-se pensar em ajudas financeiras para os interessados, mas também numa cláusula rigorosa para casos particulares.

— O objectivo prosseguido pela medida. Foi esta tomada no interesse geral e, mais particularmente, no interesse da política agrícola comum? Vista a margem de apreciação de que dispõem os Estados-Membros para alimentar a reserva nacional e para a utilização

desta a favor de certos (grupos) de criadores de gado leiteiro, este critério não terá, na prática, um grande papel na apreciação da medida.

Quanto à terceira questão

Argumentos das partes

87. Compete ao tribunal nacional apreciar qualquer medida concreta por referência a estes critérios. Ilustrando — porventura também como indicador suplementar para o tribunal nacional — parece-me útil, no entanto, invocar as consequências possíveis da apreciação da medida irlandesa em litígio no processo principal. O montante da redução é importante, tanto mais que pode ser aplicada várias vezes seguidamente. Em contrapartida, é restringida a categoria de pessoas visadas. Além disso, elas são afectadas pela medida num momento (o da transferência do todo ou parte da exploração) em que uma decisão relativa à continuação da exploração está na ordem do dia. Em geral, os produtores de leite em causa podem contabilizar a redução no processo de adopção da sua decisão. Mas nem sempre é esse o caso. Acontece que a rapidez da introdução duma medida ou doutras circunstâncias privam o produtor de qualquer possibilidade de escolha. Por exemplo, o primeiro e o terceiro recorrentes invocam a sua falta de saúde. Tudo ponderado, pode chegar-se à seguinte conclusão: o «clawback» de 20% respeita o princípio da segurança jurídica se for acompanhado de medidas que visem compensar os desequilíbrios a que conduz. Trata-se da aplicação reiterada da redução a uma quota determinada e de produtores de leite que, manifestamente, não são livres de decidir se entendem alienar a sua exploração no todo ou em parte.

88. Os recorrentes sustentam que a adopção da regra de «clawback» por via de comunicação administrativa num jornal nacional não respeita o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3950/92. Além disso, os princípios da segurança jurídica e da legalidade são infringidos. Referindo-se às conclusões do advogado-geral G. Cosmas no processo Duff e o.[47], entre outros argumentos, afirmam que este procedimento carece de clareza em relação aos particulares. Estes últimos não são capazes de determinar com um grau de certeza razoável quais são as precisas implicações jurídicas da comunicação num jornal.

89. Os recorridos sustentam que as competências do ministro se baseiam expressamente num texto que tem força de lei. Os interessados não sofrem nenhuma desvantagem pelo facto da publicação num jornal nacional. A solução alternativa, a saber, a publicação no Jornal Oficial, que não é lido pelo grande público, não teria permitido dar a conhecer a medida aos interessados. O procedimento em questão foi validado a respeito do direito irlandês pelo High Court of Ireland. Por fim, os recorridos sustentam

47 — Referidas na nota 33.

a necessidade de desenvolver um sistema que permita adoptar medidas rápidas e flexíveis.

90. A Comissão sustenta que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a transposição das directivas deve ser assegurada por via de instrumentos juridicamente vinculativos, de conteúdo suficientemente claro e determinado. As circulares administrativas não são apropriadas para este fim. O mesmo se diga em relação às medidas de aplicação do artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3950/92. Por outro lado, a Comissão afirma que as medidas de aplicação do artigo 7.°, n.° 1, não têm por objecto regular as relações dos cidadãos entre si, mas apenas entre o cidadão e o Estado-Membro. Uma simples comunicação pode pois ser suficiente, desde que seja vinculativa e que satisfaça as exigências de precisão e clareza.

91. Quanto ao modo de publicação, a Comissão refere-se igualmente à jurisprudência relativa à transposição das directivas. Uma medida de execução deve ser suficientemente publicitada, de modo que os interessados possam facilmente conhecer os seus direitos e obrigações. No presente caso, o respeito destas exigências depende da difusão e do número de leitores do jornal em causa (Irish Farmers Journal). A Comissão considera que compete ao tribunal nacional julgar esta questão.

Análise

92. As partes no processo principal e a Comissão concordam em afirmar que as medidas devem ser vinculativas e conformes às exigências de clareza e segurança jurídica. Estou de acordo. O Tribunal de Justiça deve responder à questão de saber se, dentro destes limites, pode ser suficiente a publicação duma comunicação administrativa na imprensa nacional. De acordo com a minha interpretação, esta questão comporta duas vertentes. Em primeiro lugar, importa ver se, enquanto instrumento, a «comunicação» respeita os critérios apontados. Em seguida, convém verificar se a escolha duma publicação num jornal nacional toma em consideração, de forma satisfatória, a segurança jurídica dos interessados.

93. Para começar, relembro que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, as simples práticas administrativas, por natureza modificáveis por vontade da administração e desprovidas de publicidade adequada, não se podem considerar como constituindo uma execução válida das obrigações do Tratado CE. Diferentemente do que parecem sugerir as alegações da Comissão, esta jurisprudência não diz apenas respeito à transposição das directivas, mas também a outras obrigações que resultam do Tratado. A título de exemplo, remeto para o acórdão Comissão/Bélgica [48], no qual estava em causa uma

48 — Acórdão de 8 de Julho de 1999 (C-203/98, Colect., p. I-4899).

infracção aos artigos 6.° e 52.° do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 12.° CE e 43.° CE).

94. De acordo com a minha interpretação, num caso como o do presente processo, não se trata duma simples prática administrativa. Pelo contrário, considero que a comunicação relativa ao «clawback» constitui uma forma admitida pelo direito comunitário de regulamentação delegada. Uma legislação nacional, no presente caso os European Communities (Milk Quota) Regulations 1995, delegou no Ministro da Agricultura a competência para adoptar regras detalhadas relativamente à parte da quota leiteira que não acompanha a exploração em caso de transferência. O ministro fez então uso dessa competência para emitir uma «comunicação» ou um «aviso administrativo», como o apelida o tribunal de reenvio. Apesar da terminologia utilizada, penso que o exercício desta competência não resulta duma simples prática administrativa, comparável às circulares ou outros textos de «soft law». Pelo contrário, o ministro fez bom uso da competência que lhe foi reconhecida para adoptar uma decisão vinculativa tendo o mesmo alcance que um acórdão ou um decreto ministerial.

95. Assim, sobre este ponto cheguei à seguinte conclusão. Desde que uma medida nacional que fixa a fracção da quota leiteira que não é transferida com as terras adopte a forma duma decisão vinculativa regularmente tomada por uma autoridade nacional competente, o princípio da segurança jurídica é respeitado. No contexto nacional, é irrelevante o facto que esta decisão seja qualificada de «comunicação» ou «aviso administrativo».

96. A segunda parte da questão colocada pelo tribunal nacional respeita às modalidades de publicação da medida. Como afirma a Comissão, o critério determinante é o de saber se a medida foi objecto duma publicidade tal que os interessados possam facilmente conhecer os seus direitos e as suas obrigações.

97. O direito comunitário não exige que uma medida seja publicada num jornal nacional. Por vezes, outras formas de publicidade são também ou mesmo mais eficazes. Por exemplo, penso na publicação electrónica num sítio da internet da autoridade pública. Na minha opinião, a publicação duma medida de aplicação duma regulamentação comunitária deve respeitar duas exigências. Em primeiro lugar, como igualmente indica a Comissão, deve ter lugar num meio de comunicação largamente difundido entre os interessados. Em seguida, considero que a medida deve ser levada ao conhecimento dos interessados de forma efectiva. No caso dum jornal, este critério está preenchido de maneira satisfatória quando a publicação é feita numa parte bem destacada do jornal ou quando os interessados possam razoavelmente contar com esta publicação, por exemplo, porque tais publicações têm lugar com uma certa regularidade.

VII — Conclusões

98. Com base nas considerações que precedem, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões prejudiciais da High Court of Ireland:

«Relativamente à primeira questão: o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, não se opõe a uma regulamentação nacional em virtude da qual, em caso de transferência duma exploração leiteira, uma parte da quota leiteira referente a esta exploração não é com ela transferida, mas acrescentada à reserva nacional.

Relativamente à segunda questão: Logo que é adoptada por um Estado-Membro tendo em vista a execução duma obrigação comunitária, uma medida tal como a referida na resposta à primeira questão, está submetida aos princípios gerais reconhecidos pelo direito comunitário. Em certas circunstâncias, logo que uma tal medida de redução ultrapasse os limites inerentes ao regime da imposição suplementar, pode, apesar disso, satisfazer a exigência de segurança jurídica. O respeito desta exigência pela medida depende das limitações e condições de que é acompanhada e referem-se: ao volume máximo da redução, à limitação do campo de aplicação da medida, à sua previsibilidade, à celeridade da sua introdução, à existência de medidas de acompanhamento, bem como ao objectivo prosseguido.

Relativamente à terceira questão: Uma medida nacional tal como a referida na resposta à primeira questão deve adoptar a forma duma decisão vinculante regularmente tomada por uma autoridade nacional competente. A este respeito, não tem importância a denominação desta medida no direito nacional. Não é necessário que a medida seja publicada num jornal oficial, desde que a publicação seja feita num meio de comunicação largamente difundido entre os interessados e que a medida seja levada ao conhecimento destes de forma efectiva.»