referência escolhido pelo Estado-membro em causa.

A regulamentação assim interpretada não viola o princípio da protecção da confiança legítima, uma vez que este não exige que uma quantidade de referência possa ser atribuída a um produtor que, no termo do seu período de reconversão, não retomou a produção de leite devido a incapacidade para o trabalho e que, por essa razão, não entregou leite durante o ano de referência escolhido pelo Estado-membro em causa. Este produtor também não pode invocar, com vista a obter uma quantidade de referência, a quantidade de leite que teria entregue, durante um dos dois outros anos do período compreendido entre 1981 e 1983, se, durante esses dois anos, não estivesse vinculado pelo seu compromisso.

A referida regulamentação também não contraria a proibição de discriminação, uma vez que a diferença de tratamento de que esse produtor é objecto, pelo facto de não poder justificar entregas de leite durante os anos de 1981 e 1982, nem, dessa forma, poder requerer de forma útil a tomada em consideração de um outro ano de referência, resulta do facto de a regulamentação em causa não permitir tomar em conta um ano de referência fora do período compreendido entre 1981 e 1983 nem uma quantidade teórica calculada com base nas entregas de leite efectuadas durante um período anterior a 1981. Esta exclusão é objectivamente justificada pela necessidade de limitar, no interesse quer da segurança jurídica quer da eficácia do regime da imposição suplementar, o número de anos susceptíveis de serem considerados como anos de referência.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-85/90 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. *A regulamentação comunitária aplicável*

a) O *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 da reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143), instituiu, entre outros, um sistema de prémios de reconversão, os quais deviam ser concedidos a pedido aos produtores de leite que se comprometessem a não ceder a título oneroso ou gratuito leite ou produtos lácteos provenientes da sua exploração durante um período de quatro anos (artigo 3.°).

b) O *Regulamento (CEE) 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 lác-

* Língua do processo: inglês.

teos (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), instituiu uma imposição suplementar cobrada sobre as quantidades de leite entregues que excedam uma quantidade de referência a determinar. Este regime é aplicável em cada região do território dos Estados-membros de acordo com uma das fórmulas seguintes (artigo 1.°):

— de acordo com a fórmula A, a imposição é paga pelos produtores de leite relativamente às quantidades entregues a um comprador e que excedam a quantidade de referência a determinar (fórmula produtor);

— de acordo com a fórmula B, a imposição é paga pelos compradores de leite ou de outros produtos lácteos (centrais leiteiras ou fábricas de lacticínios) relativamente às quantidades de leite entregues pelos produtores e que excedam a quantidade de referência a determinar. O comprador que deve a imposição tem de a repercutir apenas sobre os produtores que aumentaram as suas entregas, proporcionalmente ao seu contributo para a ultrapassagem da quantidade de referência do comprador (fórmula comprador).

c) As regras gerais para aplicação da imposição suplementar constam do *Regulamento (CEE) n.° 857/84* do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para aplicação da imposição suplementar 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). Este regulamento fixa, nomeadamente, a quantidade de referência indicada no Regulamento de base n.° 856/84, ou seja, a quantidade isenta de imposição suplementar. Em princípio, esta é igual à quantidade de leite ou de equivalente-leite entregue por um produtor (fórmula A) ou adquirida por um comprador (fórmula B) durante o ano civil de 1981, aumentada de 1 % (artigo 2.°, n.° 1). Contudo, os Estados-membros podem determinar que, no seu território, a quantidade de referência seja igual à quantidade de leite ou de equivalente-leite entregue ou adquirida durante o ano civil de 1982 ou de 1983, afectada de um coeficiente percentual calculado de modo a não ultrapassar a quantidade garantida (artigo 2.°, n.° 2). Os artigos 3.°, 3.°-A, 4.° e 4.°-A do Regulamento n.° 857/84, conforme alterado, permitem aos Estados-membros tomar em consideração determinadas situações específicas aquando da fixação das quantidades de referência ou atribuir quantidades de referência específicas ou suplementares.

Mais precisamente, o artigo 3.° estabelece o seguinte:

«Para a determinação das quantidades de referência referidas no artigo 2.° e no âmbito de aplicação das fórmulas A e B, são tomadas em consideração certas situações nas seguintes condições:

1) ...

2) ...

3) Os produtores cuja produção de leite, durante o ano de referência considerado para aplicação do artigo 2.°, foi afectada, de modo sensível, por acontecimentos excepcionais ocorridos antes ou durante o ano referido, obterão, a seu pedido, que seja considerado como referência um outro ano do período compreendido entre 1981 e 1983.»

A aplicação do disposto no primeiro parágrafo pode ser justificada pelas seguintes situações:

— uma catástrofe natural grave que afecte fortemente a exploração do produtor,

— a destruição acidental dos recursos forrageiros ou das construções do produtor destinadas à criação do efectivo leiteiro,

— uma epizootia que afecte total ou parcialmente o efectivo leiteiro.

Os Estados-membros informam a Comissão dos casos de aplicação do primeiro parágrafo. A lista das situações referidas no segundo parágrafo pode ser completada nos termos do procedimento previsto no artigo 30.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68.

O artigo 3.°-A, acrescentado pelo *Regulamento modificativo (CEE) n.° 764/89* do Conselho, de 20 de Março de 1989 (JO L 84, p. 2), após os acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321) e von Deetzen (170/86, Colect., p. 2355), prevê:

«1. O produtor referido na alínea c), terceiro parágrafo, do artigo 12.°:

— cujo período de não comercialização ou de reconversão, em execução do compromisso assumido nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, termine após 31 de Dezembro de 1983, ou após 30 de Setembro de 1983, nos Estados-membros em que a recolha de leite dos meses de Abril a Setembro seja pelo menos o dobro da dos meses de Outubro a Março do ano seguinte,

— que não tenha recebido uma quantidade de referência nas condições fixadas ao abrigo do n.° 4, alínea b), do artigo 5.° e/ou do n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 1546/88 e/ou, tratando-se do cessionário do prémio, ao abrigo do artigo 2.° do presente regulamento,

receberá provisoriamente, mediante pedido formulado num prazo de três meses a contar de 29 de Março de 1989, uma quantidade de referência específica...

2. — 6. ...»

d) As regras de aplicação da imposição suplementar foram fixadas pelo *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 (CEE) n.° 804/68 (JO L 139, p. 12).

O artigo 3.° do Regulamento n.° 1546/88 contém uma lista complementar das situações susceptíveis de justificar a tomada em conta de um outro ano civil de referência, em conformidade com o artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84. Esta lista é a seguinte:

«— a expropriação de parte importante da superfície agrícola útil da exploração do produtor, que tenha conduzido a

uma redução temporária da superfície forrageira da exploração,

— a incapacidade profissional, de longa duração, do produtor se for o próprio a gerir a exploração,

— roubo ou perda acidental da totalidade, ou parte, do efectivo leiteiro, que tenha afectado significativamente a produção leiteira da exploração».

O artigo 5.°, n.° 4, deste regulamento estabelece:

«4. Os Estados-membros, no limite das quantidades referidas no n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84 e fixadas no seu anexo, atribuirão:

a) ...

b) Aos produtores referidos no n.° 2, uma quantidade de referência que corresponda às vendas nos doze últimos meses de actividade antes de 1 de Abril de 1984, afectada, se for caso disso, de uma percentagem; quando os produtores não tenham ainda doze meses de actividade, os Estados-membros determinarão uma quantidade anual de vendas, com base nas suas vendas efectivas, e atribuem-lhes uma quantidade de referência em conformidade com as disposições citadas.

...»

O artigo 9.°, n.° 2, do mesmo regulamento prevê:

«2. No âmbito das fórmulas A e B, se as entidades devedoras começarem a sua actividade após o início do período de referência, os Estados-membros podem atribuir-lhe uma quantidade de referência segundo regras análogas às referidas no n.° 4, alínea b), do artigo 5.°».

2. *O litígio no processo principal*

a) William Dowling, agricultor, comprometeu-se, nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 1078/77, já referido, a não entregar leite nem produtos lácteos durante um período compreendido entre 23 de Novembro de 1978 e 22 de Novembro de 1982; obteve em contrapartida um prémio de reconversão.

Vítima de uma crise cardíaca em Agosto de 1980, W. Dowling foi submetido a uma operação de coração aberto em Fevereiro de 1981. No seu seguimento, deixou de poder efectuar esforço físico até 1984, ano em que retomou o trabalho em medida limitada, aumentando a pouco e pouco a sua actividade física.

Tendo a Irlanda escolhido o ano civil de 1983 como ano de referência para efeitos do regime de imposição suplementar, W. Dowling não podia obter uma quantidade de referência, ao abrigo desse regime, na medida em que não provou ter entregue leite em 1983.

Em 21 de Julho de 1989, W. Dowling pediu ao Ministério da Agricultura que lhe atribuísse uma quantidade de referência específica nos termos do Regulamento n.° 764/89, já referido. O seu pedido foi recusado por o seu período de reconversão ao abrigo do regime de prémios ter expirado antes de 1 de Outubro de 1983. W. Dowling interpôs recurso desta decisão de indeferimento para a High Court of Ireland, o qual foi julgado improcedente por acórdão de 18 de Janeiro de 1990.

Tendo o litígio sido submetido à Supreme Court of Ireland, esta, por despacho de 2 de Março de 1990, suspendeu a instância e, em conformidade com o artigo 177.° do Tratado CEE, submeteu ao Tribunal a seguinte questão prejudicial:

«Tem um agricultor direito a uma quantidade de referência específica provisória nos termos do artigo 3.°-C do Regulamento (CEE) n.° 857/84, com as alterações nele introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 764/89, quando

— deixou de produzir leite, em contrapartida de um prémio de reconversão nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, no período compreendido entre 23 de Novembro de 1978 e 22 de Novembro de 1982;

— esteve incapacitado durante o ano de 1983 e, consequentemente, impossibilitado de retomar nesse ano a produção de leite, em circunstâncias que as autoridades nacionais subsequentemente aceitaram serem susceptíveis de lhe permitir designar um dos anos de 1981 ou 1982 como anos de referência alternativos, de acordo com o disposto no artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 857/84;

— não pôde basear-se em qualquer produção de leite, quer em 1981, quer em 1982, para efeitos da obtenção de uma quantidade de referência nos termos do Regulamento (CEE) n.° 857/84, por ambos esses anos terem estado incluídos no acima mencionado período de reconversão de quatro anos?»

3. *Tramitação processual no Tribunal de Justiça*

O despacho de reenvio deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Março de 1990.

Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, foram apresentadas observações escritas por William Dowling, representado por Derrick Wyatt, barrister, e por Brian A. Carroll, solicitor, pelo Governo irlandês, representado por Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Patrick Hetsch e Xavier Louis, membros do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes.

Com base no relatório preliminar do juiz-relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu, em 12 de Dezembro de 1991, atribuir o processo à Terceira Secção, em conformidade com o artigo 95.° do Regulamento de Processo, e iniciar a fase oral sem instrução prévia.

II — Observações escritas

1. *D. Dowling* recorda que a regulamentação aplicável estabelece que um agricultor

que gere a sua própria exploração, e que sofreu de incapacidade profissional durante o ano de referência de 1983, tem o direito de designar 1981 ou 1982 como outro ano de referência. Ora, estando ambos os anos no presente caso abrangidos pelo período de reconversão, W. Dowling sustenta ter o direito de substituir 1983 por 1981 ou 1982 para todos os efeitos relativos ao ano de referência, incluindo para poder ter direito a uma quantidade de referência específica ao abrigo do Regulamento n.° 857/84, conforme alterado pelo Regulamento n.° 764/89.

A referência ao termo do período de não comercialização ou de reconversão após 1 de Outubro de 1983, que figura no Regulamento n.° 764/89, visa proteger os produtores cujo ano de referência esteja dentro do período de não comercialização ou de reconversão. Por conseguinte, há que interpretar o texto legal como referindo o termo do período após 1 de Outubro de 1983 ou após o último dia de um dos dois outros anos de referência que podem ser aplicáveis ao produtor ao abrigo dos regulamentos pertinentes em matéria de quotas.

W. Dowling acrescenta que seria discriminatório conceder uma quantidade de referência específica ao produtor cujo ano de referência, ou seja 1983, se inclua num período de não comercialização ou de reconversão, recusando-a simultaneamente a um produtor na situação de W. Dowling, um dos produtores abrangidos por um «caso especial» para o qual o ano de referência não era 1983, mas, à sua escolha, ou 1981, ou 1982.

W. Dowling esclarece que seria além disso discriminatório limitá-lo a um único ano de referência, a saber 1983, durante o qual sofreu de uma incapacidade, enquanto um titular normal de uma quota que tenha sofrido de incapacidade durante 1983 tem o direito de invocar, como outro ano de referência, quer 1981, quer 1982. Esta discriminação não pode ser justificada pelo facto de o recorrente não ter produzido leite durante os anos de 1981 ou 1982, uma vez que estes anos foram abrangidos pelo acordo de reconversão, sendo o facto de se não tomar em conta esses anos incompatível com os princípios que resultam do acórdão de 28 de Abril de 1988, 120/86, já referido.

Segundo W. Dowling, daqui resulta que, na medida do necessário, o artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84 e o artigo 3.° do Regulamento n.° 1546/88 devem ser aplicados por analogia a um produtor que esteja na situação do recorrente no processo principal.

W. Dowling acrescenta que, em seu entender, o Regulamento n.° 764/89 é válido e deve ser interpretado de modo a autorizar a atribuição de uma quantidade de referência específica provisória aos produtores em causa. Em todo o caso, se este regulamento for anulado, em razão de uma discriminação resultante da inexistência de normas adoptadas pelas instituições comunitárias, o Tribunal deve julgar que as autoridades nacionais são obrigadas a continuar a aplicá-lo, alargando simultaneamente a sua aplicação às pessoas que até então se encontrem desfavorecidas pela discriminação constatada (v. o acórdão de 29 de Junho de 1988, Landschoot, 300/86, n.os 22 a 25, Colect., p. 3443).

Em conclusão, W. Dowling sugere que se responda do seguinte modo à questão prejudicial:

«1. Um agricultor tem direito a uma quantidade de referência específica provisória ao abrigo do artigo 3.°-C do Regulamento n.° 857/84, conforme alterado pelo Regulamento n.° 764/89, caso:

— tenha interrompido a sua produção de leite, como contrapartida de um prémio de reconversão ao abrigo do Regulamento n.° 1068/77, no período de 23 de Novembro de 1978 a 22 de Novembro de 1982;

— tenha estado incapacitado para o trabalho em 1983 e, por conseguinte, lhe tenha sido impossível retomar a sua produção de leite nesse ano, em circunstâncias tais que as autoridades nacionais reconheceram posteriormente que ele teria podido escolher 1981 ou 1982 como outro ano de referência, em conformidade com o disposto no artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84;

— lhe tenha sido impossível basear-se na sua produção de leite em 1981 ou 1982 para efeitos da atribuição de uma quantidade de referência ao abrigo do Regulamento n.° 857/84, pelo facto de estes dois anos fazerem parte do período de reconversão de quatro anos acima mencionado.

2. Aquando da apreciação da observância pelo recorrente dos prazos fixados nos Regulamentos n.os 764/89 e 1033/89, as autoridades nacionais competentes devem tomar em consideração a situação de insegurança jurídica do recorrente durante o período que antecedeu a presente decisão do Tribunal de Justiça e devem exonerá-lo das preclusões ocorridas na medida do necessário para lhe dar uma possibilidade razoável de demonstrar a sua capacidade de produzir na sua exploração as quantidades de leite requeridas.»

2. o *Governo irlandês* observa a título liminar que a questão prejudicial tem na realidade por objecto o artigo 3.°-A e não o artigo 3.°-C do Regulamento n.° 857/84, conforme alterado pelo Regulamento n.° 764/89. Esta questão deve ser respondida negativamente.

De acordo com o Governo irlandês, resulta da intenção clara e expressa do regulamento que um produtor na situação de W. Dowling não tem direito a uma quantidade de referência específica provisória. Com efeito, no acórdão de 28 de Abril de 1988, 120/86, já referido, o Tribunal declarou que os artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.° 857/84 enumeram de modo limitativo as situações em que as quantidades de referência específicas ou suplementares podem ser atribuídas pelos Estados-membros. Atendendo a que essas normas não têm por objecto a situação de um produtor que não entregou leite durante o ano de referência, em razão de um compromisso de não comercialização assumido ao abrigo do Regulamento n.° 1078/77, esse produtor apenas pode exigir uma quantidade de referência na medida em que seja abrangido por uma ou mais das hipóteses especificamente consideradas para o efeito.

Por conseguinte, o Governo irlandês considera que, nos termos da prática legislativa e

da jurisprudência do Tribunal, a lista das situações especiais referidas no artigo 3.° do Regulamento n.° 857/84, conforme completada, é exaustiva e que uma situação como a de W. Dowling não faz parte do âmbito, definido em termos expressos, desse regulamento. O Governo irlandês acrescenta que, no presente caso, a aplicação por analogia de uma outra regra de direito destinada a integrar uma lacuna jurídica não é possível, atendendo a que essa aplicação por analogia está excluída no caso de um regulamento ser contrário a um princípio geral de direito devido à finalidade clara e expressa do regulamento e não por uma simples omissão.

Na medida em que a aplicação do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, conforme alterado, é contrária aos princípios gerais de direito comunitário, o Governo irlandês entende que o prazo indicado («30 de Setembro de 1983 ou após 30 de Setembro de 1983») não admite qualquer outra interpretação que não o sentido directo do texto. O facto de prever datas ou prazos precisos constitui uma característica usual da legislação económica, e o recurso aos princípios gerais de direito para alterar, nessa legislação, a intenção clara do legislador constitui uma forma de interpretação inaceitável.

3. A *Comissão* recorda que o artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, conjugado com o Regulamento n.° 1546/88 da Comissão, prevê a possibilidade de tomar em conta um outro ano civil de referência dentro do período de 1981 a 1983 quando o produtor tenha sofrido de uma incapacidade profissional. Estas regras não prevêem, contudo, a possibilidade de os produtores obterem a tomada em consideração das suas entregas de leite efectuadas fora do período de 1981 a 1983, devendo esta possibilidade ser considerada excluída, mesmo no caso de os interessados não terem apresentado produção representativa durante todo o período. A diferença de tratamento daqui resultante, entre produtores cuja produção de leite diminuiu sensivelmente durante todo o período de 1981 a 1983 e que não podem obter uma quantidade individual baseada numa produção representativa, por um lado, e aqueles que podem invocar uma produção representativa, por outro, é justificada pela necessidade de limitar o número de anos susceptíveis de serem tomados em conta como anos de referência, no interesse tanto da segurança jurídica como da eficácia do regime (acórdão de 17 de Maio de 1988, Erpelding, 84/87, Colect., p. 2647).

De acordo com a Comissão, a interpretação estrita da condição estipulada no artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 764/89 está em conformidade com o espírito do regime. Com efeito, o regime instituído por este regulamento não foi concebido para permitir atribuir uma quantidade de referência a produtores que não produziram leite durante o período em causa devido a acontecimentos excepcionais na acepção do artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84 e do artigo 3.° do Regulamento n.° 1546/88.

A Comissão esclarece que era necessário fixar em 31 de Dezembro de 1983 ou em 30 de Setembro de 1983, conforme o caso, o termo do período de não comercialização ou de reconversão que permitia beneficiar de uma quantidade de referência específica

ao abrigo do Regulamento n.° 764/89, a fim de evitar na medida do possível a aplicação cumulativa do regime geral previsto no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 e do regime instituído pelo Regulamento n.° 764/89. Contudo, para que o sistema possa funcionar correctamente, a sua aplicação simultânea é possível durante três meses, e durante seis meses na Irlanda, atendendo às datas de aplicação dos dois regimes.

A Comissão acrescenta que, caso um produtor não tenha podido produzir leite durante os doze meses do ano de referência, pode obter, por força dos artigos 9.°, n.° 2, e 5.°, n.° 4, alínea b), do Regulamento n.° 1546/88, uma quantidade de referência no âmbito do regime geral de quotas instituído pelos Regulamentos n.os 856/84 e 857/84 no interior da reserva nacional. Esta quantidade de referência é calculada segundo as vendas do produtor durante os doze últimos meses de actividade antes de 1 de Abril de 1984 ou, se exercer actividade há menos de doze meses, com base nas vendas efectivas. Esta possibilidade está expressamente prevista no segundo travessão do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, aditado pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 764/89.

Em conclusão, a Comissão sugere que se responda do seguinte modo à questão prejudicial:

«1. Há que interpretar o artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, conforme alterado pelo Regulamento n.° 764/89 do Conselho, no sentido de que um agricultor não tem direito a uma quantidade de referência específica quando:

— tenha interrompido a sua produção de leite, em contrapartida de um prémio de reconversão ao abrigo do Regulamento n.° 1078/77, durante o período compreendido entre 23 de Novembro de 1978 e 22 de Novembro de 1982;

— tenha sofrido de incapacidade para o trabalho em 1983 e, por conseguinte, lhe tenha sido impossível retomar a sua produção de leite nesse ano, em circunstâncias tais que as autoridades nacionais tenham posteriormente reconhecido que tinha o direito de escolher 1981 ou 1982 como outro ano de referência, em conformidade com o disposto no artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84;

— lhe tenha sido impossível basear-se na sua produção de leite em 1981 ou 1982 para efeitos de atribuição de uma quantidade de referência ao abrigo do Regulamento n.° 857/84 por esses dois anos fazerem parte do período de reconversão de quatro anos acima mencionado.

2. Quando um produtor não tenha produzido leite durante os doze meses do ano de referência, pode ser-lhe atribuída uma quantidade de referência ao abrigo dos artigos 9.°, n.° 2, e 5.°, n.° 4, alínea b), do Regulamento n.° 1546/88 da Comissão.»

M. Zuleeg
Juiz-relator