ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)
25 de Novembro de 1998 *

No processo T-222/97,

Alfons Steffens, residente em Aschendorf (Alemanha), representado por Walter Remmers, Willy Meyer e Angelika Kleymann, advogados em Papenburg, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Turk e Prum, 13 A, Avenue Guillaume,

demandante,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Jan-Peter Hix, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Hans-Jürgen Rabe e Marco Núñez Müller, advogados em Hamburgo e Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Alessandro Morbilli, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Dierck Booß, consultor jurídico principal, na qualidade de agente, assistido por Hans-Jürgen Rabe e Marco Núñez Müller, advogados em Hamburgo e Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandados,

* Língua do processo: alemão.

que tem por objecto um pedido de indemnização dos prejuízos pretensamente sofridos pelo demandante pelo facto de ter sido impedido de comercializar leite por aplicação do 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 (CEE) n.° 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), tal como completado pelo Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Primeira Secção),

composto por: B. Vesterdorf, presidente, R. M. Moura Ramos e P. Mengozzi, juízes,

secretário: A. Mair, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 24 de Junho de 1998,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

1 Em 1977, para reduzir um excedente de produção de leite na Comunidade, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1078/77, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos

lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143; a seguir «Regulamento n.° 1078/77»). Este regulamento oferecia aos produtores um prémio como contrapartida da subscrição de um compromisso de não comercialização de leite ou de reconversão dos efectivos bovinos, durante um período de cinco anos.

2 Em 1984, para fazer face a uma situação persistente de produção em excesso, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 856/84, de 31 de Março de 1984 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), que altera o 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. 13; EE 03 F2 p. 146; a seguir «Regulamento n.° 804/68»). O novo artigo 5.°-C deste último texto legislativo institui uma «imposição suplementar» sobre as quantidades de leite entregues pelos produtores que ultrapassem uma «quantidade de referência».

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 (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64; a seguir «Regulamento n.° 857/84»), fixou a quantidade de referência para cada produtor, com base na produção entregue durante um ano de referência.

4 Por acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321, a seguir «acórdão Mulder I»), e Von Deetzen (170/86, Colect., p. 2355), o Tribunal de Justiça declarou inválido o Regulamento n.° 857/84, tal como foi completado pelo Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208), por violação do princípio da confiança legítima.

5 Em cumprimento destes acórdãos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 764/89, de 20 de Março de 1989, que altera o Regulamento n.° 857/84 que estabelece as regras gerais para aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 84, p. 2). Nos termos deste regulamento modificativo, os produtores que tivessem subscrito compromissos de não comercialização ou de reconversão obtiveram uma quantidade de referência dita «específica» (também chamada «quota»).

6 A atribuição de uma quantidade de referência específica estava sujeita a várias condições. Além disso, a quantidade de referência era limitada a 60% da quantidade de leite ou de equivalente leite vendida pelo produtor nos doze meses anteriores ao mês de apresentação do pedido de prémio de não comercialização ou de reconversão.

7 Algumas condições de atribuição e a limitação da quantidade de referência específica a 60% foram declaradas inválidas pelo Tribunal de Justiça por acórdãos de 11 de Dezembro de 1990, Spagl (C-189/89, Colect., p. I-4539), e Pastätter (C-217/89, Colect., p. I-4585).

8 Na sequência destes acórdãos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1639/91, de 13 de Junho de 1991, que altera o Regulamento (CEE) n.° 857/84, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 150, p. 35, a seguir «Regulamento n.° 1639/91»), que atribuiu uma quantidade de referência específica aos produtores em causa.

9 Um dos produtores que estiveram na origem do recurso que conduziu à declaração de invalidade, pelo acórdão Mulder I, do Regulamento n.° 857/84 tinha entretanto, juntamente com outros produtores, intentado contra o Conselho e a Comissão uma acção de indemnização dos prejuízos sofridos pela falta de atribuição de uma quantidade de referência no âmbito de aplicação deste regulamento.

10 Por acórdão de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão (C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, a seguir «acórdão Mulder II»), o Tribunal de Justiça declarou a Comunidade responsável por esses prejuízos.

11 Na sequência deste acórdão, o Conselho e a Comissão publicaram, em 5 de Agosto de 1992, a comunicação 92/C 198/04 (JO C 198, p. 4, a seguir «comunicação de 5 de Agosto de 1992»). Após aí terem recordado as implicações do acórdão Mulder

II, e com o objectivo de lhe darem pleno efeito, as instituições manifestaram a sua intenção de adoptar as modalidades práticas de indemnização dos produtores em causa. Até à adopção destas modalidades, as instituições comprometeram-se a renunciar, em relação a todos os produtores com direito a indemnização, a invocar a prescrição resultante do artigo 43.° do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça (a seguir «Estatuto»). Todavia, o compromisso estava sujeito à condição de o direito à indemnização não ter ainda prescrito na data da publicação da comunicação ou na data em que o produtor se tinha dirigido a uma das instituições.

12 Em seguida, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 2187/93, de 22 de Julho de 1993, que prevê uma indemnização a favor de determinados produtores de leite ou de produtos lácteos que foram temporariamente impedidos de exercer a sua actividade (JO L 196, p. 6, a seguir «Regulamento n.° 2187/93»). Este regulamento prevê uma proposta de indemnização fixa destinada aos produtores que, em determinadas condições, sofreram prejuízos no âmbito da aplicação da regulamentação mencionada no acórdão Mulder II.

Matéria de facto na origem do pedido

13 O demandante é produtor de leite na Alemanha. Tendo subscrito, no âmbito do Regulamento n.° 1078/77, um compromisso que chegou ao seu termo em 12 de Outubro de 1983, não produziu leite durante o ano de referência escolhido nos termos do Regulamento n.° 857/84. Por conseguinte, não lhe pôde ser atribuída uma quantidade de referência nem pôde, portanto, comercializar qualquer quantidade de leite isenta da imposição suplementar após a entrada em vigor do Regulamento n.° 857/84.

14 O demandante recebeu uma quantidade de referência após a adopção do Regulamento n.° 1639/91. Pôde assim retomar a produção de leite a partir de 15 de Junho de 1991.

15 Por carta de 14 de Janeiro de 1993, pediu à Comissão uma indemnização dos prejuízos sofridos. Na sua resposta de 10 de Fevereiro de 1993, a Comissão sugeriu ao demandante que esperasse pelo regulamento que fixa a indemnização, que havia

sido anunciado pela comunicação de 5 de Agosto de 1992. A Comissão recordou que as instituições se tinham comprometido a renunciar à invocação da prescrição até ao termo do prazo que seria fixado por esse regulamento.

16 Por carta de 30 de Setembro de 1993, o demandante pediu às autoridades nacionais competentes que lhe fizessem uma proposta de indemnização, nos termos do Regulamento n.° 2187/93. Por carta das autoridades nacionais competentes de 25 de Janeiro de 1994, recebeu essa proposta, feita em nome e por conta do Conselho e da Comissão, de um montante de 10 061,54 DM. Ele não aceitou tal proposta no prazo de dois meses previsto no artigo 14.°, terceiro parágrafo, do Regulamento n.° 2187/93.

17 Por carta recebida em 7 de Junho de 1994, o demandante comunicou à Comissão que, como não estava de acordo com o cálculo da indemnização prevista, não podia aceitar a proposta. Na sua resposta de 5 de Agosto de 1994, a Comissão, recordando que a aceitação da proposta só podia ser incondicional e que, em caso de recusa, existia uma via de recurso para o Tribunal de Primeira Instância, concedeu um prazo suplementar de dez dias para uma aceitação eventual. O demandante não respondeu a esta carta.

Tramitação processual e pedidos das partes

18 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 30 de Julho de 1997, o demandante intentou a presente acção.

19 Conclui pedindo que o Tribunal se digne condenar os demandados a pagarem-lhe, a título de indemnização, o montante de 69 503,40 DM, acrescido de juros anuais à taxa de 8%, a contar de 1 de Outubro de 1993.

20 O Conselho e a Comissão, demandados, concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— indeferir o pedido;

— condenar o demandante nas despesas.

Fundamentos da decisão

21 Em apoio dos seus pedidos, o demandante defende que faz parte dos produtores de leite que foram temporariamente impedidos de exercer a sua actividade, na medida em que não pôde comercializar leite entre 1984 e 1992. Considera ter direito à indemnização integral dos prejuízos que resultaram desta situação. Em seu entender, a aplicação da regra da prescrição fixada pelo Regulamento n.° 2187/93 é ilícita, de modo que, não obstante esta regra, tem direito a obter a reparação do prejuízo que sofreu durante os anos de 1984 a 1987.

22 Baseando-se num rendimento de 0,60 DM por quilo de leite, o demandante avalia os seus prejuízos em 69 503,40 DM.

23 Na audiência, o demandante defendeu, em resposta às alegações dos demandados relativas à prescrição, que, em virtude do Regulamento n.° 2187/93, o prazo de prescrição tinha sido interrompido, em relação a todos os produtores, o mais tardar, até à data da comunicação de 5 de Agosto de 1992. Esta interrupção teve como consequência, segundo os princípios comuns à maior parte das ordens jurídicas dos Estados-Membros, para os quais remete o artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE, que um novo prazo de prescrição tinha começado a correr a partir dessa data.

24 Em seu entender, a recusa do demandante em relação à proposta de indemnização formulada ao abrigo do Regulamento n.° 2187/93 não impediu o interessado de beneficiar desse novo prazo de prescrição. Só teve como consequência que os demandados não ficaram, a partir desse momento, vinculados pela proposta.

25 Contestando o pedido do demandante, os demandados invocam três fundamentos baseados, respectivamente, no facto de o demandante ter podido produzir leite durante um período para o qual pede uma indemnização, na prescrição total ou parcial dos direitos invocados e na sobreavaliação do montante do pedido.

26 O Tribunal recorda que só há lugar à responsabilidade extracontratual da Comunidade decorrente de danos causados pelas instituições, prevista no artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE, se estiver reunido um conjunto de condições, relativamente à ilegalidade do comportamento censurado, à realidade do dano e à existência de um nexo de causalidade entre o comportamento ilegal e o prejuízo invocado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Dezembro de 1981, Ludwigshafener Walzmühle e o./Conselho e Comissão, 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Recueil, p. 3211, n.° 18, e do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Fevereiro de 1998, Pantochim/Comissão, T-107/96, Colect., p. II-311, n.° 48).

27 Em matéria de responsabilidade decorrente de actos de natureza normativa, o comportamento censurado à Comunidade deve, segundo jurisprudência constante (acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho, 5/71, Colect., p. 375, n.° 11, e de 25 de Maio de 1978, Bayerische HNL e o./Conselho e Comissão, 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209, n.° 4, Colect., p. 421; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Abril de 1997, Schröder e o./Comissão, T-390/94, Colect., p. II-501, n.° 52), constituir uma violação de uma regra superior de direito que proteja os particulares. Se a instituição adoptou o acto no exercício de um amplo poder de apreciação, como é o caso em matéria de Política Agrícola Comum, essa violação deve, além disso, ser suficientemente caracterizada, isto é, manifesta e grave (acórdãos do Tribunal de Justiça Bayerische HNL e o./Conselho e Comissão, já referido, n.° 6, de 8 de Dezembro de 1987, Grands Moulins de Paris/CEE, 50/86,

Colect., p. 4833, n.° 8, e Mulder II, n.° 12; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Dezembro de 1997, Quiller e Heusmann/Conselho e Comissão, T-195/94 e T-202/94, Colect., p. II-2247, n.os 48 e 49).

28 Como as instituições reconheceram na sua comunicação de 5 de Agosto de 1992, resulta do acórdão Mulder II que a responsabilidade da Comunidade existe em relação a cada produtor que tenha sofrido um prejuízo reparável pelo facto de ter sido impedido de comercializar leite em virtude do Regulamento n.° 857/84.

29 Em face das peças constantes dos autos, o demandante, que recebeu, em 1991, uma quantidade de referência específica, encontra-se na situação dos produtores referidos nesta comunicação. Tendo subscrito um compromisso de não comercialização no âmbito do Regulamento n.° 1078/77, foi impedido de retomar a comercialização de leite no termo deste compromisso, em virtude da aplicação do Regulamento n.° 857/84. Isto é, aliás, confirmado pelo facto de, em 25 de Janeiro de 1994, as autoridades alemãs competentes lhe terem feito, em nome e por conta do Conselho e da Comissão e ao abrigo do Regulamento n.° 2187/93, uma proposta de indemnização que ele não aceitou. O demandante tinha portanto, em princípio, direito a ser indemnizado dos seus prejuízos.

30 Todavia, deve examinar-se se, e em que medida, o seu pedido está abrangido pela prescrição.

31 A este propósito, constitui jurisprudência constante que o prazo de prescrição previsto no artigo 43.° do Estatuto do Tribunal de Justiça não pode começar a correr antes de estarem reunidas todas as condições a que está subordinada a obrigação de reparação e, nomeadamente, quando a responsabilidade resulte de um acto normativo, antes de se produzirem os efeitos danosos deste acto (acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de Janeiro de 1982, Birra Wührer e o./Conselho e Comissão, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 e 5/81, Recueil, p. 85, e De Franceschi/Conselho e Comis-

são, 51/81, Recueil, p. 117, n.os 10; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Abril de 1997, Hartmann/Conselho e Comissão, T-20/94, Colect., p. II-597, a seguir «acórdão Hartmann», n.° 107).

32 No presente caso, o prejuízo foi sofrido pelo demandante a partir do dia em que, após o termo do seu compromisso de não comercialização, poderia ter retomado a comercialização de leite, se uma quantidade de referência não lhe tivesse sido recusada. Como o compromisso de não comercialização terminou em Outubro de 1983, este prejuízo começou assim a ser sofrido no momento da entrada em vigor do Regulamento n.° 857/84, ou seja, em 1 de Abril de 1984. Foi portanto nesta data que o prazo de prescrição começou a correr.

33 Os demandados não têm razão ao defender que os direitos do demandante prescreveram na sua totalidade cinco anos após o início do prazo de prescrição.

34 Com efeito, o prejuízo que a Comunidade deve reparar não é um prejuízo causado instantaneamente. Este prejuízo prosseguiu quotidianamente, durante um certo período, em virtude da vigência de um acto ilegal, enquanto o demandante se viu na impossibilidade de obter uma quantidade de referência e, portanto, de comercializar leite. Em consequência, em função da data do acto interruptivo, a prescrição do artigo 43.° do Estatuto do Tribunal de Justiça aplica-se ao período anterior em mais de cinco anos a esta data, sem afectar os direitos nascidos no decurso de períodos posteriores (acórdão Hartmann, n.° 132).

35 Nos termos do artigo 43.° do Estatuto, a prescrição só se interrompe pela apresentação de um pedido no tribunal comunitário ou pela apresentação de um pedido prévio dirigido à instituição competente da Comunidade.

36 O argumento apresentado pelo demandante, segundo o qual a renúncia à invocação da prescrição, prevista na comunicação de 5 de Agosto de 1992, teve como consequência fazer correr um novo prazo de prescrição, deve ser rejeitado.

37 Com efeito, como salientam os demandados, o texto da comunicação menciona uma renúncia à invocação da prescrição e não uma interrupção desta. Previu simplesmente uma autolimitação do direito de invocar a prescrição, de que os produtores poderiam beneficiar nas condições referidas no Regulamento n.° 2187/93 (v., no mesmo sentido, o acórdão Hartmann, n.° 137).

38 A renúncia era um acto unilateral, que tinha em vista, a fim de limitar o número de acções intentadas, encorajar os produtores a esperarem pela aplicação do sistema de indemnização fixa previsto no Regulamento n.° 2187/93 (v., no mesmo sentido, o acórdão Hartmann, n.° 136).

39 Ao abrigo desse regulamento, os produtores podiam pedir que lhes fosse dirigida uma proposta de indemnização, cujo prazo de aceitação era de dois meses. No caso de rejeição da proposta, podiam intentar uma acção de indemnização nesse prazo de dois meses, durante o qual continuavam a beneficiar da renúncia à invocação da prescrição (acórdão Hartmann, n.° 138).

40 Tendo em conta o seu objectivo (v., *supra*, n.° 38), esta renúncia deixou de produzir efeitos no fim do período de aceitação da proposta de indemnização. A partir desse momento, na falta de aceitação da proposta e de propositura de uma acção, as instituições podiam portanto, de novo, invocar a prescrição.

41 No presente caso, a proposta de indemnização foi recebida pelo demandante em 28 de Janeiro de 1994. Não foi aceite no prazo de dois meses, previsto no Regulamento n.° 2187/93, e nenhuma acção de indemnização foi intentada nesse mesmo

prazo. Esse prazo foi em seguida prorrogado, em relação ao demandante, até ao termo de um último prazo de dez dias pela carta da Comissão de 5 de Agosto de 1994 (v., *supra*, n.° 17). Todavia, o demandante, durante esta prorrogação, nem aceitou a proposta nem intentou a acção. Já não pode portanto invocar o benefício da renúncia à invocação da prescrição, referida na comunicação de 5 de Agosto de 1992.

42 Ainda que se entendesse que a carta dirigida à Comissão em Junho de 1994, em que o demandante punha em causa o montante da proposta de indemnização, podia ser considerada como um pedido prévio, na acepção do artigo 43.° do Estatuto, deve declarar-se que o demandante não intentou qualquer acção no prazo de dois meses referido no artigo 173.° do Tratado, para o qual remete o artigo 43.° do Estatuto.

43 Como a acção foi intentada em 30 de Julho de 1997, o último prejuízo sofrido pelo demandante tinha ocorrido mais de cinco anos antes desta data, ou seja, em 1991, ano durante o qual ele tinha podido retomar a produção de leite.

44 Portanto, a acção foi intentada extemporaneamente, quando todos os direitos do demandante já estavam abrangidos pela prescrição.

45 Resulta de tudo quanto antecede que o pedido deve ser indeferido.

Quanto às despesas

46 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 87.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo o demandante sido vencido, há que condená-lo nas despesas, como foi pedido pelos demandados.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

1) Indeferir o pedido.

2) Condenar o demandante nas despesas.

Vesterdorf Moura Ramos Mengozzi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Novembro de 1998.

O secretário O presidente

H. Jung B. Vesterdorf