CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 24 de Setembro de 1998 *

1. As questões prejudiciais dirigidas ao Tribunal de Justiça pelo Bundesverwaltungsgericht têm por objecto a regulamentação comunitária relativa às quotas leiteiras. As questões reportam-se, mais precisamente, à parte dessa regulamentação que, adoptada na sequência dos acórdãos Mulder [1] e Von Deetzen [2], é aplicável aos produtores de leite e de produtos lácteos anteriormente submetidos à legislação que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira.

I — A regulamentação comunitária

2. A organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos foi estabelecida em 1968 por via do Regulamento (CEE) n.° 804/68 [3]. Visto que a situação deste mercado se caracteriza, desde a sua origem, por uma tendência para o desequilíbrio entre a oferta e a procura da qual resultam excedentes estruturais, a regulamentação comunitária é pautada pela preocupação do legislador de travar o aumento da produção.

O regime de prémios de não comercialização e de reconversão

3. Por esta razão, o Regulamento n.° 1078/77 [4] previu um determinado número de medidas com vista à redução da oferta. Foi nomeadamente instituído um sistema de concessão de prémios em benefício dos agricultores que, por um período de cinco anos, renunciassem à comercialização do leite e dos produtos lácteos provenientes da sua exploração, ou que, por um período de quatro anos, convertessem os seus efectivos bovinos de orientação leiteira para a produção de carne.

O regime da imposição suplementar

4. Em 1984, constatou-se que, não obstante as medidas aplicadas, o aumento da produção de leite prosseguia inexoravelmente. Verificando-se a necessidade de medidas mais rigorosas, a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos sofreu uma profunda alteração através da ins-

* Língua original: francês.

1 — Acórdão de 28 de Abril de 1988 (120/86, Colect., p. 2321).

2 — Acórdão de 28 de Abril de 1988 (170/86, Colect., p. 2355).

3 — Regulamento do Conselho, de 27 de Junho de 1968 (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146).

4 — Regulamento do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143).

tauração do regime de imposições suplementares, também designado por «regime das quotas leiteiras».

5. O artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68, aditado por força do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 856/84 [5], instituiu um sistema de imposição suplementar devida por todos os produtores (fórmula A) ou por todos os compradores (fórmula B) de leite de vaca pelas quantidades que ultrapassem uma quantidade de referência individual anual, denominada «quota leiteira». A República Federal da Alemanha acolheu a fórmula A.

6. Nos termos do n.° 3 do referido artigo, a soma das quantidades de referência atribuídas às pessoas sujeitas à imposição suplementar num Estado-Membro não poderá exceder uma quantidade global garantida, diferente consoante o Estado-Membro, que é igual à soma das quantidades de leite entregues a empresas que tratam ou transformam o leite ou outros produtos lácteos em cada Estado-Membro durante o ano civil de 1981, acrescidas de 1%.

7. As regras gerais relativas à aplicação da imposição suplementar foram estabelecidas no Regulamento (CEE) n.° 857/84 [6]. Na Alemanha, a quantidade de referência foi fixada tendo por base o ano de 1983. O artigo 2.°, n.° 2, deste regulamento, prevê, efectivamente, que os Estados-Membros possam determinar que, no seu território, a quantidade de referência seja igual à quantidade de leite ou de equivalente de leite entregue ou adquirida durante o ano civil de 1982 ou de 1983, afectada de uma percentagem estabelecida de modo a não ultrapassar a quantidade garantida definida no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 alterado.

8. No entanto, este sistema não previa a possibilidade da concessão de uma quota em benefício dos produtores que, em virtude da sua participação no regime temporário de não comercialização previsto no Regulamento n.° 1078/77, não haviam procedido à entrega ou vendido leite no decurso do ano de referência adoptado para efeito de atribuição de quotas (esta categoria de produtores é comummente designada «produtores Slom» [7]).

9. Nos dois acórdãos proferidos nos processos Mulder e Von Deetzen, o Tribunal de Justiça considerou que tal regulamentação devia ser declarada inválida na medida em que não prevê a atribuição de uma quantidade de referência aos produtores Slom, constituindo, assim, uma violação da confiança legítima que estes produtores podiam ter no carácter temporário dos efeitos do regime ao qual se submeteram.

5 — Regulamento do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento n.° 804/68 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61).

6 — Regulamento do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição referida no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64, a seguir também designado por «regulamento controvertido»).

7 — A expressão «Slom» provém do neerlandês «slachthoffers omschakeling» que significa «vítimas da reconversão». A sigla SLOM existia previamente na prática neerlandesa: ela provém de «Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproduktie» que significa «cessão da entrega e reconversão da produção de leite».

10. Com vista a conciliar a regulamentação com estes dois acórdãos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 764/89 [8], cujo artigo 1.° aditou ao Regulamento n.° 857/84 o artigo 3.°-A, o qual previu a atribuição provisória de uma quantidade de referência específica a determinadas categorias de produtores que tenham participado em regimes de não comercialização, desde que preenchessem determinadas condições.

11. Nos acórdãos Spagl [9] e Pastätter [10], os n.os 1 e 2 do artigo 3.°-A foram declarados inválidos. O Tribunal entendeu que estas disposições violavam as esperanças legítimas dos produtores que tivessem participado no regime de não comercialização. Por um lado, nos termos do n.° 1, os produtores cujo período de não comercialização terminava antes do dia 31 de Dezembro de 1983 eram, de facto, excluídos da atribuição de uma quota Slom sem qualquer razão válida. Por outro lado, a regra prevista no n.° 2 limitava a quantidade de referência específica provisória a 60% da quantidade de leite entregue ou vendida pelo produtor durante o período de doze meses que antecedeu a apresentação do pedido de prémio de não comercialização, o que corresponderia a uma taxa de redução de 40%, julgada excessiva quando comparada com as percentagens aplicáveis aos outros produtores.

12. Com vista a tirar as devidas consequências dos acórdãos Spagl e Pastätter, já referidos, o artigo 3.°-A, n.° 1, do regulamento controvertido foi alterado pelo artigo 1.°, ponto II, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 1639/91 [11]. Nesses termos, aditou-se ao n.° 1 do artigo em questão um segundo parágrafo, nos termos do qual a categoria dos produtores susceptíveis de beneficiar da quantidade de referência específica prevista no artigo 3.°-A se estende aos produtores cujo período de não comercialização ou de reconversão, em execução do compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, tenha terminado no decurso do ano de 1983.

13. O artigo 3.°-A, n.° 1, segundo parágrafo, tem a seguinte redacção:

«O produtor:

— cujo período de não comercialização ou de reconversão, em execução do compromisso assumido nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, tenha terminado em 1983...

ou

— ...

8 — Regulamento de 20 de Março de 1989, que altera o Regulamento n.° 857/84 (JO L 84, p. 2).

9 — Acórdão de 11 de Dezembro de 1990 (C-189/89, Colect., p. I-4539).

10 — Acórdão de 11 de Dezembro de 1990 (C-217/89, Colect., p. I-4585).

11 — Regulamento do Conselho, de 13 de Junho de 1991, que altera o Regulamento n.° 857/84 (JO L 150, p. 35).

receberá provisoriamente, mediante pedido formulado num prazo de três meses a contar de 1 de Julho de 1991, uma quantidade de referência específica, nas condições fixadas nas alíneas a), b) e d).»

II — Os factos e o processo nacional

14. Em Junho de 1981, foi concedido a G. Wilkens, recorrente no processo principal, um prémio para reconversão do seu efectivo bovino de orientação leiteira para a produção de carne.

15. Em Março de 1983, no decorrer de uma inspecção à exploração, o Bezirksregierung Hannover (governo da região de Hannover) detectou algumas irregularidades no abate das vacas leiteiras, tendo anulado a decisão de concessão do prémio de reconversão e exigido a restituição da primeira prestação deste prémio já paga, acrescida de juros.

16. O recurso desta decisão, interposto por G. Wilkens, foi julgado improcedente por acórdão do Verwaltungsgericht Hannover de 11 de Setembro de 1985, tal como veio a suceder com o recurso interposto deste aresto, por acórdão do Oberverwaltungsgericht Lüneburg de 26 de Abril de 1990. Estas duas decisões adquiriram força de caso julgado.

17. Em Junho de 1989, G. Wilkens pediu a atribuição de uma quantidade de referência específica provisória, a fim de retomar a produção de leite. A Landwirtschaftskammer Hannover (a seguir «câmara de agricultura de Hanôver»), recorrida no processo principal, certificou que estavam preenchidas as condições legais para a concessão de uma tal quota específica, reservando-se, em todo o caso, o direito de revogar o certificado no caso de o processo, ainda pendente no Oberverwaltungsgericht, conduzir a uma redução do prémio ou da quantidade de leite que serviu de base ao cálculo do prémio.

18. Na sequência do acórdão de 26 de Abril de 1990 do Oberverwaltungsgericht Lüneburg que confirmou a decisão de revogação do prémio, a câmara de agricultura de Hanôver, por decisão de 13 de Julho de 1992, revogou o referido certificado. Nestas condições, não podia ser atribuída qualquer quantidade de referência específica ao interessado.

19. O recurso por este interposto da decisão de revogação foi julgado improcedente pelo Verwaltungsgericht Hannover, o mesmo tendo sucedido com o recurso seguidamente interposto para o Oberverwaltungsgericht Lüneburg.

20. O recorrente no processo principal interpôs então para o Bundesverwaltungsgericht um recurso contra este último acórdão.

III — As questões prejudiciais

21. Entendendo que a resolução do litígio dependia da interpretação e, sendo caso disso, da validade do artigo 3.°-A, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento controvertido, o qual parece fazer depender a atribuição provisória de uma quantidade de referência específica e da boa execução do compromisso de não comercialização ou de reconversão assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, o Bundesverwaltungsgericht suspendeu a instância no processo principal e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 3.°-A, do Regulamento (CEE) n.° 857/84, na redacção do Regulamento (CEE) n.° 1639/91, exclui a atribuição de quantidades específicas de referência provisórias a produtores a quem tenha sido pedida a restituição dos prémios de não comercialização ou reconversão, devido a violação das obrigações assumidas?

2) Em caso afirmativo, aquela regulamentação é compatível com os princípios de direito comunitário da confiança legítima e da proporcionalidade?»

IV — Resposta às questões

22. Através da sua primeira questão, o Bundesverwaltungsgericht pretende saber se um produtor que tenha assumido um compromisso de não comercialização ou de reconversão nos termos do Regulamento n.° 1078/77 [12], mas que tenha perdido o direito ao respectivo prémio em virtude de não ter respeitado as obrigações impostas por esse mesmo compromisso, pode, não obstante, beneficiar de uma quantidade de referência específica, em conformidade com o disposto no artigo 3.°-A, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento controvertido, com vista a retomar a comercialização do leite.

23. Através da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal se, na eventualidade de resultar do preceito referido por último que o operador em causa não tem direito à atribuição de uma quantidade de referência específica, as disposições assim interpretadas são compatíveis com o princípio da confiança legítima e da proporcionalidade.

24. A interpretação da regulamentação aplicável que proporemos ao Tribunal será nomeadamente exposta à luz destes princípios, o que nos leva a examinar conjuntamente as duas questões submetidas pelo juiz de reenvio.

12 — Por uma questão de simplificação, a expressão «não comercialização» deverá, de ora em diante, nas presentes conclusões, entender-se como «não comercialização ou reconversão».

25. As questões em apreço referem-se às disposições constantes do artigo 3.°-A do regulamento controvertido, aditadas pelo Regulamento n.° 1639/91 com o objectivo de, nomeadamente, aplicar o regime de imposição suplementar aos produtores cujo período de não comercialização tenha terminado em 1983. Segundo o Bundesverwaltungsgericht, «as obrigações do recorrente resultantes da sua participação no programa de não comercialização cessaram em 2 de Março de 1983, com a anulação da concessão do prémio» [13].

26. Como justamente salienta o órgão jurisdicional de reenvio [14], o texto da norma aplicável não nos auxilia grandemente, podendo ser feitas duas leituras das disposições em causa.

27. Com efeito, a condição, aposta à atribuição de uma quota específica, de termo do período de não comercialização em 1983, «... em execução do compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77...», pode ser interpretada no sentido de comportar a exigência de o produtor em causa ter respeitado as diferentes obrigações que decorrem desse compromisso. Ainda que a natureza das obrigações cuja violação obstaria à concessão de uma quantidade de referência específica não esteja apurada, tal leitura significaria que o direito ao regime de imposição suplementar estaria sempre subordinado ao respeito do compromisso assumido no âmbito do regime de não comercialização, sendo que, no caso vertente, este direito é posto em causa pela anulação da decisão de atribuição do prémio inicialmente atribuído a G. Wilkens.

28. Contudo, pode igualmente entender-se que esta condição se limita a exigir o termo do período de não comercialização em 1983, como sugere, aliás, o objectivo da reforma que levou o legislador comunitário a alterar o conteúdo do artigo 3.°-A. Saliente-se, a este propósito, que o Regulamento n.° 1639/91 visa precisamente alargar o âmbito de aplicação do regime de imposição suplementar aos produtores cujo período de não comercialização terminou durante o ano de 1983 [15]. De acordo com esta interpretação, a referência à «... execução do compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77...» serviria simplesmente para indicar a regulamentação em que se baseia o compromisso em causa.

29. Face ao exposto, afigura-se necessário, para responder às questões colocadas, proceder ao exame da finalidade prosseguida quer pela regulamentação aplicável quer, mais precisamente, pelo artigo 3.°-A do regulamento controvertido.

30. Como tivemos oportunidade de afirmar, o regime de imposição suplementar, tal como o regime de prémios de não comercialização, destina-se a remediar a situação em que se encontra o mercado dos produtos lácteos na

13 — Ponto II, primeiro parágrafo da tradução portuguesa do despacho de reenvio.

14 — *Ibidem*, n.os 2 e 3.

15 — V. n.° 12 das presentes conclusões.

Comunidade, caracterizada por excedentes estruturais resultantes de um desequilíbrio entre a oferta e a procura [16].

31. O principal objectivo destas sucessivas regulamentações consiste em restabelecer o equilíbrio no mercado do leite e dos produtos lácteos através da redução da oferta.

32. O artigo 3.°-A do regulamento controvertido, que visa permitir aos produtores que assumiram um compromisso nos termos do regime de não comercialização beneficiarem do regime de imposição suplementar, situa-se na intersecção dos dois sistemas.

33. Esta disposição justifica-se pela necessidade de preservar a confiança legítima desta categoria de operadores.

34. Importa, com efeito, recordar que o regime inicial de imposição suplementar não tinha em consideração o caso dos produtores sujeitos ao regime de não comercialização que não haviam procedido à entrega de leite durante o ano de referência em virtude do seu compromisso de não comercialização.

35. Por forma a garantir o respeito do princípio da confiança legítima, o legislador comunitário foi, portanto, levado a completar o regulamento controvertido através do aditamento do artigo 3.°-A, no qual se enunciam as modalidades de atribuição de quotas específicas aos produtores visados.

36. Com vista a determinar o exacto alcance do artigo 3.°-A, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento controvertido, cumpre remeter para a jurisprudência do Tribunal de Justiça, na qual a disposição em causa tem origem directa [17].

37. Na fundamentação dos acórdãos Mulder e Von Deetzen, já referidos, o Tribunal declarou que «... a regulamentação relativa à imposição suplementar sobre o leite provoca restrições... para os produtores *que, em cumprimento do compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, não tenham procedido a entregas de leite* durante o ano de referência» [18].

38. A atribuição de uma quantidade de referência específica está, pois, muito claramente reservada aos produtores vinculados pelo regime de não comercialização que *não tenham, efectivamente, comercializado* leite ou produtos lácteos à data em que expirou o período correspondente ao seu compromisso.

16 — Primeiro considerando do Regulamento n.° 1078/77 e primeiro a quarto considerando do Regulamento n.° 856/84.

17 — Primeiro considerando do Regulamento n.° 764/89.

18 — N.os 25 e 14, respectivamente. Sublinhado nosso.

39. A comercialização de leite ou de produtos lácteos por um produtor, em violação do compromisso assumido ao abrigo do Regulamento n.° 1078/77, gera duas consequências.

40. Por um lado, e por aplicação deste regulamento, cujos termos foram desrespeitados, é evidente que a atribuição do prémio de não comercialização deixa de se justificar.

41. No acórdão Jensen [19], o Tribunal salientou que «... a causa jurídica essencial da concessão e da aquisição definitiva do prémio de não comercialização é a cessação efectiva de toda e qualquer comercialização dos produtos durante a totalidade do período quinquenal...».

42. Por outro lado, nos termos do regulamento controvertido, o produtor em causa não pode ser considerado como um dos que podem reivindicar a atribuição de uma quantidade de referência específica.

43. O âmbito de aplicação pessoal do artigo 3.°-A não abrange, manifestamente, os produtores que tenham violado a obrigação de não comercialização. Esta disposição visa, pelo contrário, garantir a confiança legítima dos operadores económicos que, nos termos do Regulamento n.° 1078/77, não tenham comercializado leite, sem que, por esse facto, tenham renunciado a retomar a produção e a comercialização uma vez terminado o prazo legal do período de compromisso.

44. Um produtor nessas condições não poderá invocar *o princípio da confiança legítima* contra uma recusa de concessão de uma quota específica.

45. Na eventualidade de a perda do direito ao prémio resultar de uma violação da obrigação de não comercialização, a confiança que o interessado tenha podido depositar no carácter limitado dos efeitos do regime a que inicialmente se sujeitou, traduzido na impossibilidade de comercializar leite e produtos lácteos apenas durante um determinado período e na faculdade de, posteriormente, retomar essa comercialização, deixa de ter cabimento: a proibição de comercialização foi desrespeitada e a questão ligada à retoma das vendas deixa de se colocar, visto que esta já teve lugar.

46. Cumpre assinalar que, neste caso, a recusa de atribuição de uma quota específica não constitui uma sanção. A Comissão afirmou, com razão, que a recuperação do prémio, tal como a recusa de atribuição de uma quota específica, apenas constituem as consequências jurídicas da aplicação de um regime legal. De acordo com a mesma lógica, entendemos

19 — Acórdão de 22 de Setembro de 1988 (199/87, Colect. p. 5045, n.° 30). V., mais recentemente, o acórdão de 6 de Junho de 1996, Ecroyd (C-127/94, Colect., p. I-2731, n.° 48)

que, quando as condições impostas por uma regulamentação para a atribuição de um direito não estão preenchidas, a recusa desse direito não pode ser qualificada como sanção, devendo simplesmente ser considerada como a consequência da delimitação do âmbito de aplicação do regime em causa [20].

47. O produtor em apreço encontra-se numa situação idêntica à de um operador que, não tendo optado por beneficiar dos prémios concedidos nos termos do Regulamento n.° 1078/77, nunca tenha cessado a sua produção ou comercialização de leite ou produtos lácteos.

48. Tal como afirmou a Comissão em sede de audiência, um produtor em tal situação estará sujeito ao regime geral de imposição suplementar consagrado no artigo 5.°-C, n.° 1, do Regulamento n.° 804/68 e no artigo 2.° do regulamento controvertido, os quais prevêem a atribuição de uma quantidade de referência calculada em função da quantidade de leite ou equivalente de leite entregue durante o ano de referência, sobre a qual incide uma percentagem estabelecida por forma a que não seja excedida uma quantidade garantida fixada para cada Estado-Membro.

49. Subscrevemos igualmente a tese da Comissão segundo a qual o produtor faltoso só é privado da atribuição de uma quantidade de referência específica na medida correspondente às quantidades de leite que comercializou.

50. Tal como recorda a Comissão, a necessidade que daqui decorre para as autoridades competentes dos Estados-Membros de estarem em condições de determinar, em cada caso individual, as quantidades de leite precisas que desta forma foram colocadas no mercado afigura-se-nos como imposta pela exigência de uma execução eficaz da política agrícola comum, ligada ao apuramento de elementos quantificados.

51. A referida necessidade justifica-se também pela aplicação do *princípio da proporcionalidade*. Por força deste princípio, uma disposição de direito comunitário deve ser apta a alcançar o objectivo visado, sem ir além do necessário para o atingir.

52. É incontestável que, ao proibir-se a atribuição de uma quantidade de referência específica em benefício de produtores que tenham comercializado leite em violação do seu compromisso, nem por isso deixa de se atingir a finalidade inicial do artigo 3.°-A que consiste em permitir aos operadores que tenham suspendido toda e qualquer actividade de comercialização em cumprimento desse compromisso retomar a sua produção.

20 — V. as considerações tecidas pelo advogado geral F. G. Jacobs quanto ao conceito de sanção no direito comunitário, em particular no que se refere ao sentido, por vezes demasiado amplo, que lhe é atribuído, nas suas conclusões relativas ao acórdão de 27 de Outubro de 1992, Alemanha/Comissão (C-240/90, Colect. p. I-5383), nomeadamente no n.° 30.

53. A interpretação que propomos não se afigura contrária ao princípio da proporcionalidade, na medida em que o cálculo da quota específica a atribuir e, por conseguinte, a sua eventual recusa, se efectua estritamente em função da quantidade de leite comercializada em violação do compromisso assumido pelo produtor.

54. Em nosso entender, uma interpretação do texto em apreço no sentido proposto pelo Conselho, que consiste em privar um produtor de toda e qualquer quota específica ainda que este tenha violado apenas parcialmente o seu compromisso, tão-pouco contraria o princípio da proporcionalidade. Esta interpretação seria simplesmente motivada por outra preocupação, fundada, por seu turno, no efeito dissuasivo da recusa. Mas, neste caso, o artigo 3.°-A, n.° 1, segundo parágrafo, alterando então a sua natureza, instituiria uma verdadeira sanção. Ora, tal interpretação não nos parece compatível quer com as exigências da segurança jurídica quer com a finalidade dissuasiva desta disposição, tendo em conta a imprecisão do texto em causa relativamente ao alcance das consequências da sua violação.

55. Deve, portanto, e por maioria de razão, prevalecer a ideia de uma diminuição da quota específica proporcional à dimensão da violação da obrigação de não comercialização.

56. O regime a aplicar ao produtor faltoso nem sempre é facilmente determinável, como atesta a formulação da questão colocada pelo juiz de reenvio. Este refere-se às consequências, para os produtores, da obrigação de restituir o prémio na sequência de um incumprimento do seu compromisso, *sem facultar elementos mais precisos sobre a natureza da violação imputada.*

57. Cumpre, portanto, averiguar se outro incumprimento, que não a violação da obrigação de não comercialização propriamente dita, poderia também excluir a atribuição de uma quantidade de referência específica [21].

58. No acórdão Drewes [22], o Tribunal determinou que resultava de diversas disposições do Regulamento (CEE) n.° 1307/77 [23] que o direito ao prémio era perdido em caso de omissão das formalidades de marcação e registo dos animais, por tal omissão acarretar a impossibilidade de provar que os animais em causa foram utilizados para os fins pretendidos.

59. Proferido, porém, exclusivamente à luz do Regulamento n.° 1078/77, o referido acórdão não permite determinar as consequên-

21 — Um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77 não abrange apenas a obrigação de o produtor não ceder leite nem produtos lácteos provenientes da sua exploração durante o período de não comercialização, mas abrange igualmente, por exemplo, a obrigação de não alugar, nem confiar a outrem, a título oneroso ou gratuito, o seu efectivo leiteiro, ou ainda de não ceder o referido efectivo, excepto para abate ou exportação.

22 — Acórdão de 18 de Abril de 1989 (358/87, Colect., p. 891, n.os 23 e segs.).

23 — Regulamento da Comissão, de 15 de Junho de 1977, relativo às regras de aplicação do regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e da reconversão de efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 150, p. 24).

cias da perda do direito ao prémio, devida a outras razões que não a própria não comercialização, sobre a atribuição de uma quantidade de referência específica.

60. Pelo contrário, no acórdão Ecroyd, já referido, uma das questões suscitadas referia-se, precisamente, à atribuição de uma quantidade de referência específica no caso de um tal incumprimento.

61. Nesse acórdão não se contestava o respeito efectivo, pelo sucessor numa exploração agrícola, da obrigação subscrita pelo seu antecessor de não comercializar leite ou produtos lácteos durante o período de não comercialização [24]. O que estava em causa era a não subscrição, pelo sucessor numa exploração agrícola, de um compromisso de prosseguir a execução das obrigações assumidas pelo seu antecessor. O Tribunal entendeu que «... não pode admitir-se que a inobservância de uma simples formalidade, como... [a presente], acarrete a exclusão do sucessor numa exploração agrícola de um regime de não comercialização, à semelhança do que aconteceria se não tivesse efectivamente respeitado o compromisso de não comercialização» [25].

62. O Tribunal acrescentou que importava «... declarar que o pedido [do produtor] destinado a obter uma quantidade de referência específica não poderia ser indeferido pelo facto de não se ter comprometido por escrito a prosseguir a execução das obrigações assumidas pelo seu antecessor» [26].

63. O acórdão Ecroyd confirma, em nosso entender, a tese de que a prova da não comercialização é suficiente para justificar a atribuição de uma quantidade de referência específica, mesmo que outras exigências não tenham sido respeitadas.

64. A circunstância de os direitos e as obrigações em causa, decorrentes do regulamento controvertido, serem os de um explorador agrícola que assumiu a sucessão de um operador admitido a participar num regime de não comercialização não obsta a que se transponha a solução enunciada pelo Tribunal para uma situação na qual o interessado é, desde o início, titular ou candidato a esses mesmos direitos e obrigações.

65. Num caso como no outro, a obrigação de não comercialização impõe-se ao explorador agrícola em exercício, sendo certo que, no acórdão Ecroyd, a particularidade resultante da transmissão da exploração, caracterizada pela obrigação de o sucessor se comprometer por escrito a prosseguir a execução das obrigações subscritas pelo seu antecessor, não foi julgada suficientemente importante para justificar que o seu incumprimento conduzisse à

24 — V. o n.º 49 do acórdão.
25 — *Ibidem*, n.º 50.
26 — *Ibidem*, n.º 51.

revogação do prémio e à recusa de atribuição de uma quantidade de referência específica.

66. Quanto a este aspecto, poder-se-ia, é certo, defender que a não observância de uma outra obrigação legitimaria, para além da perda do prémio, a recusa de atribuição de uma quota específica. Por exemplo, a cessão do efectivo leiteiro para outros fins que não o abate ou a exportação [27].

67. Somos, porém, de parecer que a não observância deste tipo de obrigações, já regulada pelo regime estabelecido no Regulamento n.° 1078/77, o qual permite, neste caso, a restituição dos montantes pagos, não é equiparável à violação da obrigação de não comercialização. Com efeito, a prova do desrespeito destas obrigações não é suficiente para demonstrar uma cessão efectiva de leite ou de produtos lácteos, sendo certo que só ela, pelos motivos já indicados, justificaria a recusa de atribuição de uma quantidade de referência específica.

68. Da mesma forma, entendemos que também deverá ser afastada a tese, que o acórdão Ecroyd parece preconizar, segundo a qual existiria um nexo necessário entre a concessão ou manutenção de um prémio de não comercialização e a atribuição de uma quantidade de referência específica.

69. A manutenção do prémio afastaria automaticamente qualquer fundamento de recusa de atribuição da quota requerida e, inversamente, a revogação do prémio obstaria à atribuição da quantidade de referência específica.

70. Na verdade, a falta de cumprimento da formalidade controvertida que esteve na origem do acórdão Ecroyd parece ter sido considerada pelo Tribunal como sendo igualmente insuficiente para justificar a revogação do prémio e a recusa da quota específica, o que explica a validação das duas medidas.

71. Em nosso entender, não será necessariamente assim em todas as circunstâncias, precisamente em virtude do objectivo prosseguido pelo artigo 3.°-A.

72. A perda do direito ao prémio de não comercialização não conduz necessariamente à recusa de atribuição de uma quota específica, excepto quando o incumprimento da obrigação assumida pelo explorador agrícola, nos termos do Regulamento n.° 1078/77, consista na violação da obrigação de não comercialização.

73. Cumpre relembrar que esta perda constitui a consequência legal, que decorre, sem margem para dúvidas, do regime instituído

27 — No caso vertente, afigura-se que este tipo de acusação está na origem, pelo menos em parte, das decisões que G. Wilkens decidiu contestar judicialmente. Assinale-se, por outro lado, que o sucesso do fundamento invocado pela câmara de agricultura de Hanôver, assente na violação desta obrigação, parece ter-se prendido com a aplicação de regras relativas ao ónus da prova.

pelo Regulamento n.° 1078/77 [28], da eventual violação de uma das múltiplas obrigações com ele relacionadas, entre as quais se encontra a obrigação de não comercialização.

74. O sistema instituído pelo artigo 3.°-A tem outra finalidade que não a de garantir uma aplicação efectiva deste regime. O sistema em causa prossegue o único e exclusivo objectivo de permitir aos produtores que tenham suspendido a comercialização retomá-la após o período legal, nos termos do regulamento controvertido. Acrescentar à recusa de atribuição de um prémio a recusa de atribuição de uma quota específica quando não se verificou qualquer comercialização seria tentar colmatar o silêncio do artigo 3.°-A, n.° 1, segundo parágrafo, ignorando esta finalidade. Privar-se-ia assim o produtor que tivesse observado a sua obrigação de não comercialização do direito de retomar a produção por motivos não directamente ligados à redução dos excedentes.

75. Parece-nos de igual modo razoável defender que a recusa de atribuição de uma quantidade de referência específica só se poderá fundamentar na perda do direito ao prémio de não comercialização se esta mesma perda resultar de uma violação, claramente comprovada, da obrigação de não comercialização.

76. Reportando-nos, em concreto, ao processo principal, constata-se que a leitura dos autos não permite determinar de forma inequívoca os factos imputados a G. Wilkens, pelas autoridades nacionais competentes, que estiveram na origem da revogação do prémio de não comercialização e, consequentemente, da recusa de atribuição da quota específica.

77. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, não resulta do acórdão recorrido que o recorrente tenha desrespeitado a proibição de produzir leite, e a câmara agrícola de Hanôver também não o afirma [29]. Por seu lado, G. Wilkens alega que não é acusado de ter continuado a produção de leite durante o período de reconversão [30]. O Conselho, pelo contrário, afirma que G. Wilkens não fez prova do cumprimento da obrigação de não ceder os produtos lácteos durante o referido período [31].

78. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a câmara de agricultura de Hanôver justificou pela retirada do prémio de não comercialização a revogação do certificado provisório que atestava estarem reunidas as condições para a atribuição de uma quota específica [32].

28 — No acórdão Jensen, já referido, lê-se que: «... do teor das disposições em causa [nomeadamente do Regulamento n.° 1078/77] *resulta claramente que, em caso de não cumprimento das obrigações resultantes do regime de prémios*, o montante do prémio pago deve ser reembolsado...» (n.° 27, sublinhado nosso).

29 — Ponto II, terceiro parágrafo, da tradução portuguesa do despacho de reenvio.

30 — No n.° 1, primeiro parágrafo, das suas observações escritas.

31 — No n.° 6, segundo parágrafo, das suas observações escritas.

32 — Ponto I, quarto parágrafo, da tradução portuguesa do despacho de reenvio.

79. Em nosso entender, não compete ao Tribunal analisar os elementos que fundamentaram a revogação do prémio ou a recusa de atribuir ao recorrente uma quota específica.

80. Compete ao juiz competente do processo principal, através dos meios conferidos pelo direito nacional, investigar e identificar as circunstâncias que permitam demonstrar ou, pelo contrário, afastar a hipótese da violação, por G. Wilkens, da sua obrigação de não comercialização ou ainda apurar o alcance exacto desta violação, com vista a daí retirar as devidas consequências, à luz das orientações que propomos ao Tribunal definir, quanto à validade da recusa de uma quantidade de referência específica.

Conclusão

81. À luz das considerações que precedem, propomos que o Tribunal responda da seguinte forma às questões prejudiciais apresentadas pelo Bundesverwaltungsgericht:

«1) O artigo 3.°-A, n.° 1, segundo parágrafo, 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, na redacção do Regulamento (CEE) n.° 1639/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991, deve ser interpretado no sentido de que se opõe à atribuição provisória de um quantidade de referência específica a um produtor contra o qual tenha sido decidida a perda do direito ao recebimento de um prémio de não comercialização ou de reconversão ou a restituição do montante desse prémio se o motivo dessa decisão se dever à violação, por esse produtor, da obrigação de não comercialização subscrita nos termos 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.

2) O exame da segunda questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 3.°-A, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 857/84.»