CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ
apresentadas em 21 de Maio de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Os factos

1. O pedido prejudicial do Finanzgericht Hamburg, de que hoje tratamos, tem por objecto a validade de uma modalidade do artigo 3.°-A 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 [1]. Como se sabe, no seguimento dos acórdãos Mulder [2] e Von Deetzen [3], o legislador comunitário introduziu este artigo no regulamento relativo à imposição suplementar, anteriormente adoptado para combater os excedentes estruturais do mercado dos produtos lácteos [4], a fim de tomar em conta a situação particular dos produtores agrícolas que tinham cumprido um compromisso de não comercialização ou de reconversão de acordo com o disposto no Regulamento (CEE) n.° 1078/77 [5] durante o ano de referência determinante para as quantidades isentas de imposição suplementar.

2. O artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, cuja versão original [6] é objecto da questão prejudicial, contém, para a atribuição das quantidades de referência «específicas» que nele são previstas, uma série de condições e de restrições, tendo algumas delas já sido submetidas ao exame do Tribunal de Justiça. No caso vertente, o Finanzgericht Hamburg deseja saber se o disposto no artigo 3.°-A, n.° 1, segundo travessão, é válido. Nos termos deste último, uma quantidade de referência específica apenas é atribuída ao produtor

«que não tenha recebido uma quantidade de referência — tratando-se do cessionário do prémio — ao abrigo do artigo 2.° do presente regulamento».

3. A fórmula «tratando-se do cessionário do prémio» remete para os artigos 6.° do Regulamento n.° 1078/77 e 3.°-A, n.° 2, terceiro parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.° 857/84. No que diz respeito ao artigo 6.° do Regulamento n.° 1078/77, este rege a possibilidade de um agricultor, que tenha retomado uma exploração ou uma parte da exploração, continuar os compromissos de não comercialização ou de reconversão subscritos pelo anterior proprietário. Este artigo estabelece:

«1. Um qualquer sucessor, numa exploração agrícola, se pode comprometer, por escrito,

* Língua original: alemão.

1 — JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64.

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

3 — Acórdão proferido no mesmo dia (170/86, Colect., p. 2355).

4 — A saber, pelo Regulamento (CEE) n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, 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 84, p. 2).

5 — 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).

6 — Este artigo foi entretanto alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1639/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991 (JO L 150, p. 35). Todavia, estas alterações não dizem respeito à cláusula em litígio (v. a seguir, n.os 21 e segs.).

a continuar a execução das obrigações subscritas pelo seu antecessor.

Neste caso, os montantes já pagos ficam retidos a este último e o saldo é creditado ao seu sucessor.

No caso contrário, os montantes já pagos são reembolsados pelo antecessor.

2. No caso de apenas uma parte da exploração ser cedida, o interessado continua a ter direito ao prémio se a pessoa a quem ele cedeu se comprometer por escrito a continuar a execução das obrigações subscritas pelo seu antecessor. No caso contrário, uma parte dos montantes já pagos é reembolsada pelo antecessor, calculada em função da superfície forrageira cedida.»

4. O artigo 3.°-A, n.° 2, terceiro parágrafo, diz respeito às consequências da cessão pelo produtor (no âmbito da disposição já referida) de uma parte da sua exploração no decurso do período de não comercialização ou de reconversão sobre a atribuição da quantidade de referência específica.

5. Neste caso:

«— a quantidade de referência específica do cedente estabelecida nos termos acima referidos será igual a 60 % da quantidade em relação à qual tenha sido mantido o direito ao prémio,

— a quantidade de referência específica do cessionário estabelecida nos termos acima referidos será igual a 60 % da quantidade em relação à qual tenha sido adquirido o direito ao prémio».

6. Estas disposições constituem o pano de fundo da situação factual que está na base do presente pedido de decisão prejudicial.

7. O recorrente no processo principal (a seguir «recorrente») produziu leite em certas terras por si exploradas, no decurso do ano de referência adoptado pela República Federal da Alemanha (1983). Em 1984 obteve, portanto, uma quantidade de referência de 183 816 kg, em conformidade com o artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84. Tendo adquirido, em 23 de Março de 1984, um terreno suplementar com uma área de 2,5 ha de utilização agrícola, pediu o aumento dessa quantidade no que diz respeito ao terreno adquirido, e isto em aplicação do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84. Este último terreno integrava-se numa exploração com uma área de 16,83 ha de utilização agrícola na qual existiam, em 1980, catorze vacas leiteiras. O produtor tinha interrompido a produção de leite em 10 de Janeiro de 1981, durante um período de quatro anos, em execução de um compromisso assumido com base no Regulamento n.° 1078/77. O recorrente tinha retomado este compromisso no que se refere ao terreno adquirido.

8. Após a adopção do Regulamento n.° 764/89, a Landwirtschaftskammer Hannover certificou ao recorrente uma quantidade de referência específica provisória igual a 60 % da quantidade de leite que, em seu entender, tinha sido transferida ao recorrente com a venda do terreno. Foi nesta base que a central leiteira a que o recorrente entrega o seu leite aumentou a quantidade

de referência deste último em 6 820, fazendo-a assim passar para um total de 190 636 kg.

9. O Hauptzollamt Lüneburg ordenou a anulação do novo cálculo da quantidade de referência com fundamento em que, nos termos do artigo 3.°-A, n.° 1, segundo travessão, do Regulamento n.° 857/84, o recorrente não podia obter a atribuição de uma quantidade de referência específica provisória, uma vez que já tinha uma, calculada com base nas suas entregas de leite em 1983.

10. O recorrente pediu a anulação desta decisão junto do Finanzgericht Hamburg, que submeteu então ao Tribunal de Justiça, em conformidade com o artigo 177.° do Tratado CEE, a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 3.°-A, n.° 1, segundo travessão, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 764/89 do Conselho, é válido na medida em que impede os cessionários dum prémio atribuído nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1078/77 do Conselho que já tenham uma quantidade de referência atribuída em conformidade com o artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84 de receberem uma quantidade de referência específica provisória?»

11. Referindo-se aos acórdãos Mulder e Von Deetzen, já referidos, o Finanzgericht inclina-se em responder afirmativamente a esta questão, ponto de vista, aliás, partilhado pelo Finanzgericht Düsseldorf, que submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão semelhante no processo C-247/91[7].

7 — Börsch, acórdão ainda não proferido.

12. Na minha tomada de posição, que se segue, abordarei se necessário outros detalhes respeitantes aos factos e à regulamentação aplicável. No restante, permito-me remeter para o relatório para audiência.

B — Tomada de posição

13. I — A discussão efectuada perante o Tribunal de Justiça para responder à questão de validade submetida repousava sobre uma interpretação precisa da cláusula a examinar, interpretação sobre a qual o Finanzgericht Hamburg já tinha baseado a questão submetida e os fundamentos da sua decisão de reenvio. Esta interpretação pretende que os agricultores na situação do recorrente são excluídos da atribuição de uma quantidade de referência específica, sendo esta situação caracterizada pelos seguintes elementos:

— o requerente, em conformidade com o artigo 3.°-A, n.° 2, terceiro parágrafo, comprou a um terceiro uma parte da sua exploração submetida a um compromisso de não comercialização ou de reconversão, no decurso do período abrangido por este compromisso;

— além disso, obteve ao abrigo do artigo 2.° uma quantidade de referência para uma *outra exploração por si gerida.*

14. Embora o texto da disposição também autorize interpretá-la no sentido de que a proibição de acumulação de quantidades de referência *diz respeito a uma única e mesma exploração* — o que faz eventualmente ver de outra forma as dúvidas submetidas ao Tribunal no respeitante à validade da disposição em causa —, deve todavia retirar-se

da economia do artigo 3.°-A que o legislador comunitário quis instituir as consequências jurídicas em causa no caso vertente. Como recentemente o advogado-geral F. G. Jacobs expôs detalhadamente nas suas conclusões no processo Dowling, o Tribunal não pode ignorar a intenção clara do legislador que objectivamente decorre da disposição — mesmo na perspectiva de uma interpretação conforme com o Tratado e os princípios de direito do mesmo nível hierárquico [8]. Os limites da interpretação assim compreendidos podem resultar não apenas dos termos claros da disposição [9], mas igualmente da sua economia e do seu objectivo [10].

15. No que respeita à economia do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, os seguintes elementos jogam em favor da interpretação defendida.

16. De acordo com o n.° 2, terceiro parágrafo, desta disposição, o cessionário do prémio obtém — no caso de o produtor ter cedido *em parte* a sua exploração no decurso do período de não comercialização ou de reconversão — uma quantidade de referência específica parcial. Um agricultor que retomou a *totalidade* da exploração, comprometendo-se a continuar a execução das obrigações de não comercialização ou de reconversão do seu antecessor (e, portanto, também beneficiando dos prémios correspondentes ao período remanescente — v. artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 1078/77) antes de caducadas essas obrigações, tem direito, como o sublinhou a justo título o advogado-geral J. Mischo [11], à quantidade de referência específica total pertencente a esta exploração. Esta conclusão resulta, na minha opinião, de uma confrontação do n.° 1, segundo parágrafo, alínea a), com o n.° 2, terceiro parágrafo, do artigo 3.°-A.

17. O produtor intitulado «cessionário do prémio» na disposição em causa é, pois, equiparado ao seu antecessor no que se refere ao direito à atribuição de uma quantidade de referência específica.

18. Nestas condições, não se compreende porque é que o legislador comunitário teria querido evitar uma acumulação com a quantidade de referência do artigo 2.° (relacionada com a mesma área de utilização agrícola) unicamente no que se refere ao cessionário do prémio e não no caso do explorador inicial. O objectivo consistente em impedir essa acumulação é na realidade já prosseguido — para as duas categorias de pessoas — pelas datas-limite fixadas no n.° 1 da disposição, e isto independemente de se saber em que versão, quer se trate da do Regulamento n.° 764/89 ou da do Regulamento n.° 1639/91. No que diz respeito à primeira versão referida, esta prevê no n.° 1, primeiro travessão, datas-limite e estabelece que o direito à obtenção de uma quantidade de referência específica apenas existe quando o período de não comercialização ou de reconversão expirou após essas datas. Decorre de um exame global dos primeiro e segundo considerandos do Regulamento n.° 764/89 que estas disposições deviam permitir atribuir quantidades de referência específicas apenas aos agricultores que precisamente não podiam obter quantidades de referência ao abrigo do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 em virtude do compromisso de não comercialização ou de reconversão que recaía sobre a exploração.

8 — Conclusões de 8 de Abril de 1992 no processo C-85/90, Dowling, n.os 10, 15, (Colect. 1992, pp. I-5205, I-5315).

9 — Acórdão de 14 de Junho de 1990, Weiser, n.° 8 (C-37/89, Colect., p. I-2395).

10 — V. acórdão Mulder, já referido, n.° 15.

11 — Conclusões de 15 de Janeiro de 1991 no processo C-314/89, Rauh, n.° 14, in fine (Colect. 1991, pp. I-1647, I-1660).

A este respeito, o Tribunal considerou no processo Spagl [12] que a fixação de um termo não podia ser criticada. Este termo tinha por objectivo e por consequência excluir do benefício do regime especial do artigo 3.°-A duas categorias de produtores:

— aqueles que, não tendo entregue leite durante todo ou parte do ano de referência, não podiam obter quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.°, desde que essa não entrega não fosse consequência do compromisso de não comercialização ou de reconversão,

e

— aqueles que tendo entregue leite durante todo o período de referência *podiam*, portanto, obter uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.° ou — *a fortiori* — *a obtiveram* efectivamente.

19. Neste contexto, sublinhe-se que, mesmo quando o Estado-membro em questão escolheu o ano de 1983 como ano de referência e que — no caso do artigo 3.°-A, n.° 1, segunda solução do primeiro travessão — o período de não comercialização ou de reconversão termina antes do fim desse ano, o artigo 3.°-A parte do princípio de que, nesse caso, não pode haver atribuição de uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.° em razão da falta de entregas durante a *totalidade* do ano de referência. Neste caso, o sistema da anterior versão do artigo 3.°-A permitia a atribuição de uma quantidade de referência nos termos do artigo 5.°, n.° 4, alínea b), ou do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1546/88 [13], que não exige a existência de entregas ou de vendas no decurso (da totalidade) do ano de referência [14]. Insere-se nesta lógica o facto de as quantidades de referência ao abrigo das duas últimas disposições mencionadas serem igualmente referidas no segundo travessão do artigo 3.°-A e completarem assim o mecanismo de exclusão do primeiro travessão [15].

20. Por conseguinte, daqui resulta que, segundo a economia da anterior versão do artigo 3.°-A, a data-limite do n.° 1, primeiro travessão, tem já por objectivo e por efeito excluir os produtores que obtiveram para a mesma exploração agrícola uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.° Pelo contrário, o fundamento de exclusão aqui tratado tem, em particular, como objectivo e consequência excluir da atribuição de uma quantidade de referência específica os agricultores que obtiveram uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.° para uma *outra exploração.*

21. A nova versão do artigo 3.°-A (Regulamento n.° 1639/91), que o Conselho adoptou para tomar em consideração a anulação da disposição relativa à data-limite e à percentagem de 60 % prevista no n.° 2 [16], é

12 — Acórdão de 11 de Dezembro de 1990, Spagl, n.° 13 (C-189/89, Colect., p. I-4539).

13 — Regulamento 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).

14 — Comparar com as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs de 2 de Outubro de 1990, no processo C-189/89, já referido, n.° 28.

15 — As quantidades de referência ao abrigo do artigo 3.°, n.os 1 e 2, ou do artigo 4.°, n.° 1, alíneas b) e c), não levam, em contrapartida, a excluir o direito ao abrigo do artigo 3.°-A havendo meramente imputação: v. artigo 3.°-A, n.° 2, segundo parágrafo.

16 — V. acórdãos de 11 de Dezembro de 1990, Spagl, já referido, e Pastätter (C-217/89, Colect., p. I-4585).

construída de um modo um pouco diferente. Contém um regime muito detalhado para uma parte dos agricultores que, na anterior versão, eram excluídos pela data-limite da atribuição de uma quantidade de referência específica. A este respeito, parte do princípio de que todos os Estados-membros em questão escolheram o ano de 1983 como ano de referência [17]. Daqui resulta que os agricultores que, em virtude do seu compromisso de não comercialização, não entregaram leite ou produtos lácteos no decurso de todo o ano de referência obtêm uma quantidade de referência específica *na qual são imputadas* as quantidades de referência ao abrigo do artigo 5.°, n.° 4, alínea b), ou do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1546/88 (ou, quando o Estado-membro em questão não aplica a última disposição citada, do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 [18]).

22. A cláusula em litígio consta tanto do regime geral do primeiro parágrafo do n.° 1 (segundo travessão) como da disposição derrogatória (último parágrafo, primeiro travessão) inserida no seguimento dos acórdãos Spagl e Pastätter. Verifica-se, de forma ainda mais clara do que na anterior versão do artigo 3.°-A, que a exclusão referida e obtida por esse meio diz respeito aos agricultores relativamente às quantidades de referência que obtiveram enquanto dirigentes de uma *outra exploração.*

23. II — *1.* O exame da validade deve intervir sem tomar em consideração o facto de se saber se a disposição assim interpretada (e logo a questão submetida) é importante para a decisão do litígio nacional. Este exame pertence unicamente ao órgão jurisdicional nacional [19]. Por conseguinte, não reveste interesse saber se, como pensa a Comissão, o recorrente não tem a qualidade de produtor para efeitos do artigo 3.°-A controvertido e não pode ser considerado, portanto, como tendo direito a uma quantidade de referência específica [20]. Também não interessa saber se a Comissão tem razão em pensar que o artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1546/88 se opõe já ao direito à atribuição de uma quantidade de referência específica [21]. Por fim, também não é necessário abordar a questão discutida na audiência sobre a incidência que o facto de o recorrente ter retomado o compromisso de reconversão do seu antecessor, mas não o prémio (parcial) [22], exerce no direito por ele invocado, à luz do disposto no artigo 3.°-A, n.° 2, terceiro parágrafo. Com efeito, o dispositivo e a fundamentação da decisão de reenvio partem expressamente do caso do cessionário do prémio.

24. 2. No âmbito assim definido, desejo abordar em primeiro lugar a questão da

17 — V. o quarto considerando.

18 — V. n.° 2, segundo parágrafo, da nova versão.

19 — V., por exemplo, o acórdão de 23 de Abril de 1991, Ryborg, n.° 9 (C-297/89, Colect., p. I-1943).

20 — A Comissão baseia-se no facto de que o recorrente entrega leite porque obteve para a sua exploração uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84. A Comissão pensa que, como a noção de produtor do artigo 12.°, alínea c), terceiro parágrafo, na redacção do Regulamento n.° 764/89, não prevê entregas de leite pelo produtor, contrariamente à noção definida no primeiro parágrafo, o recorrente não pode ser considerado como produtor para efeitos do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84. A este respeito, sublinhe-se que esta opinião está claramente em contradição com o artigo 3.°-A, n.° 5, e com o sétimo considerando do Regulamento n.° 764/89 bem como com o artigo 3.°, n.° 1, terceiro parágrafo, primeiro travessão, do Regulamento n.° 1546/88 [na redacção do Regulamento (CEE) n.° 1033/89 da Comissão, de 20 de Abril de 1989 (JO L 110, p. 27)].

21 — Sou todavia de opinião que esta disposição não é liminarmente aplicável à transacção que nos interessa no caso vertente, já que apenas respeita aos casos em que o produtor inicial já tinha uma quantidade de referência.

22 — Enquanto em aplicação do artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1078/77 o requerente inicial (dirigente da totalidade da exploração) conserva o direito ao prémio em caso de cessão parcial — mas não em caso de cessão da totalidade da exploração — quando a pessoa a que cedeu a parte da exploração em causa se comprometeu a continuar as obrigações do seu antecessor, o artigo 3.°-A, n.° 2, terceiro parágrafo, prevê que o cessionário de uma parte de uma exploração adquiriu um direito (parcial) ao prémio. Os problemas de interpretação e de validade que daí resultam foram submetidos ao Tribunal de Justiça nos processos Twijnstra (C-81/91) bem como Ahlers e Grünefeld (C-175/91).

compatibilidade da cláusula controvertida com o princípio da confiança legítima. Constituindo esta cláusula uma derrogação ao princípio do direito à atribuição de uma quantidade de referência específica, princípio que repousa na jurisprudência Mulder e Von Deetzen, parece oportuno aplicar os critérios desenvolvidos nesta jurisprudência. Daqui resulta que uma medida que limite a produção de leite isenta de imposição suplementar é contrária ao princípio da confiança legítima nas seguintes condições:

— o operador económico tenha sido incitado por um acto da Comunidade a suspender a comercialização (n.os 23 e 24 do acórdão Mulder);

— não era previsível que o compromisso (de não comercialização) assumido impediria o produtor em causa de retomar a sua actividade no fim do compromisso (n.os 24 e 26, *loc. cit.*);

— a disposição em causa afecta-o precisamente porque utilizou as possibilidades oferecidas pela regulamentação comunitária (n.° 25, *loc. cit.*).

25. a) Analisando mais detalhadamente, transparece de imediato que o primeiro e o terceiro critério não são na verdade transponíveis para o caso vertente. No que respeita ao primeiro deles (incitamento por um acto da Comunidade), deve admitir-se com a Comissão que, no caso de um cessionário, o «incitamento» a assumir o compromisso de não comercialização ou de reconversão decorre sobretudo da aquisição do terreno do que da regulamentação comunitária. No que respeita ao terceiro critério — nexo de causalidade entre a interrupção da produção de leite consecutiva à regulamentação comunitária e a exclusão da possibilidade de produzir estando isento da imposição suplementar —, não se encontra preenchido de um ponto de vista formal, em qualquer caso, quando, como no caso em apreço, o período de não comercialização ou de reconversão remanescente não abrange nem em parte nem na totalidade o ano de referência.

26. A bem dizer, nos acórdãos Mulder e Von Deetzen, o Tribunal confrontava-se com situações em que não tinha havido mudança de produtor no decurso do período de não comercialização. Não obstante, a aplicação dos princípios que aí foram enunciados a um produtor na situação do recorrente depende do facto de se saber se a ideia de princípio em que assenta esta jurisprudência é transponível a esta situação apesar das suas particularidades.

27. Esta ideia de princípio pode ser associada à noção de coerência lógica do acto comunitário. Em concreto, isto significa que a Comunidade não pode, por um lado, oferecer a possibilidade de não comercialização contra o pagamento de um prémio (e, portanto, concebida como um sacrifício desejável no interesse geral) e, por outro, fazer da aceitação desta oferta o ponto de partida de um tratamento que é mais desvantajoso do que o reservado ao operador económico que se absteve de a utilizar e, por conseguinte, não participou na limitação da produção no interesse geral. Só poderia ser de outro modo se fosse suficientemente previsível que esse tratamento seria mais desfavorável e que, portanto, o sacrifício a aceitar seria mais importante.

28. Estas reflexões são transponíveis a um caso como o do presente processo, quando

a não comercialização, por um lado, representa uma circunstância ligada à exploração que o cessionário é, portanto, obrigado a suportar mesmo quando esse compromisso não foi por si assumido — no decurso do período anterior à retomada —, e, por outro, é decisiva enquanto tal para a questão da atribuição de uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84. Nestas condições, a confiança do sucessor, que retomou uma exploração agrícola onerada com um compromisso de não comercialização ou de reconversão, tem as mesmas características essenciais que a de um produtor agrícola que geriu a referida exploração desde o início do período de não comercialização ou de reconversão. Com efeito, este sucessor pode, dada a natureza desejada e limitada da obrigação, partir do princípio de que a aquisição dessa exploração ou de uma sua parte não apresentava mais inconvenientes do que a execução prometida do compromisso durante o período remanescente, em relação à aquisição de uma exploração não submetida a compromisso. Neste caso, parece lógico reservar ao cessionário um tratamento que não seja diferente daquele que teria tido se tivesse sido ele próprio a assumir desde o início o compromisso de não comercialização ou de reconversão.

29. Por conseguinte, passemos agora às duas condições anteriormente definidas.

30. No que respeita, em primeiro lugar, à questão do nexo entre a exploração e o compromisso de não comercialização ou de reconversão, decorre dos artigos 2.°, n.° 2, alínea a), e 3.°, n.° 2, alínea a), bem como do artigo 6.° já referido do Regulamento n.° 1078/77, que se trata de uma obrigação ligada à exploração. Com efeito, de acordo com as duas primeiras disposições, o produtor compromete-se, durante o período de não comercialização ou de reconversão a que

— «nem leite, nem produtos lácteos provenientes da sua *exploração* sejam cedidos a título oneroso ou gratuito».

31. Os elementos que, nos termos dos artigos 2.°, n.° 2, alínea b), primeiro travessão [para que remete o artigo 3.°, n.° 2, alínea b)], e 3.°, n.° 2, alínea c), caracterizam o compromisso de não comercialização ou de reconversão vão no mesmo sentido.

32. O artigo 6.°, que respeita à mudança de dirigente de uma exploração, efectua a distinção entre os casos de retoma e de não retoma do compromisso de não comercialização ou de reconversão. Daqui resulta que o sucessor numa exploração agrícola pode em qualquer caso comprometer-se a executar as obrigações subscritas pelo seu antecessor. Neste caso, a obrigação acompanha de algum modo a exploração retomada. Caso contrário, o antecessor deve reembolsar no todo ou em parte os montantes já pagos. Estas duas consequências jurídicas confirmam o facto de a obrigação estar ligada à exploração, de acordo com o princípio definido nos artigos 2.° e 3.°, já que significam que o compromisso de não comercialização ou de reconversão não pode ser executado independentemente da gestão da exploração submetida a esse compromisso.

33. Decorre das considerações precedentes que as obrigações em causa estão ligadas à exploração.

34. Devido a esta natureza, também têm uma incidência sobre a atribuição de uma quantidade de referência específica ao abrigo do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84. O presente caso demonstra-o de facto claramente. Com efeito, esta atribuição foi recusada sem tomar em consideração que a obrigação de reconversão não respeitava ao recorrente mas ao seu antecessor, na medida em que se relacionava com as entregas de leite no decurso do ano de referência 1983.

35. Todas as partes no presente litígio admitem que esta consequência se aplica aos produtores na situação do recorrente e não penso que seja necessário determo-nos mais detalhadamente com este problema. Bastará um reenvio a certas passagens pertinentes. Assim, o artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 857/84 repousa manifestamente na ideia de que os acontecimentos que podem afectar a produção no decurso do ano de referência — com as consequências correspondentes no âmbito do artigo 2.° — são acontecimentos ligados à exploração. O artigo 3.° do 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 (CEE) n.° 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208; ou do Regulamento n.° 1546/88), adoptado para completar esta disposição, deve ser compreendido no mesmo sentido (v., em particular, o segundo travessão).

36. Além do mais, ao adoptar o artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, o legislador partiu igualmente do princípio de que o efeito da não comercialização ou da reconversão durante o período de referência está ligado à exploração. Como já expliquei, o cessionário do prémio é equiparado ao proprietário de origem no caso de cessão completa ou parcial da exploração.

37. Por fim, nos considerandos do Regulamento n.° 1033/89, pode ler-se:

«O referido regime especial (do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84) só se aplica aos produtores que não tinham podido *obter, relativamente à sua exploração, a atribuição de uma quantidade de referência pelo facto de estarem sujeitos a uma obrigação, aquando do ano de referência* escolhido pelo Estado-membro [23].»

38. Em princípio, resulta do que precede que os critérios da jurisprudência Mulder e Von Deetzen são aplicáveis aos produtores agrícolas na situação do recorrente, tomando em consideração a obrigação de não comercialização ou de reconversão do seu antecessor. A este respeito, o facto deste último ter sido «incitado» pelo Regulamento n.° 1078/77 a interromper as entregas de leite bem como a circunstância de o compromisso assumido ter impedido precisamente o antecessor de efectuar as entregas de leite no decurso do ano de referência tem a mesma incidência sobre a situação jurídica do recorrente como se estes elementos se aplicassem ao seu caso.

39. Se se examinar este caso apenas à luz deste princípio, não há qualquer dúvida de que o recorrente preenche os critérios enunciados pela jurisprudência.

40. b) Todavia, uma derrogação a este princípio poderia impor-se no caso vertente porque a aquisição só se verificou em 23 de Março de 1984, época em que já tinha sido publicada (JO C 314, p. 5) a proposta da Comissão respeitante aos posteriores Regu-

23 — V., de acordo com as versões linguísticas, o terceiro ou o quarto considerando do regulamento; o sublinhado é meu.

lamentos (CEE) n.° 856/84 do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), e n.° 857/84 (que foram adoptados em 31 de Março de 1984 e entraram em vigor no dia seguinte). A Comissão alega que nem nestas propostas nem nos trabalhos do Conselho se faz alusão ao facto de os produtores que se tenham comprometido a não comercializar leite devessem obter uma quantidade de referência. Na realidade, segundo a Comissão, a confiança legítima do recorrente não é afectada já que este comprou o terreno a um preço irrisório e não pediu a atribuição de uma quantidade de referência após a introdução do regime de quotas.

41. A este respeito, deve notar-se em primeiro lugar que a questão prejudicial não visa saber se a atribuição de uma quantidade de referência específica devia ser recusada dado que o comportamento individual do recorrente podia talvez ser um argumento contra a existência de uma confiança legítima. Não há, portanto, que tomar em consideração detalhes desta natureza no exame da questão [24]. Em contrapartida, a questão da incidência das propostas da Comissão na confiança de um produtor que tenha retomado a exploração após 19 de Novembro de 1983 transcende o caso em apreço.

42. Nestes termos, será que agricultores que efectuaram a transacção determinante para a protecção da confiança, ou seja, a compra da área de utilização agrícola (exploração ou parte da exploração), após a publicação da proposta da Comissão podiam confiar no alcance limitado da obrigação retomada da mesma forma que se tivessem efectuado esta operação antes da data referida?

43. Em meu entender, deve responder-se afirmativamente a esta questão. O alcance do elemento de conexão contido no Regulamento n.° 1078/77 para a confiança legítima não é afectado pela proposta da Comissão. Já me parece duvidoso que essa proposta da Comissão — sem outros elementos suplementares nas disposições jurídicas existentes, no comportamento dos órgãos comunitários ou outras circunstâncias determinantes — seja por si só apta a produzir tal efeito. Na verdade, o Tribunal tomou, até agora, em consideração as propostas da Comissão sempre que devia examinar se o operador económico em causa podia (ainda) ter confiança na manutenção futura de uma situação jurídica precisa. Todavia, em meu conhecimento, sempre as considerou como um elemento entre outros, cujo conjunto revelava que um operador económico atento devia esperar uma evolução da situação jurídica que lhe era desfavorável [25]. Em qualquer caso, a importância que a Comissão deseja atribuir à proposta publicada no mês de Novembro de 1983 está em contradição com o que resulta do próprio texto, à luz do contexto em que se situa.

44. A proposta não aborda expressamente o problema dos produtores que tenham subscrito um compromisso de não comercialização. Todavia, prevê uma disposição de acordo com a qual os Estados-membros adoptam as disposições necessárias para resolver casos particulares de certos produto-

24 — Contudo, no que se refere ao argumento da falta de pedido, o Tribunal já o indeferiu (acórdão de 21 de Março de 1991, Rauh, já referido, n.os 20 e 21).

25 — V. acórdãos de 10 de Dezembro de 1975, Coopératives agricoles de céréales/Comissão e Conselho, n.os 38 e segs. (95/74 a 98/74, 15/75 e 100/75, Recueil, p. 1615); de 19 de Maio de 1982, Staples Dairy Products (84/81, Recueil, p. 1763), e de 21 de Fevereiro de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, n.os 56 e segs. (C-143/88 e C-92/89, Colect., p. I-415).

res. Estes casos não são enumerados de forma limitativa. É precisamente isto que distingue o texto da proposta do sistema dos Regulamentos n.° 857/84 e n.° 1371/84, que tem por base um regime exaustivo dos casos particulares (dos agricultores sem produção ou com uma produção diminuída durante o ano de referência)[26]. Além disso, esta proposta previa como ano de referência o ano de 1981, ano durante o qual, dadas as datas-limite fixadas para novos pedidos nos termos do Regulamento n.° 1078/77[27], uma grande parte dos agricultores que tinham utilizado as possibilidades previstas neste regulamento deviam assumir um compromisso de não comercialização ou de reconversão. A disposição que consistia na execução desta obrigação em 1981 não podia ser eliminada em 1983. Sem elementos concretos — que nos são contudo necessários como demonstrei —, não se podia partir do princípio de que a Comissão quis propor uma disposição incompatível com os princípios da confiança legítima. Para além disso, a Comissão apresentou ao mesmo tempo que a proposta em causa uma outra proposta que altera o Regulamento n.° 1078/77[28]. No segundo considerando do texto proposto, é mais uma vez sublinhado o alcance limitado do compromisso de não comercialização ou de reconversão:

«A concessão do prémio de não comercialização e de reconversão está condicionada ao compromisso de que, *durante o período de não comercialização ou de reconversão*, nem leite nem produtos lácteos provenientes da sua exploração sejam cedidos a título oneroso ou gratuito»[29].

45. Por fim, dado que a proposta, que a Comissão aqui invoca, também não se refere ao facto de se dever aplicar um regime mais desfavorável aos produtores que retomem uma exploração ou uma parte da exploração após a sua publicação, deve considerar-se que não afecta igualmente a confiança legítima destes produtores.

46. Decorre do conjunto destas considerações que os produtores na situação do recorrente gozam de uma protecção da sua confiança legítima na acepção desenvolvida na jurisprudência Mulder e Von Deetzen. Segundo esta jurisprudência, qualquer tratamento prejudicial ligado especificamente à não comercialização durante os anos de referência é ilícito. Neste contexto, convém considerar, como demonstrei, o compromisso na acepção do Regulamento n.° 1078/77 no seu conjunto, de modo a não revestir importância não ter sido o próprio requerente a assumir a obrigação de reconversão durante o ano de referência.

47. c) Há, por conseguinte, violação do princípio da confiança legítima sem que interesse que o inconveniente introduzido — a recusa de uma quantidade de referência (específica) — só esteja ligado à falta de entregas durante o ano de referência, nos termos do Regulamento n.° 1078/77, e ao facto de o produtor em causa ter obtido

26 — V. acórdãos Mulder, já referido, n.° 15; de 27 de Junho de 1990, Berkenheide, n.° 14 (C-67/89, Colect., p. I-2615), e de 10 de Janeiro de 1992, Kühn, n.° 11 (C-177/90, Colect., p. I-35).

27 — Para os novos requerentes, a disposição tinha a data-limite de 15 de Setembro de 1980 no que diz respeito ao prémio de não comercialização e do final da campanha de 1980/1981 no que diz respeito ao prémio de reconversão: artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1365/80 do Conselho, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1078/77 (JO L 140, p. 18; EE 03 F18 p. 126).

28 — JO C 314, p. 9.

29 — O sublinhado é meu.

noutra exploração uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84. É possível que no caso vertente não se possa falar de pôr em perigo a existência do produtor em causa, tendo este já uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84. Na audiência, a Comissão invocou esta circunstância e explicou que, tendo o recorrente já obtido uma quantidade de referência, não se podia considerar injusto que não pudesse beneficiar do artigo 3.°-A do regulamento já referido.

48. Não posso partilhar desta opinião. A protecção da confiança legítima na acepção da jurisprudência Mulder e Von Deetzen consiste em proteger o operador económico contra as consequências jurídicas que nada o obrigava a prever no momento da disposição (comercial) em litígio. A protecção relaciona-se, portanto, com esta disposição e não com a existência do operador económico.

49. Por todas estas razões, convém considerar que a disposição em litígio é em qualquer caso inválida por violar o princípio da confiança legítima ao excluir do direito à atribuição de uma quantidade de referência específica os produtores na situação do recorrente.

50. *3.* Se até agora as minhas reflexões apenas permitem uma declaração de invalidade limitada a esta situação, uma vez que não examinei o caso de uma aquisição posterior à adopção dos Regulamentos n.os 856/84 e 857/84, parece-me todavia que se impõe declarar a disposição em litígio inválida na sua totalidade dado ser contrária ao *princípio geral da igualdade* concretizado no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado CEE.

51. Como já referi, em caso de cessão parcial (ou total) da exploração, o artigo 3.°-A equipara o cessionário do prémio ao dirigente inicial da exploração ou da parte em causa desta — e isto independentemente de se saber em que momento ocorreu a cessão durante o período de não comercialização ou de reconversão. A finalidade evidente desta disposição era a de proteger esses produtores em relação às transacções que efectuam, da mesma forma que aqueles que se encontravam na situação que foi directamente objecto dos acórdãos Mulder e Von Deetzen. Dado este objectivo, não vejo qualquer razão objectiva para admitir um tratamento mais desfavorável dos produtores que já dispõem de uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.° Tal tratamento também não é justificado pela exigência de segurança jurídica e de eficácia do regime de imposição suplementar. Esta exigência pode, na verdade, opor-se ao reconhecimento de uma discriminação na acepção do artigo 40.°, n.° 3, do Tratado CEE, na medida em que justifica a limitação do número das situações em que o operador económico obtém, em razão de circunstâncias particulares, um *melhor tratamento que a regra geral lhe teria na realidade permitido.* O Tribunal admitiu-o, por exemplo, face aos fundamentos da tomada em consideração de um outro ano de referência [30], da mesma forma que no que diz respeito à limitação dos anos de referência que podem ser escolhidos [31]. Contudo, no caso vertente trata-se do caso contrário, ou seja, de uma *excepção* à *regra geral* contida no artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84 em *detrimento* do operador económico. Noutros termos, a referida exigência toma em consideração o facto de o legislador comunitário não poder

30 — Acórdão de 10 de Janeiro de 1992, já referido, Kühn, n.° 18.

31 — Acórdão de 17 de Maio de 1988, Erpelding, n.° 30 (84/87, Colect., p. 2647).

instaurar um regime com múltiplas diferenciações para tomar em conta situações tão particulares e, portanto, evitar tratar da mesma maneira situações diferentes. Pelo contrário, isso não pode justificar uma diferenciação que o próprio legislador introduziu e que equivale a uma desigualdade de tratamento sem razão objectiva (ou seja, em situações idênticas ou diferentes mas sem critérios objectivos de distinção).

52. Decorre de todas as considerações precedentes que a cláusula em litígio também é contrária à proibição de discriminação do artigo 40.°, n.° 3, do Tratado CEE.

53. Proponho, por conseguinte, que se responda do seguinte modo à questão do Finanzgericht Hamburg:

«O artigo 3.°-A, n.° 1, segundo travessão, do Regulamento (CEE) n.° 857/84, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 764/89, é inválido na medida em que exclui da atribuição de uma quantidade de referência específica e provisória os cessionários de um prémio concedido ao abrigo do Regulamento (CEE) n.° 1078/77 do Conselho, que tenham obtido uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84.»