CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 11 de Julho de 1996 *

1. No presente processo, a High Court of Ireland submete ao Tribunal de Justiça duas questões prejudiciais referentes à validade do Regulamento (CEE) n.º 816/92 [1] e do Regulamento (CEE) n.º 1560/93 [2], que estabeleceram reduções das quantidades de referência aplicáveis à produção leiteira, sem prever indemnizações aos produtores afectados.

2. Estas questões foram suscitadas num litígio que opõe quatro produtores de leite irlandeses (Michael Slattery, Hugh Duffy, Bertie Roche e Eddie Twomey), apoiados pela Irish Farmers Association, ao Ministério da Agricultura irlandês. Mediante comunicação de 28 de Abril de 1993, os mencionados produtores solicitaram a este ministério, na sua qualidade de autoridade nacional competente para a aplicação do regime da imposição suplementar, a restituição de 4,5% das suas quantidades de referência permanentes, que tinham sido suspensos temporariamente de 1 de Abril de 1987 até 31 de Março de 1992. Subsidiariamente, pediam uma indemnização equivalente por perdas e danos sofridos como consequência da suspensão definitiva da dita percentagem das suas quantidades de referência.

3. O Ministério da Agricultura irlandês indeferiu o citado pedido, apoiando-se no Regulamento (CEE) n.º 3950/92 [3] e no Regulamento (CEE) n.º 748/93 [4]. Os produtores de leite recorreram desta decisão para os tribunais nacionais, alegando a invalidade de ambas as normas comunitárias, bem como a dos Regulamentos n.ºs 816/92 e 1560/93. Para solucionar este litígio, a High Court of Ireland entendeu necessário submeter ao Tribunal de Justiça as duas questões prejudiciais seguintes:

«1) O artigo 5.º-C, n.º 3, alínea g), do Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 816/92 do Conselho, é inválido e contrário ao direito comunitário, na medida em que as quantidades de referência fixadas para os anos de 1992/1993 excluem 4,5% das quantidades de referência temporariamente suspensas nos termos do Regulamento (CEE) n.º 775/87 do Conselho, na sua redacção alterada, sem prever o pagamento de uma indemnização aos produtores?

* Língua original: espanhol.

1 — Regulamento do Conselho de 31 de Março de 1992, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 86, p. 83).

2 — Regulamento do Conselho de 14 de Junho de 1993, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3950/92 que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 154, p. 30).

3 — Regulamento do Conselho de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1).

4 — Regulamento do Conselho de 17 de Março de 1993, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3950/92 que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 77, p. 16).

2) O artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1560/93 do Conselho, é inválido e contrário ao direito comunitário, na medida em que as quantidades de referência que fixa excluem 4,5% das quantidades de referência que foram anteriormente suspensas temporariamente nos termos do Regulamento (CEE) n.° 775/87 do Conselho, na sua redacção alterada, sem prever o pagamento da correspondente indemnização?»

4. A resposta a estas questões prejudiciais requer uma descrição prévia da regulamentação comunitária referente ao regime da imposição suplementar, introduzido na organização comum de mercado do leite e dos produtos lácteos para controlar os excedentes de produção, que, do ponto de vista da técnica legislativa, constitui um conjunto normativo manifestamente susceptível de ser melhorado.

A regulamentação comunitária

5. Com vista a reduzir o desequilíbrio entre a oferta e a procura de leite e de produtos lácteos, bem como os consequentes excedentes estruturais, o Regulamento (CEE) n.° 856/84 [5] alterou a organização comum de mercado no sector mediante a instauração de um regime de imposição suplementar, aplicável a partir de 2 de Abril de 1984. A articulação deste mecanismo de controlo da produção leiteira fez-se da seguinte maneira:

— Determinou-se uma quantidade global para toda a Comunidade, que constituía o limiar de garantia para a produção leiteira.

— Essa quantidade, acrescida de 1%, foi distribuída entre os Estados-Membros em função das quantidades de leite entregues no seu território durante o ano civil de 1981, com excepção da quantidade destinada à reserva comunitária, criada para fazer face às necessidades específicas de alguns Estados-Membros e de certos produtores.

— Por sua vez, cada Estado-Membro distribuiu a sua quantidade garantida entre os seus produtores, atribuindo-lhes uma quantidade de referência individual, comummente denominada «quota leiteira».

— A ultrapassagem da quantidade de referência gerava a obrigação, por parte dos produtores, de pagar uma imposição suplementar destinada a financiar as despesas decorrentes da comercialização destes excedentes. O pagamento da impo-

5 — Regulamento do Conselho de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68 que estabelece a organização comum no mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61).

sição cabia ao produtor (fórmula A) ou ao comprador do leite com direito a repercuti-la sobre o produtor (fórmula B), dependendo da escolha operada por cada Estado-Membro. A Irlanda optou pela fórmula B.

6. As regras gerais de aplicação deste regime da imposição suplementar foram estabelecidas pelo Conselho no Regulamento (CEE) n.º 857/84 [6]. Esse regulamento permitiu aos Estados-Membros escolher os anos de 1981, 1982 ou 1983 como período de referência para o cálculo das quantidades individuais dos produtores e previu a possibilidade de os Estados-Membros criarem reservas nacionais de quantidades de referência para enfrentar as situações especiais de alguns dos seus produtores.

7. Este regime de imposição suplementar foi estabelecido por um período de cinco anos, contados a partir de 1 de Abril de 1984. Contudo, as medidas inicialmente previstas não foram suficientes para equilibrar a oferta e a procura de leite e de produtos lácteos. Por isso, as instituições comunitárias adoptaram novas medidas destinadas a reforçar tal regime, entre as quais se destacam a indemnização pelo abandono da produção [7] e a redução ou a suspensão temporária das quantidades globais de leite garantidas. Este último tipo de medida, que é o que se questiona neste processo, comporta automaticamente uma redução ou uma suspensão temporária simétricas das quantidades de referência individuais dos produtores.

8. Os Regulamentos (CEE) n.ºs 1335/86 e 1343/86 [8] reduziram as quantidades globais garantidas em 2% para o período 1987/1988 e em 1% para o período de 1988/1989, sem prever o pagamento de uma indemnização aos produtores. Além desta redução definitiva, o Regulamento (CEE) n.º 775/87 [9] procedeu a uma suspensão temporária de uma parte de cada quantidade de referência, cuja soma devia alcançar os 4% das quantidades globais garantidas para o período de 1987/1988 e os 5,5% para o período 1988/1989. Esta suspensão temporária de uma percentagem das quotas foi compensada com a concessão de uma indemnização de 10 ecus por 100 kg para cada um destes períodos.

9. Em 1988, foi acordada a prorrogação do regime da imposição suplementar até 31 de Março de 1992 [10]. Ao mesmo tempo, o artigo

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

7 — Esta medida foi introduzida pelo Regulamento (CEE) n.º 1336/86 do Conselho, de 6 de Maio de 1986, que fixa uma indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira (JO L 119, p. 21).

8 — Regulamento n.º 1335/86 do Conselho, de 6 de Maio de 1986, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 119, p. 19), e Regulamento n.º 1343/86 do Conselho, de 6 de Maio de 1986, que altera o Regulamento (CEE) n.º 857/84 que estabelece regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 119, p. 34).

9 — Regulamento do Conselho de 16 de Março de 1987, relativo à suspensão temporária de uma parte das quantidades de referência mencionadas no n.º 1 do artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 que estabelece a organização comum do mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 78, p. 5).

10 — Esta prorrogação foi estabelecida no Regulamento (CEE) n.º 1109/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 110, p. 27).

1.° do Regulamento (CEE) n.° 1111/88 [11] manteve a suspensão temporária dos 5,5% das quantidades globais previstas pelo Regulamento n.° 775/87 e alargou-a aos três períodos seguintes de doze meses (1989/1990, 1990/1991 e 1991/1992). Além disso, o n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento n.° 1111/88 continuava a prever a compensação da suspensão, mas mediante o pagamento directo de uma indemnização de natureza decrescente, cujo montante era de 8 ecus por 100 kg para 1989/1990, de 7 ecus por 100 kg para 1990/1991 e 6 ecus por 100 kg para 1991/1992.

10. O Regulamento (CEE) n.° 3879/89 [12] estabeleceu uma nova redução de 1% das quantidades globais garantidas, sem indemnização alguma, com vista a aumentar a reserva comunitária. Ao mesmo tempo, o Regulamento (CEE) n.° 3882/89 [13] reduziu de 5,5% para 4,5% a percentagem das quantidades globais temporariamente suspensas, para não alterar o nível das quantidades de referência não suspensas. O Regulamento n.° 3882/89 aumentou também a indemnização prevista pelo Regulamento n.° 1111/88 para 10 ecus por 100 kg para 1989/1990, 8,5 ecus por 100 kg para 1990/1991 e 7 ecus por 100 kg para 1991/1992, com a finalidade de continuar a pagar aos produtores o montante resultante da percentagem de suspensão de 5,5%.

11. As instituições comunitárias adoptaram em 1991 o Regulamento (CEE) n.° 1630/91 [14], que estabeleceu outra redução de 2% das quantidades globais garantidas. Neste caso, a redução foi compensada com uma indemnização prevista no Regulamento (CEE) n.° 1637/91 [15].

12. Posteriormente, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 816/92, cuja validade se questiona neste processo, com vista a prorrogar o regime da imposição suplementar por mais um ano (de 1 de Abril de 1992 a 31 de Março de 1993), enquanto se aguardava a adopção das medidas de reforma da Política Agrícola Comum (a seguir «PAC»). Para continuar neste período o controlo da produção, o Regulamento n.° 816/92 previu a possibilidade de a Comissão propor uma redução da quantidade global garantida, em troca de uma indemnização, com vista a prosseguir o esforço de saneamento empreendido. Além disso, este regulamento determinou as quantidades globais garantidas sem ter em conta os 4,5% das quantidades de referência, suspensos temporariamente pelo Regulamento n.° 775/87, cujo futuro devia ser decidido definitivamente pelo Conselho no âmbito da reforma da PAC. Como consequência disso, o artigo 1.° do Regulamento n.° 816/92 alterou o n.° 3 do artigo 5.°-C do

11 — Regulamento do Conselho de 25 de Abril de 1988, que altera o Regulamento (CEE) n.° 775/87 relativo à suspensão temporária de uma parte das quantidades de referência mencionadas no n.° 1 do artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 110, p. 30).

12 — Regulamento do Conselho de 11 de Dezembro de 1989, 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 378, p. 1).

13 — Regulamento do Conselho de 11 de Dezembro de 1989, que altera o Regulamento (CEE) n.° 775/87 relativo à suspensão temporária de uma parte das quantidades de referência mencionadas no n.° 1 do artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 que estabelece a organização comum de mercado do sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 378, p. 6).

14 — Regulamento do Conselho de 13 de Junho de 1991, 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 150, p. 19).

15 — Regulamento do Conselho de 13 de Junho de 1991, que fixa uma indemnização relativa à redução das quantidades de referência previstas no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, bem como uma indemnização pelo abandono definitivo da produção leiteira (JO L 150, p. 30).

Regulamento n.° 804/68, aditando-lhe a seguinte alínea:

«g) Para o período de doze meses compreendido entre 1 de Abril de 1992 e 31 de Março de 1993, a quantidade global é fixada, em milhares de toneladas, do seguinte modo, sem prejuízo, durante esse período, tendo em conta as propostas da Comissão no âmbito da reforma da PAC, de uma redução de 1%, calculada sobre a quantidade prevista no segundo parágrafo do presente número:

...

Irlanda 4 725,600

...

As quantidades previstas no Regulamento (CEE) n.° 775/87 que não se encontram incluídas no primeiro parágrafo são as seguintes, em milhares de toneladas:

...

Irlanda 237,600

...

O Conselho decidirá definitivamente sobre estas quantidades no âmbito da reforma da PAC.»

13. A situação transitória de 1992 foi ultrapassada com a adopção do Regulamento n.° 3950/92, que prorroga por sete anos a aplicação do regime da imposição suplementar e que codifica as disposições existentes com vista a simplificá-las e a clarificá-las. O artigo 4.° deste regulamento estabeleceu que as quantidades de referência individuais deviam ser iguais às existentes em 31 de Março de 1993, sem prejuízo de adaptações a nível nacional, realizadas dentro do limite da quantidade global correspondente a cada Estado-Membro. Como pode observar-se, o Regulamento n.° 3950/92 não resolveu a questão dos 4,5% das quantidades de referência individuais que tinham sido suspensos temporariamente. A determinação concreta das quantidades globais correspondentes aos Estados-Membros para o período de 1993/1994 foi efectuada, se bem que com a possibilidade de adaptação ulterior, pelo Regulamento n.° 748/93 que optou por manter as quantidades vigentes em 31 de Março de 1993, aumentadas das quantidades precedentes da reserva comunitária existentes nessa mesma data. Portanto, o Regulamento n.° 748/93 excluiu das quantidades globais garantidas para o período de 1993/1994 as quantidades de referência, suspensas temporariamente, que não tinham sido mantidas pelo Regulamento n.° 816/92 para o período de 1992/1993.

14. A adaptação das quantidades globais de cada Estado-Membro, aplicáveis na campanha de 1993/1994, realizou-se mediante a

adopção do Regulamento n.° 1560/93, cuja validade se questiona também neste processo. O artigo 1.° deste regulamento altera o teor do artigo 3.° do Regulamento n.° 3950/92, que fixa as quantidades globais para cada Estado-Membro, que, no caso da Irlanda, eram de 5 230 554 toneladas (entregas) e de 15 210 toneladas (vendas directas). Esta quantidade global atribuída à Irlanda incluiu um aumento de 0,6% para a atribuição de quantidades adicionais a determinadas categorias de produtores. O segundo considerando do Regulamento n.° 1560/93 especifica, finalmente, que a suspensão temporária de 4,5% das quantidades de referência individuais, operada em 1987, se converte numa redução definitiva para a qual não se estabelece qualquer tipo de compensação.

16. Os possíveis fundamentos de nulidade de ambos os regulamentos, apontados no processo de reenvio das questões prejudiciais e nas observações das partes, são a violação do direito de propriedade e da liberdade de exercer uma actividade profissional, a violação dos princípios da protecção da confiança legítima, de proporcionalidade e de não discriminação, bem como a infracção do artigo 190.° do Tratado CE e o desvio de poder. A seguir, procederei à analise de cada um destes fundamentos.

A violação do direito de propriedade e da liberdade de exercer uma actividade profissional

As questões prejudiciais

15. As duas questões submetidas pela High Court of Ireland põem em causa a validade das disposições contidas nos Regulamentos n.^{os} 816/92 e 1560/93, mediante as quais deixam de incluir-se nas quantidades globais dos Estados os 4,5% das quantidades de referência individuais suspensos temporariamente pelo Regulamento n.° 775/87. Isso implicou na prática uma redução definitiva das quotas dos produtores, que não foi compensada pelo pagamento de uma indemnização.

17. Segundo a jurisprudência reiterada do Tribunal de Justiça, o direito de propriedade e a liberdade de exercício das actividades profissionais fazem parte dos princípios gerais do direito comunitário. Não obstante, estes direitos não aparecem como prerrogativas absolutas, mas devem tomar-se em consideração tendo em conta a sua função na sociedade. Por conseguinte, podem impor-se restrições ao direito de propriedade e ao livre exercício de uma actividade profissional, em especial, no âmbito de uma organização comum de mercado, sempre que estas restrições correspondam efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituam, tendo em conta o objectivo prosseguido, uma inter-

venção desproporcionada e intolerável que afecte a própria essência dos direitos assim garantidos [16].

18. Neste caso há que esclarecer se a suspensão definitiva dos 4,5% das quotas dos produtores, sem qualquer indemnização, constitui uma violação do direito de propriedade e da liberdade de exercício da sua actividade profissional. Neste sentido, o Tribunal de Justiça assinalou que «o direito de propriedade assim garantido no ordenamento jurídico comunitário não comporta o direito à comercialização de um benefício, como as quantidades de referência atribuídas no âmbito de uma organização comum de mercado, que não provenha nem de bens próprios nem da actividade profissional do interessado» [17]. Ora bem, isto não significa que a quantidade de referência, que constitui um activo vinculado à exploração pecuária, não tenha um valor económico importante. Dito por outras palavras, a vinculação da quota à exploração quanto à sua transmissibilidade (regra que conta com várias excepções, previstas na regulamentação comunitária) não pressupõe que a quantidade de referência careça de um valor económico em si mesma [18]. Tal quantidade faz parte do direito de propriedade do titular da exploração pecuária, cujo valor aumenta ou diminui em função da amplitude das quotas que lhe foram atribuídas. Por isso, entendo que uma suspensão definitiva da quantidade de referência de um produtor afecta o seu direito de propriedade e a sua liberdade de exercício da actividade de criação de gado.

19. Não obstante, entendo que a suspensão definitiva dos 4,5% das quantidades de referência, sem indemnização, operada pelos Regulamentos n.os 816/92 e 1560/93, constitui uma limitação justificada do direito de propriedade e da liberdade de exercício da actividade económica dos titulares das explorações, por razões que passo a expor.

20. Em primeiro lugar, a suspensão definitiva de tais quantidades de referência corresponde a objectivos de interesse geral prosseguidos pelas instituições comunitárias no âmbito da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, especialmente a estabilização do mercado e a redução dos excedentes estruturais.

21. Em segundo lugar, a transformação de uma suspensão temporária em redução definitiva, sem indemnização, não constitui uma medida desproporcionada e intolerável que afecte a essência do direito de propriedade e a liberdade de exercício da actividade profis-

16 — Acórdãos de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237, n.° 15); de 13 de Julho de 1989, Wachauf (5/88, Colect., p. 2609, n.° 18); de 10 de Janeiro de 1992, Kühn (C-177/90, Colect., p. I-35, n.os 16 e 17), e de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973, n.° 78).

17 — Acórdãos de 22 de Outubro de 1991, Von Deetzen (C-44/89, Colect., p. I-5119, n.° 27), e de 24 de Março de 1994, Bostock (C-2/92, Colect., p. I-955, n.° 19).

18 — A este propósito, partilho as ideias expostas pelo advogado-geral F. Jacobs nos n.os 24 e 25 das conclusões apresentadas no processo Wachauf, já referido, em cuja opinião a quota leiteira é um bem incorpóreo com valor económico autónomo e que, por conseguinte, pode ser objecto de medidas de expropriação.

sional se, como ocorre neste caso, se circunscreve a uma pequena percentagem das quotas dos produtores (4,5%), que não ameaça a viabilidade das explorações. O mesmo tribunal nacional indica que os produtores irlandeses não viram nem verão diminuído o seu rendimento por causa da redução definitiva dos 4,5% das suas quotas, já que com ela se produzirá um aumento do preço do leite; também aponta que provavelmente não diminuirá a capacidade de amortização dos recorrentes nem o valor em capital da quota restante depois da suspensão definitiva. Se o património dos produtores não diminui de valor em consequência desta suspensão, entendo que não poderá constituir uma intervenção desmedida, susceptível de afectar a essência do direito de propriedade.

22. Em terceiro lugar, é necessário sublinhar que os produtores de leite foram beneficiados com uma indemnização decrescente como compensação da suspensão temporária dos 4,5% das suas quantidades de referência aplicada entre 1987 e 1995. Tal compensação, que no caso dos produtores irlandeses ascendeu a 45,5 ecus por cada 100 kg (quantidade resultante da soma das indemnizações anuais recebidas desde 1987 a 1992), é equiparável à obtida pelos produtores admitidos nos programas comunitários de abandono definitivo da produção leiteira e exclui a possibilidade de obter uma indemnização adicional no momento em que a suspensão temporária se transforma em definitiva.

23. Por tudo isso, considero que essa redução definitiva dos 4,5% das quotas dos produtores, sem indemnização, não constitui uma violação do direito de propriedade nem da liberdade de exercício da actividade profissional.

Violação do princípio de protecção da confiança legítima

24. Segundo a jurisprudência reiterada do Tribunal de Justiça, «embora o princípio do respeito da confiança legítima se inscreva entre os princípios fundamentais da Comunidade, os operadores económicos não podem depositar uma confiança legítima na manutenção de uma situação existente, que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias... É especialmente assim num domínio como o das organizações comuns de mercado, cujo objectivo implica uma constante adaptação em função de variações da situação económica...» [19]. Em tal contexto «... o campo de aplicação do princípio da confiança legítima não pode ser visto de forma a impedir, de modo geral, a aplicação de uma regulamentação nova aos efeitos futuros de situações surgidas durante a vigência da regulamentação anterior...» [20].

19 — Acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350/88, Colect., p. I-395, n.º 33).

20 — Acórdão de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colect., p. 4563, n.º 19).

25. À luz desta jurisprudência, há que determinar se os produtores afectados pela suspensão temporária dos 4,5% das suas quotas podiam aspirar legitimamente a recuperar essas quantidades de referência após o termo do período de suspensão inicialmente previsto (de 1 de Abril de 1987 a 31 de Março de 1992) ou a obter uma indemnização em caso de a suspensão temporária adquirir a condição de definitiva.

26. Em relação à confiança legítima na devolução das quotas temporariamente suspensas, há que ter presente que, segundo a mencionada jurisprudência do Tribunal de Justiça, a determinação das quantidades globais garantidas, no âmbito do regime da imposição suplementar estabelecido pelo Regulamento n.° 856/84, está abrangida pelo amplo poder de apreciação do Conselho para adaptar a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos às variações da situação económica. Portanto, nenhum operador pode, em princípio, confiar legitimamente em que o Conselho, no âmbito da gestão da PAC, mantenha as quantidades globais garantidas e, por conseguinte, não mudem as quantidades de referência individuais. Se o princípio da protecção da confiança legítima não impede o Conselho de reduzir as quotas individuais, *a fortiori* uma suspensão temporária, compensada com uma indemnização decrescente, que se transforma depois em definitiva, não é contrária a este princípio.

27. Quanto à indemnização, a regulamentação comunitária sobre o regime da imposição suplementar, anteriormente exposta, estabeleceu diferentes medidas de estabilização dos mercados que, em alguns casos, eram acompanhadas do pagamento de uma indemnização aos produtores para compensá-los pela redução da sua quota, ao passo que, noutros casos, foi imposta aos produtores a diminuição da sua quota sem receber qualquer tipo de indemnização. Portanto, neste contexto normativo, os produtores de leite não podem confiar legitimamente em que uma redução ou suspensão, temporária ou definitiva, das suas quantidades de referência individuais será acompanhada de uma indemnização [21].

28. Por último, é necessário examinar se no caso da suspensão definitiva dos 4,5% das quantidades de referência, estabelecida nos Regulamentos n.os 816/92 e 1560/93, existe algum elemento adicional capaz de fundamentar expectativas legítimas dos produtores em relação à recuperação das ditas quantidades de referência e à obtenção de uma indemnização. Neste sentido, há que recordar a jurisprudência do Tribunal de Justiça, em virtude da qual, quando um operador económico prudente e diligente está em condições de prever a adopção de uma medida

21 — Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Julho de 1995, O'Dwyer e o./Conselho (T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 e T-477/93, Colect., p. II-2071, n.° 50).

comunitária susceptível de afectar os seus interesses, não pode invocar uma violação da sua confiança legítima se tal medida for adoptada [22].

29. Neste caso, considero que a redução das quantidades de referência, sem indemnização, para o período de 1992/1993, e a suspensão permanente operada pelo Regulamento n.º 1560/93 eram previsíveis para um operador prudente e diligente. Concluído o período de cinco anos estabelecido, para a suspensão temporária, pelo Regulamento n.º 775/87, o Conselho, seguindo a proposta da Comissão, adoptou o Regulamento n.º 816/92, que não prorrogou a indemnização decrescente. No que respeita às quantidades de referência suspensas, deduziram-se das quantidades globais garantidas, dando lugar a uma redução das quotas individuais, e o Conselho reservou-se o direito de reconsiderar o seu futuro à luz da evolução do mercado. Por conseguinte, a única coisa que se prometeu aos produtores foi que se reconsideraria o futuro desses 4,5% das quantidades de referência, o que se fez ao adoptar o Regulamento n.º 1560/93, que optou pela sua suspensão definitiva sem indemnização.

30. Considero que um produtor de leite prudente e diligente podia prever com a suficiente antecedência esta redução, sem indemnização, das quantidades de referência [23], dada a concorrência dos seguintes factores:

— durante os cinco anos anteriores tinham sido suspensas quantidades de referência equivalentes;

— os produtores tinham sido beneficiados com uma indemnização decrescente por um montante total de 45,5 ecus por 100 kg;

— persistiam na Comunidade os excedentes de produção leiteira;

— a proposta da Comissão, contida no documento COM(91) 409 final, de 31 de Outubro de 1991 [24], preconizava a solução adoptada pelo Conselho.

31. De acordo com as considerações anteriores, entendo que os Regulamentos n.ºs 816/92 e 1560/93 não infringem o

22 — Acórdãos de 11 de Março de 1987, Van den Bergh en Jurgens/Comissão (265/85, Colect., p. 1155, n.º 44), e Delacre e o./Comissão, já referido, n.º 37.

23 — A mesma conclusão se contém no acórdão do Tribunal de Primeira Instância, O'Dwyer e o./Conselho, já referido, n.º 54.

24 — JO C 337, p. 35.

princípio da protecção da confiança legítima pelo facto de converterem em definitiva a suspensão temporária dos 4,5% das quantidades de referência individuais, sem prever indemnização.

O princípio de proporcionalidade

32. Segundo a jurisprudência reiterada do Tribunal de Justiça, o princípio de proporcionalidade faz parte dos princípios gerais do direito comunitário. Por força de tal princípio, «a legalidade de medidas que imponham encargos financeiros aos operadores está sujeita à condição de que tais medidas sejam adequadas e necessárias para a realização dos objectivos legalmente prosseguidos pela regulamentação em causa, estabelecendo-se que, quando exista a possibilidade de escolher entre diversas medidas adequadas, convém recorrer à menos onerosa e fazer com que os encargos impostos não sejam desproporcionados relativamente aos objectivos visados» [25].

33. A transformação da suspensão temporária dos 4,5% das quantidades de referência individuais em redução definitiva, sem indemnização, constitui uma medida adoptada no âmbito do regime de imposição suplementar, aplicado na organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, com vista a ajustar a oferta e a procura e a reduzir os excedentes estruturais. Esta medida, juntamente com as outras adoptadas no quadro do regime da imposição suplementar, pretende limitar a produção leiteira em consonância com o objectivo de estabilização dos mercados, expressamente contemplado pela alínea c) do n.° 1 do artigo 39.° do Tratado. Além disso, este tipo de medida contribui, como assinalou o Tribunal de Justiça no acórdão Erpelding [26], para o desenvolvimento racional da produção de leite, no sentido da alínea a) do n.° 1 do artigo 39.° do Tratado, bem como para a manutenção de um nível de vida equitativo da população agrícola afectada, no sentido da alínea b) do n.° 1 do artigo 39.° do Tratado, já que assegura as suas receitas.

34. Ainda que a suspensão permanente das quantidades de referência tivesse gerado perdas económicas para os agricultores pela ausência de indemnização — o que não fica demonstrado pelos documentos que constam dos autos —, constituiria uma medida justificada por força do Tratado. Com efeito, no âmbito das medidas que limitam a produção adoptadas pelo Conselho, perante uma situação de mercado caracterizada, durante um período prolongado, por importantes excedentes estruturais, deve aceitar-se uma perda de receitas que origine uma descida temporária do nível de vida dos agricultores [27]. Ademais, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, «as instituições comunitárias devem assegurar a conciliação permanente, decorrente de eventuais contradições, entre os objectivos considerados separadamente e, se for caso disso, conceder a um outro, den-

25 — Acórdãos de 26 de Junho de 1990, Zardi (C-8/89, Colect., p. I-2515, n.° 10), e Schräder, já referido, n.° 21.

26 — Acórdão de 17 de Maio de 1988 (84/87, Colect., p. 2647, n.° 26).

27 — Acórdão de 19 de Março de 1992, Hierl (C-311/90, Colect., p. I-2061, n.° 14).

tre eles, a prioridade temporária imposta pelos factos ou circunstâncias económicas em função das quais adoptam as suas decisões... A jurisprudência admite igualmente que o legislador comunitário dispõe, em matéria de Política Agrícola Comum, de um amplo poder de apreciação correspondente às responsabilidades políticas que os artigos 40.° e 43.° do Tratado lhe atribuem...» [28].

35. Por último, a suspensão permanente, sem indemnização, dos 4,5% das quantidades de referência constitui, em minha opinião, a medida menos restritiva para conseguir a estabilização da produção leiteira comunitária, já que a alternativa teria sido uma redução dos preços de intervenção dos produtos lácteos, cujos efeitos sobre os rendimentos dos produtores teriam sido mais negativos [29]. Além disso, esta suspensão definitiva não impõe aos produtores encargos desmedidos, posto que estes receberam uma indemnização decrescente desde 1987 a 1992 pelas quantidades de referência em questão e porque a redução das suas quotas gerou um aumento do preço que compensa as suas eventuais perdas, como põe em relevo o tribunal nacional.

36. As considerações anteriores levam-me a entender que a suspensão definitiva, sem indemnização, dos 4,5% das quantidades de referência não é uma medida manifestamente inadequada para conseguir o objectivo da estabilização da produção leiteira e, por conseguinte, não é contrária ao princípio de proporcionalidade.

Violação do princípio de não discriminação

37. O Tribunal de Justiça tem elaborado uma jurisprudência reiterada, segundo a qual a proibição de discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade, estabelecida no segundo parágrafo do n.° 3 do artigo 40.° do Tratado, não é mais de que uma expressão específica do princípio geral da igualdade em direito comunitário, que «impõe que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, excepto se esse tratamento for objectivamente justificado. As medidas decorrentes da organização comum de mercado e, nomeadamente, os seus mecanismos de intervenção só podem ser diferenciadas segundo as regiões e outras condições de produção ou de consumo, em função de critérios objectivos que assegurem uma repartição equilibrada dos benefícios e desvantagens entre os interessados, sem fazer distinção entre os territórios dos Estados-Membros» [30].

38. A suspensão permanente, sem indemnização, dos 4,5% das quantidades de referência, operada pelos Regulamentos n.^{os} 816/92

28 — V. acórdãos Hierl, já referido, n.° 13, e Alemanha/Conselho, já referido, n.° 47.

29 — Assim o entendeu o Tribunal de Justiça no acórdão Espanha/Conselho, já referido, n.° 14.

30 — Acórdão Espanha/Conselho, já referido, n.° 25.

e 1560/93, poderia violar o princípio de não discriminação por duas razões, a saber: ausência de um tratamento mais favorável para os produtores irlandeses, dada a sua peculiar situação, e aplicação uniforme da suspensão sem distinguir entre os pequenos e os grandes produtores.

39. Quanto à concessão de um tratamento mais favorável aos produtores irlandeses em relação à suspensão permanente das quotas, só seria viável, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, se existisse alguma razão objectiva que a justificasse. Neste sentido, a contribuição da produção leiteira para o produto nacional bruto da Irlanda é maior que noutros Estados-Membros e a isso acresce a dificuldade de desenvolver nesse país produções agrícolas alternativas à produção de leite. Ora bem, esta especificidade da Irlanda foi tida em conta pelas instituições comunitárias ao atribuir as quantidades de referência globais no momento da instituição do regime da imposição suplementar, de maneira que a base para o cálculo da sua quota foi mais favorável. Como consequência disso, os produtores irlandeses sofreram menos que os dos outros Estados-Membros com as medidas de estabilização da produção de leite. A Comissão assinala acertadamente que a situação específica dos produtores irlandeses já foi devidamente tida em conta e não é aceitável, em função da sua actual situação, que sejam excluídos total ou parcialmente das medidas de controlo da produção leiteira, tais como a suspensão definitiva de quantidades de referência, questionada neste processo.

40. A não aplicação de um regime de imposição suplementar em alguns Estados-Membros e, em especial, em Itália, não pressupõe uma violação do princípio de não discriminação, já que o incumprimento de uma regulamentação comunitária por parte de um Estado-Membro não pode justificar as condutas infractoras dos outros Estados-Membros.

41. No que toca à aplicação da suspensão definitiva das quantidades de referência sem distinção entre pequenos e grandes produtores, entendo que não viola o princípio de não discriminação. O Tribunal de Justiça considerou que «a circunstância de uma medida adoptada no âmbito de uma organização comum de mercado poder ter repercussões diferentes para certos produtores, em função da natureza especial da sua produção, não constitui uma discriminação, desde que essa medida se baseie em critérios objectivos, conformes às necessidades do funcionamento global da organização comum de mercado» [31]. A aplicação da suspensão permanente a todos os beneficiários de quantidades de referência é plenamente justificada, já que se todos beneficiam das vantagens derivadas do regime da imposição suplementar é lógico que suportem também por igual as medidas de controlo da produção leiteira, necessárias

31 — Acórdão Hierl, já referido, n.º 19.

para a redução dos excedentes que todos contribuíram para criar. Ademais, a suspensão permanente dos 4,5% das quantidades de referência é uma medida de carácter totalmente proporcional que afecta os produtores em função do volume da sua quota.

42. Os desenvolvimentos anteriores induzem-me a concluir que a suspensão permanente das quantidades de referência, questionada neste processo, não é contrária ao princípio de não discriminação.

A infracção ao artigo 190.° do Tratado

43. Segundo jurisprudência bem assente do Tribunal de Justiça, «a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado CEE deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio seguido pela autoridade comunitária, autora do acto impugnado, por forma a permitir que os interessados conheçam as razões da medida adoptada, a fim de poderem defender os seus direitos, e que o Tribunal exerça o seu controlo...

Todavia, não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes. Com efeito, é de jurisprudência constante que a questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz as exigências do artigo 190.° do Tratado deve ser apreciada à luz não somente do seu teor literal, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa...» [32].

44. Os dois regulamentos comunitários cuja validade é posta em causa neste processo apresentam marcadas diferenças no que respeita à sua fundamentação. O Regulamento n.° 1560/93 contém, sem dúvida, uma fundamentação suficiente da transformação em redução permanente da suspensão temporária dos 4,5% das quantidades de referência. O segundo considerando do referido regulamento expõe a situação e a origem de tal suspensão e menciona como causas das sua conversão em redução definitiva a persistência dos excedentes de produção leiteira e o pagamento durante cinco anos de uma indemnização degressiva aos produtores [33]. Com isso se fundamenta devidamente a redução definitiva das quotas e a ausência de indemnização.

45. O Regulamento n.° 816/92, como se indicou, não incluiu as quantidades de

32 — Acórdão Delacre e o./Comissão, já referido, n.os 15 e 16.

33 — O teor literal deste segundo considerando do Regulamento n.° 1560/93 é o seguinte: «Considerando que a situação do mercado tornou necessária a suspensão temporária de uma parte das quantidades de referência a partir do quarto período de doze meses, nos termos do Regulamento (CEE) n.° 775/87; que, durante cinco anos, foi concedida uma indemnização degressiva aos produtores em relação às quantidades assim suspensas; que o Regulamento (CEE) n.° 816/92, que prorrogou o regime da imposição suplementar instituído pelo artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 enquanto se aguarda uma decisão no âmbito da reforma da política agrícola comum, não considerou, nas quantidades globais garantidas para o nono período, as quantidades previamente suspensas, dada a persistência da situação excedentária que impunha que a suspensão de 4,5% das quantidades de referência das entregas fosse consolidada numa redução definitiva das quantidades globais garantidas...».

referência suspensas a partir de 1987 no cálculo das quantidades globais garantidas e adiou a decisão quanto ao futuro até à conclusão da reforma da PAC, aduzindo a persistência da situação excedentária. Portanto, a fundamentação deste adiamento, estabelecida no primeiro considerando do regulamento, é bastante sumária e, além disso, não justifica a eliminação da indemnização.

Não obstante, entendo que o laconismo da fundamentação não constitui uma violação do artigo 190.° do Tratado, porque o conjunto de disposições comunitárias adoptadas no quadro do regime de imposição suplementar oferece elementos suficientes para explicar os motivos justificativos deste adiamento e a abolição da indemnização. Com efeito, os interessados já sabiam que a indemnização degressiva prevista pelo Regulamento n.° 775/87, tal como foi alterado pelos Regulamentos n.os 1111/87 e 3882/89, acabava em 31 de Março de 1992 e que a sua renovação não estava prevista por qualquer norma. Por outro lado, a redução das mencionadas quantidades sem indemnização, para o período de 1992/1993, era previsível segundo as medidas adoptadas no quadro do regime da imposição suplementar e da indemnização degressiva recebida pelos produtores. Daí deduz-se que a falta de fundamentação expressa, no que respeita à inexistência de uma indemnização para o período 1992/1993, não podia privar os requerentes da possibilidade de fazer valer eficazmente os seus direitos, nem impedir o Tribunal de Justiça de exercer o seu controlo jurisdicional.

46. Os Regulamentos n.os 816/92 e 1560/93 contêm uma fundamentação suficiente em relação à transformação da suspensão temporária de 4,5% das quotas em redução permanente e, por conseguinte, não infringem o artigo 190.° do Tratado.

O desvio de poder

47. O desvio de poder, como fundamento que afecta a validade de um acto comunitário, é um conceito bem limitado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, que o define como o facto de uma autoridade administrativa utilizar as suas atribuições para uma finalidade distinta daquela para a qual lhe foram conferidas [34]. Ademais, «um acto só está viciado por desvio de poder se, com base em indícios objectivos, relevantes e concordantes, se verifica que ele foi adoptado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de tornear um processo especialmente previsto pelo Tratado para obviar às circunstâncias do caso em apreço» [35].

48. Em minha opinião, com a adopção dos Regulamentos n.os 816/92 e 1560/93, que transformam a suspensão temporária de 4,5% das quotas em redução permanente, o

34 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 4 de Fevereiro de 1982, Buyl e o./Comissão (817/79, Recueil, p. 245, n.° 28), e do Tribunal de Primeira Instância de 23 de Outubro de 1990, Pitrone/Comissão (T-46/89, Colect., p. II-577, n.° 70).

35 — Acórdão de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 24).

Conselho não incorre em desvio de poder. Ao adoptar estes dois regulamentos, o Conselho utilizou a competência legislativa que lhe confere o n.° 3 do artigo 40.° do Tratado em matéria de política agrícola para adoptar uma medida destinada à consecução do objectivo de estabilização dos mercados, expressamente contemplado pela alínea c) do n.° 1 do artigo 39.° do Tratado. O Tribunal de Justiça, no seu acórdão Hierl, considerou já, como se indicou, que a suspensão temporária de quantidades de referência constituía uma medida adequada para alcançar tal objectivo e não há dúvida de que a suspensão definitiva de quantidades de referência também o é.

49. A ausência de indemnização por tal suspensão permanente poderia comportar uma redução das receitas dos produtores, contrária ao objectivo da alínea b) do n.° 1 do artigo 39.° do Tratado, mas neste caso tal perda não se produziu, devido ao aumento do preço do leite e do valor das quantidades de referência mantidas pelos produtores. Inclusivamente, se tal perda se tivesse produzido, não teria existido desvio de poder, já que as instituições comunitárias têm a possibilidade de fazer prevalecer temporariamente a consecução de um dos objectivos do n.° 1 do artigo 39.° em detrimento dos outros.

50. Portanto, o Conselho não incorreu em desvio de poder algum susceptível de afectar a validade dos Regulamentos n.^{os} 816/92 e 1560/93.

Conclusão

51. Tendo em conta as considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pela High Court of Ireland da forma seguinte:

«1) No quadro do presente processo, não se revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade da alínea g) do n.° 3 do artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 tal como foi aditada pelo n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 816/92, apesar de a referida disposição não incluir nas quantidades de referência atribuídas para a campanha de 1992/1993 os 4,5% das quantidades de referência suspensos temporariamente em virtude do Regulamento (CEE) n.° 775/87 do Conselho, na sua redacção alterada, e de não estabelecer o pagamento de uma indemnização aos produtores.

2) Neste processo tão-pouco se revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, tal como foi aditado pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1560/93 do Conselho, se bem que o referido preceito não inclua nas quantidades de referência atribuídas com base no referido artigo os 4,5% das quantidades de referência anteriormente suspensos com carácter temporário em conformidade com o disposto no Regulamento (CEE) n.° 775/87 do Conselho, na sua redacção alterada, e não estabeleça o pagamento de uma indemnização a este título aos produtores.»