CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGES COSMAS

apresentadas em 10 de Fevereiro de 2000 *

I — Introdução

1. Com o presente pedido de decisão prejudicial, apresentado ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), o Bundesfinanzhof (Alemanha) apresenta ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa à regulamentação da acumulação das quantidades de referência inicial e específica atribuídas a um produtor de leite no quadro das regras do direito comunitário relativas à organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos. Mais precisamente, é submetida ao Tribunal de Justiça a questão de saber se a disposição do artigo 3.°-A, primeira frase, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação do direito nivelador referido no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos [1], na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.° 1639/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991 [2], disposição essa retomada no artigo 4.°, n.° 3, primeira frase, do Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992 [3], que estabelece um direito nivelador suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, significa que deve ser atribuída a um produtor de leite uma quantidade de referência específica definitiva mesmo que, no decurso do período visado por essa disposição, ele não tenha utilizado a quantidade de referência específica atribuída a título provisório pelo respectivo aumento da sua produção de leite, mas cedeu temporariamente a outra exploração agrícola o direito de usar a parte da sua quota leiteira correspondente à quantidade de referência inicial de que a sua exploração dispunha para além da quantidade de referência específica provisoriamente atribuída.

II — Quadro jurídico comunitário

2. Para limitar a produção excedentária de leite e de produtos lácteos no mercado comum, o Regulamento (CEE) n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977 [4], instituiu um regime de prémios para os agricultores que renunciem a comercializar leite e produtos lácteos (prémio de não comercialização) ou que reconvertam os efectivos bovinos de orientação leiteira à produção de carne (prémio de reconversão). Os prémios de não comercialização ou de reconversão são atribuídos, a pedido, a qualquer produtor que se comprometa a não comercializar leite ou a reconverter o

* Língua original: grego.

1 — JO L 90, p. 13.

2 — JO L 150, p. 35.

3 — JO L 405, p. 1.

4 — Regulamento 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).

seu gado durante um período de cinco anos.

3. Uma vez que a produção de leite cresce regularmente, o Conselho instituiu, além disso, ao adoptar o Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 [5], um direito nivelador, que, em virtude do artigo 1.º desse regulamento, é imposto sobre as quantidades de leite fornecidas que ultrapassem uma quantidade de referência a determinar; o direito nivelador é devido tanto pelos produtores de leite (fórmula A), como pelos compradores de leite e de outros produtos lácteos, que o repercutem sobre os outros produtores que aumentam os seus fornecimentos proporcionalmente à sua contribuição para a ultrapassagem da quantidade de referência do comprador (fórmula B). O modo de cálculo da quantidade de referência, isto é, as quantidades que são isentas do direito nivelador suplementar, é determinado pelo Regulamento (CEE) n.º 857/84 (já referido). Em virtude deste último regulamento, a quantidade de referência é igual à quantidade de leite fornecida pelo produtor durante o exercício de 1981, acrescida de 1%. Todavia, os Estados-Membros podem prever que, no seu território, a quantidade de referência seja igual à quantidade de leite ou de equivalente de leite fornecida ou comprada durante o exercício de 1982 ou de 1983, acrescida de uma percentagem estabelecida de modo a não ultrapassar a quantidade garantida definida para o respectivo Estado-Membro.

5 — Regulamento que modifica o Regulamento (CEE) n.º 804/68 relativo à organização comum dos mercados no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 10).

4. Conformando-se com os acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder [6] e Von Deetzen [7], em que foi estabelecido que esse regulamento era inválido na medida em que não previa a atribuição de uma quantidade de referência aos produtores que, em aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1078/77 (já referido), não tivessem fornecido leite durante o ano de referência em causa para o respectivo Estado-Membro, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 764/89, de 20 de Março de 1989, que modifica o Regulamento n.º 857/84 [8]. Mais precisamente, o Regulamento n.º 764/89 acrescentou ao Regulamento n.º 857/84 um novo artigo 3.º-A, por força do qual os produtores que, em virtude do Regulamento n.º 1078/77 (já referido), se tinham comprometido a não comercializar leite ou a reconverter os seus efectivos e que, por conseguinte, não podiam obter uma quantidade de referência inicial, podem obter uma quantidade de referência específica, dentro de certas condições (que visam essencialmente garantir que os produtores têm a intenção séria de retomar a produção de leite e estão em condições de o fazer) (a seguir: o «regime SLOM [9] I»).

5. Nos seus acórdãos de 11 de Dezembro de 1990, Spagl [10] e Pastätter [11], o Tribunal de Justiça julgou que o artigo 3.º-A, n.º 1, primeiro travessão do Regulamento n.º 857/84, na versão alterada pelo Regulamento n.º 764/89, é inválido, na medida

6 — 120/86, Colect., p. 2321.

7 — 170/86, Colect., p. 2355.

8 — JO L 84, p. 2.

9 — O termo «Slom» provém da expressão neerlandesa «slachtoffers omschakeling» («vítimas da reconversão»). A abreviatura SLOM era utilizada anteriormente na prática neerlandesa: provém da expressão «Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproduktie» («cessação dos fornecimentos e reconversão da produção de leite»).

10 — C-189/89, Colect., p. I-4539.

11 — C-217/89, Colect., p. I-4585.

em que exclui da atribuição de uma quantidade de referência específica a título dessa disposição os produtores que dispõem de períodos de não comercialização ou de reconversão, em execução de um compromisso assumido a título do Regulamento n.° 1078/77, que expire antes de 31 de Dezembro de 1983 ou, se for caso disso, antes de 30 de Setembro de 1983, e na medida em que aquela disposição limita a quantidade de referência específica a 60% da quantidade de leite fornecida ou da quantidade de equivalente de leite vendida pelo produtor durante o período de doze meses de calendário anteriores à entrada do pedido de prémio de não comercialização ou de reconversão. Conformando-se com estes acórdãos, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 1639/91 (já referido), que altera o Regulamento n.° 857/84 de modo a que a atribuição de uma quantidade de referência específica seja possível igualmente nos casos anteriormente excluídos visados acima.

6. Mais precisamente, o artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, na versão alterada pelo Regulamento n.° 1639/91 (a seguir:«o regime SLOM II»), dispõe o seguinte:

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

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

— que, caso se trate do cessionário do prémio, não tenha recebido uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.° e/ou do artigo 6.° do presente regulamento,

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

...

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, no caso referido no primeiro travessão do primeiro parágrafo, no decurso do período compreendido entre 1 de Janeiro e 30 de Setembro de 1983 ou, eventualmente, após as datas fixadas no primeiro travessão do primeiro parágrafo, no caso de ter recebido uma quantidade de referência pela exploração que tenha sido objecto do prémio de não comercialização ou de reconversão, nas con-

dições referidas no n.º 4, alínea b), do artigo 5.º e/ou no n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 1546/88 ou a título do artigo 2.º do presente regulamento se o Estado-Membro não tiver aplicado o disposto no n.º 2 do artigo 9.º e ao qual, se se tratar do cessionário do prémio, não tenha sido atribuída uma quantidade de referência ao abrigo do artigo 2.º e/ou do artigo 6.º do presente regulamento,

ou

— que, por herança ou via análoga, tenha recebido a exploração depois de ter expirado o compromisso assumido ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1078/77 pelo autor da sucessão, mas antes de 29 de Junho de 1989,

receberá provisoriamente, mediante pedido formulado num prazo de três meses a contar de 1 de Julho de 1991, uma quantidade de referência específica segundo as condições fixadas nas alíneas...

...

3. Se, no prazo de dois anos a contar de 29 de Março de 1989, ou, no caso referido no último parágrafo do n.º 1, a contar de 1 de Julho de 1991, sob reserva de prorrogação do regime de imposição suplementar, o produtor puder fazer prova bastante perante a autoridade competente de que retomou efectivamente as vendas directas e/ou as entregas e que essas vendas directas e/ou essas entregas atingiram ao longo dos últimos doze meses, um nível igual ou superior a 80% da quantidade de referência provisória, ser-lhe-á atribuída definitivamente a quantidade de referência específica....

4. A parte da quantidade de referência específica não destinada a ser utilizada no decurso de um período de doze meses não pode ser alvo da cessão temporária a que se refere o n.º 1-A do artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/88....»

7. O Regulamento n.º 857/84 foi revogado em 1 de Abril de 1993 pelo Regulamento n.º 3950/92 [12], que reinstituiu o sistema de quotas em vigor, com certas modificações, por sete anos. O n.º 3 do artigo 4.º do regulamento em questão retoma, adaptando-a, a disposição do n.º 3 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84:

«3. Caso o produtor que tenha recebido provisoriamente uma quantidade de referência individual específica por força do n.º 1 do artigo 3.º-A, último parágrafo do Regulamento (CEE) n.º 857/84 possa provar, antes de 1 de Julho de 1993, a contento da autoridade competente, que retomou efectivamente as vendas directas e/ou as entregas e que essas vendas directas e/ou essas entregas atingiram, durante os últimos doze meses, um nível igual ou superior a 80% da quantidade de referência provi-

12 — Já referido na nota 3.

sória, a quantidade de referência específica ser-lhe-á atribuída definitivamente....»

8. No seu acórdão de 3 de Dezembro de 1992, Wehrs [13], o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 3.°-A, n.° 1, último travessão do Regulamento n.° 857/84, na versão alterada pelo Regulamento n.° 764/89, que introduzia uma «regra de não acumulação», era inválido na medida em que excluía da atribuição de uma quantidade de referência específica os cessionários de um prémio concedido em virtude do Regulamento n.° 1078/77 que tinham obtido paralelamente uma quantidade de referência a título do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/74. Conformando-se com esse acórdão, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 2055/93, de 19 de Julho de 1993 [14], que autorizou os produtores excluídos por força da regra de não acumulação da atribuição de uma quantidade de referência em virtude do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, na versão do Regulamento n.° 1639/91, a receber, dentro de certas condições, essa quantidade de referência (a seguir: o «regime SLOM III»).

9. Mais precisamente, o n.° 1 do artigo 1.° do Regulamento n.° 2055/93 prevê que:

«Os produtores, na acepção da alínea c) do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 3950/92, que:

— sejam cessionários do prémio de não comercialização ou de reconversão, nos termos do disposto no Regulamento (CEE) n.° 1078/77 e tenham sido excluídos do benefício previsto no artigo 3.°-A do Regulamento (CEE) n.° 857/84 por terem recebido uma quantidade de referência ao abrigo dos artigos 2.° ou 6.° desse regulamento,

— ou tenham retomado parte de uma exploração sujeita às mesmas disposições e à qual não tenha sido atribuída qualquer quantidade de referência por força do artigo 3.°-A do Regulamento (CEE) n.° 857/84,

receberão, se o solicitarem, uma quantidade de referência específica, desde que:

...

— provem, em justificação do seu pedido e segundo critérios a determinar, que a produção das suas explorações pode atingir a quantidade de referência específica solicitada».

13 — C-264/90, Colect., p. I-6285.

14 — Regulamento que atribui uma quantidade de referência específica suplementar a determinados produtores de leite ou de produtos lácteos (JO L 187, p. 8).

III — Matéria de facto

10. H.-J. Schlebusch é produtor de leite. Como se refere no despacho de reenvio, ele dispunha, em 1 de Abril de 1991, de uma quantidade de referência inicial de 50 704 kg [15]. Em Outubro de 1991, foi-lhe atribuída uma quantidade de referência de entrega específica suplementar de 20 380 kg ao abrigo do regime SLOM II, embora a regra de não acumulação do segundo travessão do n.º 1 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, na versão do Regulamento n.º 1639/91, ainda estivesse em vigor [16]. Durante o período de Abril de 1992 a Fevereiro de 1993, H.-J. Schlebusch entregou 14 272 kg de leite [17]. Ele tinha cedido a sua quantidade de referência inicial para esse período a um terceiro. Por fim, cessou totalmente os seus fornecimentos de leite.

11. Analisando o fundamento jurídico das quantidades de referência atribuídas a H.-J. Schlebusch, o órgão jurisdicional de reenvio indica que a quantidade de referência de que dispõe o demandante no processo principal resulta — para além da quantidade de referência de entrega inicial a que H.-J. Schlebusch tem incontestavelmente direito com base no artigo 2.º do Regulamento n.º 857/84 — da fixação provisória de uma quantidade de referência específica ao abrigo do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, na condição de essa fixação provisória se tornar definitiva. A fixação da quantidade de referência específica ao abrigo da disposição já referida é devida ao facto de o demandante no processo principal ter arrendado a exploração sujeita a um compromisso de não comercialização subscrito a título do Regulamento n.º 1078/77. O Regulamento n.º 764/89 previa inicialmente a atribuição dessa quantidade de referência específica, de que H.-J. Schlebusch não podia, no entanto, tirar proveito, porque o seu compromisso de não comercialização terminava antes de 31 de Dezembro, mais precisamente, em 1 de Maio de 1983 e, portanto, a atribuição de uma quantidade de referência específica estava excluída em virtude do primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, na versão do regulamento referido. Todavia, o demandante tinha direito a uma quantidade de referência específica em virtude da nova formulação do artigo 3.º-A, na versão do Regulamento n.º 1639/91, segundo a qual é permitido atribuir um quantidade de referência específica aos produtores cujo compromisso de não comercialização já tinha terminado em finais de 1983. Na sequência disso, o demandante obteve uma quantidade de referência específica ao abrigo do n.º 1 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, na versão do Regulamento n.º 1639/91, apesar da proibição de acumulação então em vigor, prevista no segundo travessão do n.º 1 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, proibição essa que foi levantada pelo Regulamento n.º 2055/93 e que poderia aplicar-se ao caso do demandante, cuja exploração dispunha já de uma quantidade de referência inicial.

15 — Nas suas observações escritas e na sua resposta à pergunta escrita do Tribunal de Justiça relativa à existência ou não de uma exploração única, H.-J. Schlebusch indica que, quando já detinha, na qualidade de arrendatário, desde Novembro de 1977, a empresa de produção de leite do seu pai, com uma área de 12,5 ha, adquiriu, em 1 de Setembro de 1980, todas as áreas que o seu tio afectava à produção de leite e para as quais este último tinha obtido o prémio de não comercialização. H.-J. Schlebusch, portanto, assumiu então o compromisso de não comercialização, que terminava em 30 de Abril de 1983. Por decisão de 14 de Maio de 1984, foi atribuída à exploração de H.-J. Schlebusch uma quantidade de referência de 52 800 kg.

16 — H.-J. Schlebusch refere que pediu essa quantidade de referência específica porque era um produtor que tinha subscrito um compromisso de não comercialização. Mais precisamente, refere que foi informado dessa possibilidade pelo responsável da leitaria.

17 — H.-J. Schlebusch refere que, durante o período compreendido entre 1 de Outubro de 1991 e 28 de Fevereiro de 1993, entregou globalmente 30 051 kg à compradora a título da quantidade de referência provisória SLOM II.

12. Como é referido no despacho de reenvio, a autoridade alemã competente, o Hauptzollamt (a seguir: o «HZA»), recusou [18] a atribuição definitiva da quantidade de entrega específica solicitada pelo demandante, verificando que H.-J. Schlebusch não tinha efectuado qualquer entrega de leite ao abrigo da quantidade de referência específica que lhe tinha sido atribuída a título provisório, e fixou em 0 kg a quantidade de referência de entrega específica definitiva. O HZA sustentou que seria retirada a eficácia da proibição de cessão da quantidade de referência provisória mencionada no n.º 4 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, e que o beneficiário dessa quantidade de referência escaparia à obrigação de produzir efectivamente as quantidades de referência de leite atribuídas se lhe fosse reconhecida a possibilidade de ceder a quantidade de referência inicial atribuída à sua exploração durante o período fixado no artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, na versão do Regulamento n.º 1639/91.

13. O Finanzgericht Rheinland-Pfalz rejeitou o recurso interposto da decisão referida. H.-J. Schlebusch interpôs, então, recurso perante o Bundesfinanzhof, que teve dúvidas quanto ao ponto de saber se o demandante preenchia a condição exigida para a atribuição da quantidade de referência específica definitiva. Por esse motivo, decidiu suspender a instância e apresentar a seguinte questão prejudicial ao Tribunal de Justiça:

«O artigo 3.º-A, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 857/84, na versão do Regulamento (CEE) n.º 1639/91, deve ser interpretado no sentido de que a um produtor de leite deve ser atribuída definitivamente uma quantidade de referência específica se, durante o período visado na referida disposição, não utilizou a quantidade de referência específica provisoriamente atribuída, para aumentar correlativamente a sua produção de leite, mas cedeu temporariamente a outra exploração o uso da parte da sua quota leiteira correspondente à quantidade de referência inicial de que a sua exploração dispunha para além da quantidade de referência específica provisoriamente atribuída?»

IV — O nosso ponto de vista sobre o processo

14. Analisaremos o fundo da questão prejudicial (B) depois de termos analisado o problema suscitado pela Comissão quanto à escolha da regra de direito comunitário a interpretar (A).

18 — A Comissão indica que essa recusa estava contida numa decisão de 6 de Julho de 1994.

A — *Quanto à escolha da regra a interpretar*

15. A Comissão indica que a decisão do HZA que é objecto do processo principal foi adoptada com base no n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento n.º 3950/92 e não com base no primeiro parágrafo do n.º 3 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, na versão do Regulamento n.º 1639/91, que visa a questão prejudicial apresentada pelo órgão jurisdicional de reenvio. O Regulamento n.º 857/84 tinha sido revogado quando a decisão em questão foi adoptada, estando já em vigor o Regulamento n.º 3950/92. Todavia, as duas disposições têm significado idêntico, se bem que não se ponha qualquer problema quanto ao carácter útil ou não da resposta do Tribunal de Justiça. A Comissão propõe simplesmente reformular a questão fazendo referência à disposição correcta.

16. Há que salientar que o despacho de reenvio não menciona nem a data nem a base jurídica da decisão do HZA que é objecto do processo principal. Dado que compete ao órgão jurisdicional nacional, em princípio, escolher a regra de direito comunitário cuja interpretação julga ser útil para a solução do litígio que lhe é submetido, o Tribunal de Justiça está vinculado por essa escolha na medida em que não verifique que o órgão jurisdicional nacional cometeu um erro manifesto.

17. No presente caso, há que sublinhar que o Regulamento n.º 3950/92 revogou o Regulamento n.º 857/84 [19], «sem prejuízo das obrigações contraídas e dos compromissos assumidos ao abrigo desse regulamento» [20]. Uma vez que, no entanto, o Regulamento n.º 3950/92 entrou em vigor em 3 de Janeiro de 1993 e se tornou aplicável em 1 de Abril de 1993 [21], ou seja, antes de 1 de Julho de 1993, data em que terminava o período crítico fixado pelo artigo 3.º-A, n.º 3, primeiro parágrafo do Regulamento n.º 857/84, na versão do Regulamento n.º 1639/91, o legislador comunitário, adoptando uma regulamentação transitória essencialmente destinada a fazer precisões, entendeu ser útil reiterar as disposições anteriormente em vigor no n.º 3 do artigo 4.º do novo regulamento.

18. Da identidade de conteúdo da antiga e da nova regulamentação, identidade essa que a própria Comissão refere, resulta, no plano do direito transitório, que não se coloca qualquer problema de fundo, em princípio, quanto à escolha entre essas duas disposições. O único problema desse tipo que poderia talvez colocar-se diz respeito à eventual necessidade de uma interpretação sistemática das condições da conversão da quantidade de referência específica provisória em quantidade de referência específica definitiva. Com efeito, à luz dos considerandos (já referidos) que justificam a disposição em litígio do Regulamento n.º 3950/92, parece que o legislador comunitário se orientou para a manutenção tanto da letra como do espírito do Regulamento n.º 857/84, o que, como passaremos a expor em mais detalhe, é conforme ao princípio da segurança jurídica. Em contrapartida, no que diz respeito às regras

19 — V. o artigo 12.º do regulamento em questão.

20 — V. o segundo considerando do Regulamento n.º 3950/92 (já referido na nota 3).

21 — V. o artigo 13.º do regulamento em questão.

de processo e às consequências dessa conversão, poder-se-ia eventualmente sustentar que convém aplicar as disposições do Regulamento n.° 3950/92. No entanto, essa afirmação não tem qualquer incidência sobre a resposta do Tribunal de Justiça à presente questão prejudicial, porque nenhum dos pontos em litígio suscitados no processo principal parece dizer respeito às regras de processo e às consequências da conversão da quantidade de referência específica provisória em quantidade de referência específica definitiva.

19. Tendo em conta as considerações precedentes, pensamos que se pode respeitar a escolha da regra de direito comunitário a interpretar feita pelo órgão jurisdicional nacional, sem excluir paralelamente a proposta da Comissão, por meio de uma simples reformulação da questão prejudicial, que a clarifica e que visa os dois regulamentos comunitários. Mais precisamente, propomos considerar que o órgão jurisdicional pergunta, em substância, se a disposição do primeiro parágrafo do n.° 3 do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, na versão do Regulamento n.° 1639/91, disposição que é retomada no primeiro parágrafo do n.° 3 do artigo 4.° do Regulamento n.° 3950/92, significa que é preciso atribuir uma quantidade de referência específica definitiva a um produtor mesmo quanto este último, no decurso do período visado por essa disposição, não utilizou a quantidade de referência específica que lhe foi atribuída a título provisório para aumentar correlativamente a sua produção de leite, mas cedeu temporariamente a outra exploração agrícola o direito de utilizar a parte da sua quota leiteira correspondente à quantidade de referência inicial de que a sua exploração dispunha, além da quantidade de referência específica atribuída a título provisório.

B — *Quanto ao fundo*

20. A questão prejudicial apresentada no presente processo pelo Bundesfinanzhof insere-se na problemática mais geral relativa à regulamentação da atribuição de uma quantidade de referência específica ao abrigo do primeiro parágrafo do n.° 3 do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, na versão alterada pelo Regulamento n.° 1639/91, disposição essa que foi retomada no primeiro parágrafo do n.° 3 do artigo 4.° do Regulamento n.° 3950/92, a um produtor de leite que já obteve uma quantidade de referência inicial a título do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84.

21. A acumulação dessas duas quantidades de referência que, como já indicámos acima, era proibida pelo segundo travessão do n.° 1 do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, na versão dos Regulamentos n.° 764/89 e n.° 1639/91 («regra de não acumulação»), foi autorizada e organizada pelo Regulamento n.° 2055/93. No entanto, a especificidade do presente processo consiste em que a quantidade de referência específica foi atribuída provisoriamente a H.-J. Schlebusch em Outubro de 1991, ou seja, antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 2055/93 e quando a regra de não acumulação acima referida ainda era aplicável. O primeiro problema a analisar diz, portanto, respeito à questão de saber se o Regulamento n.° 2055/93

pode aplicar-se aos factos em litígio no processo principal (a).

22. Como passaremos a expor mais em detalhe, em seguida, a resposta à questão precedente deve ser negativa: não parece legítimo aplicar o Regulamento n.º 2055/93 retroactivamente, nem por analogia. Tendo em conta esta resposta, a segunda questão que se coloca diz respeito à determinação final do regime legal aplicável à situação dos produtores que se encontram numa situação análoga à de H.-J. Schlebusch, ou seja, aqueles que, durante o mesmo período que ele, beneficiaram, com base em actos administrativos relevantes das autoridades nacionais competentes, da acumulação de uma quantidade de referência inicial e de uma quantidade de referência específica provisória, tal como essas quantidades eram determinadas pelas disposições já referidas do direito comunitário (b).

a) Quanto à possibilidade de aplicar o Regulamento n.º 2055/93 aos factos do processo principal

23. A Comissão faz uma interpretação do Regulamento n.º 2055/93 e propõe que o Tribunal de Justiça a aplique aos factos do processo principal. Mesmo que essa interpretação pareça, em princípio, correcta, pensamos, todavia, que, no plano do direito transitório, não é legítimo aplicar o regulamento em questão ao caso de H.-J. Schlebusch e de produtores susceptíveis de se encontrarem numa situação semelhante à sua.

24. Segundo a Comissão, em virtude do último travessão do n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento n.º 2055/93, um produtor que já tem uma quantidade de referência inicial apenas pode receber em suplemento uma quantidade de referência específica se puder aumentar a produção da sua exploração até à quantidade específica solicitada. O produtor deve, portanto, utilizar essa quantidade de referência específica para aumentar a sua produção de leite, isto é, para entregar mais que a quantidade de referência inicial. Por outras palavras, deve entregar as duas quantidades de que dispõe («inicial» e «específica») e não pode ceder nenhuma delas.

25. Esta interpretação do Regulamento n.º 2055/93 parece correcta. Em primeiro lugar, há que recordar que o regulamento em questão, que visa tornar a legislação comunitária plenamente conforme ao acórdão Wehrs [22], reconheceu e, paralelamente, regulamentou, pela primeira vez, a possibilidade de acumular uma quantidade de referência específica, prevista à partida pelo artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, e uma quantidade de referência inicial, atribuída a título do artigo 2.º e/ou do artigo 6.º desse mesmo regulamento. Em seguida, há que salientar que os considerandos do Regulamento n.º 2055/93 indicam que, no quadro dessa acumulação, as condições de atribuição definitiva de uma quantidade de referência específica ao pro-

22 — Já referido na nota 13.

dutor que dispõe já de uma quantidade de referência inicial não podem ser as mesmas que as condições aplicáveis, com base no artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, a um produtor que não dispõe dessa quantidade de referência inicial, porque, nesse segundo caso, é necessário que o produtor retome efectivamente a actividade de produção de leite que ele devia ter abandonado completamente, enquanto que, no primeiro caso, o destinatário da quantidade de referência específica é um produtor de leite em actividade [23]. Por esse motivo, o último travessão do n.° 1 do artigo 1.° do regulamento em questão prevê que o produtor interessado deve provar que «a produção das suas explorações pode atingir a quantidade de referência específica solicitada», o que significa que a sua produção total deve ser pelo menos equivalente à soma da quantidade de referência inicial e da quantidade de referência específica suplementar. Parece, portanto, resultar da redacção da disposição em questão que não basta que o produtor interessado retome simplesmente a produção abandonada e a conduza ao nível da quantidade de referência específica, para a parte da sua exploração em consideração da qual o prémio de não comercialização ou de reconversão lhe foi atribuído em conformidade com as disposições do Regulamento n.° 1078/77, mas que ele deve prosseguir a produção correspondente à quantidade de referência inicial e aumentá-la até à quantidade de referência específica solicitada. Enfim, o facto de esta obrigação de aumentar a produção visar o conjunto da exploração do produtor interessado, ou seja, a parte da sua exploração em que ele tinha abandonado a produção e também a parte em que a tinha continuado, pode deduzir-se do conteúdo dos critérios que o n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 2562/93 da Comissão, de 17 de Setembro de 1993 [24], indicou que era necessário tomar em consideração para estabelecer a capacidade do produtor de aumentar a produção na sua exploração até à quantidade de referência específica solicitada [25]. Da exposição precedente resulta, portanto que, em conformidade com o último travessão do primeiro parágrafo do n.° 1 do Regulamento n.° 2055/93, para obter a quantidade de referência específica, o produtor interessado deve poder entregar tanto a quantidade de referência inicial como a quantidade de referência específica que obteve, sem poder ceder a primeira, porque isso retirar-lhe-ia manifestamente a possibilidade de aumentar efectivamente a sua produção global.

26. A Comissão afirma que essa disposição do Regulamento n.° 2055/93, interpretada desse modo, deve aplicar-se ao caso de H.-J. Schlebusch.

27. Mais precisamente, a Comissão afirma que, em virtude do Regulamento

23 — V. o sétimo considerando do Regulamento n.° 2055/93 (já referido na nota 14).

24 — Regulamento que fixa as modalidades de aplicação do Regulamento n.° 2055/93 (JO L 235, p. 18).

25 — Mais precisamente, o n.° 2 do artigo 2.° é formulado nos seguintes termos:
«Os critérios a tomar em consideração para determinar a capacidade do produtor de aumentar a sua produção na sua exploração até ao nível da quantidade de referência específica pedida incluem, nomeadamente:
— as quantidades de leite comercializadas antes de 1 de Abril de 1993 que excedam a quantidade de referência de que o produtor dispunha,
— o número e a raça dos bovinos domésticos fêmeas, com, pelo menos, seis meses, aptas para a produção de leite para comercialização, que se encontrem na posse do produtor, na exploração, aquando do seu pedido,
— a superfície forrageira da exploração, nos termos do n.° 1, alínea d), do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1391/78 da Comissão,
— os investimentos efectuados com vista a aumentar a produção de leite na exploração.»

n.º 857/84, na versão do Regulamento n.º 1639/91, não era permitido aos produtores, como H.-J. Schlebusch, que dispunham já de uma quantidade de referência inicial, obter quantidades de referência específicas. Isto significa que a questão de saber em que condições a quantidade de referência específica podia ser definitivamente atribuída não se colocava para o legislador comunitário. É por esse motivo que o artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84 não definia essas condições e que o primeiro parágrafo do n.º 3 desse artigo, que se converteu no primeiro parágrafo do n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento n.º 3950/92, exigia que o produtor provasse que tinha «retomado» as entregas de leite.

28. A Comissão sustenta que o facto de o Tribunal de Justiça ter declarado a invalidade da regra de não acumulação, no acórdão Wehrs (já referido), não tem como consequência tornar inaplicáveis as condições previstas pelo Regulamento n.º 857/84 para a atribuição definitiva de uma quantidade de referência específica. A Comissão entende que a declaração de invalidade produz os seus efeitos *ex tunc* e que a atribuição provisória de uma quantidade de referência ao abrigo do regime SLOM II, sem ter em conta a regra de não acumulação, é, portanto, legal, o que significa que os produtores interessados têm, por princípio, o direito de obter essa quantidade de referência.

29. A este respeito, a Comissão afirma que o efeito útil das disposições só pode ser garantido se as condições forem interpretadas como se o legislador comunitário tivesse conhecimento, aquando da sua redacção, da invalidade da regra de não acumulação e são aplicadas nesse sentido a situações análogas às do processo principal. No caso contrário, em que não se aplicariam as condições previstas pela simples razão de que não correspondiam absolutamente à situação dos produtores em questão, haveria um risco de discriminação injustificada em detrimento dos produtores que não dispunham de uma quantidade de referência inicial e que estavam excluídos da produção de leite.

30. À luz desta interpretação, pela qual optou, a Comissão considera ser indispensável analisar a maneira como o Conselho teria reagido aquando da elaboração dos regimes SLOM I e SLOM II se tivesse tido conhecimento da invalidade da regra de não acumulação. Segundo a Comissão, o Regulamento n.º 2055/93, tal como é interpretado acima, fornece indicações perfeitamente claras.

31. A Comissão sustenta que, no presente processo, se trata apenas de uma ajuda interpretativa e não de uma interpretação por analogia do artigo 1.º, n.º 1, último travessão do Regulamento n.º 2055/93. A Comissão entende, portanto, que a questão determinante não é a de saber se o regulamento em questão estava em vigor no momento em que o HZA proferiu a decisão que é objecto do litígio principal. Se, todavia, o Tribunal de Justiça não aderir à posição da Comissão e considerar que o regime SLOM II tem uma «lacuna» que a interpretação das disposições adequadas não pode preencher, há que considerar, segundo a Comissão, a possibilidade de aplicar por analogia o artigo 1.º, n.º 1,

último travessão, do Regulamento n.º 2055/93, uma vez que esse regulamento estava em vigor no momento em que o HZA proferiu a sua decisão (6 de Julho de 1994) e podia tê-lo em conta.

32. Não podemos fazer nossa esta argumentação da Comissão. A aplicação ao caso de H.-J. Schlebusch das condições de atribuição da quantidade de referência específica que estão previstas pelo Regulamento n.º 2055/93 não é legítima porque, ao contrário do que afirmam tanto a Comissão como o próprio H.-J. Schlebusch, este último não tinha, relativamente às autoridades nacionais, o direito de obter a atribuição de uma quantidade de referência específica para além da sua quantidade de referência inicial e, embora tenha conseguido obter uma quantidade de referência específica, esta circunstância não o tornou titular de direitos e obrigações precisos.

33. Em especial, apesar de o acórdão Wehrs[26], que declarou a invalidade da regra de não acumulação, ter, em substância, reconhecido que existia um direito *ex tunc* à atribuição de uma quantidade de referência específica para os produtores que, como H.-J. Schlebusch, dispunham já de uma quantidade de referência inicial, na época em que H.-J. Schlebusch conseguiu obter essa quantidade de referência específica, o direito acima referido não estava previsto pelo direito comunitário e, por conseguinte, não era fonte de obrigações precisas para as autoridades nacionais competentes nem dos direitos correspondentes para o produtor. Como o Tribunal de Justiça julgou de maneira característica no acórdão Ecroyd[27], de 6 de Junho de 1996, o facto de a invalidade da regra de não acumulação ter sido declarada no acórdão Wehrs (já referido) não tem a consequência de conferir à autoridade nacional competente a obrigação ou a faculdade de atribuição de uma quantidade de referência específica. Dada a complexidade do sistema das quotas leiteiras, o quadro jurídico relevante, tal como se apresentava na sequência da declaração de invalidade da regra de não acumulação, não permitia em si mesmo, ou seja, sem uma reforma do sistema, atribuir uma quantidade de referência específica a um produtor que se encontrasse numa situação análoga à de H.-J. Schlebusch. Por outras palavras, antes que fossem adoptadas outras disposições comunitárias para remediar a invalidade verificada, a autoridade nacional competente não era obrigada a atribuir uma quantidade de referência específica aos produtores de leite que se encontravam na situação descrita acima nem tinha a faculdade de o fazer[28].

34. Com base na exposição precedente, do ponto de vista do direito comunitário, H.-J. Schlebusch, a quem, por uma decisão administrativa nacional, foi atribuída uma quantidade de referência específica provi-

26 — Já referido na nota 13.

27 — C-127/94, Colect., p. I-2731.

28 — V. os n.ºs 57 a 59.

sória quando a regra de não acumulação ainda era aplicável e antes de o Regulamento n.º 2055/93 entrar em vigor, não parece ser titular de qualquer direito ou ter qualquer obrigação quanto à regulamentação da acumulação das duas quantidades de referência específicas, na medida em que, quando a decisão administrativa nacional referida foi adoptada, não existia nenhum quadro legal comunitário que previsse e regulamentasse essa acumulação. Por conseguinte, do ponto de vista jurídico, não era possível que surgisse uma situação subjectiva digna de protecção, ou seja, um direito adquirido a uma quantidade de referência específica, ao qual se pudesse considerar aplicar eventualmente as condições previstas pelo Regulamento n.º 2055/93. Qualquer aplicação desse regulamento ao caso de produtores que se encontrem numa situação análoga à de H.-J. Schlebusch equivaleria à criação retroactiva do quadro legal inexistente relativo à acumulação das duas quantidades. No entanto, essa aplicação retroactiva do Regulamento n.º 2055/93 não estava prevista pelas disposições transitórias desse regulamento e é manifestamente contrária ao princípio da não retroactividade dos regulamentos comunitários [29].

35. A este respeito, há que salientar que seria ilegítimo aplicar as condições definidas pelo Regulamento n.º 2055/93 ao caso de H.-J. Schlebusch, mesmo se se quisesse considerar que este último adquiriu o direito de cumular uma quantidade de referência inicial e uma quantidade de referência específica. Nesse caso, tendo em conta o princípio da segurança jurídica, haveria que considerar que os direitos e obrigações do titular da quantidade de referência específica provisória, que está à espera que essa quantidade se converta em quantidade definitiva, estão fixados em conformidade com o quadro legal em vigor quando essa quantidade de referência específica lhe é atribuída a título provisório. Com efeito, não se poderia afirmar validamente que o produtor interessado se devia conformar com as condições e as obrigações que ignorava no início do período para o qual essas condições relativas à passagem da quantidade de referência específica a quantidade de referência definitiva foram impostas. Em todo o caso, evidentemente, não poderia sustentar-se que esse produtor devia conformar-se com as condições definidas após o termo do período acima referido. Por outras palavras, não seria legítimo que a condição que exige um aumento da produção da totalidade da exploração e a proibição, que daí decorre, de ceder a quantidade de referência inicial, que parece ser imposta pelo Regulamento n.º 2055/93, em vigor desde 1 de Agosto de 1993, sejam aplicadas quanto ao juízo a fazer sobre a conversão a quantidade de referência definitiva da quantidade de referência específica atribuída a H.-J. Schlebusch em Outubro de 1991, época em que estava previsto que o produtor devia fornecer os elementos de prova relativos às actividades que tinha exercido no prazo de dois anos a contar de 1 de Julho de 1991. Nesse caso, a afirmação de H.-J. Schlebusch segundo a qual a sua situação era regida exclusivamente pelos regimes SLOM I e SLOM II seria, com efeito, fundada, e teria surgido nele uma confiança legítima nesse sentido.

36. De uma maneira geral, pensamos que o Regulamento n.º 2055/93 não poderia apli-

29 — A propósito desse princípio, ver, a título de exemplo, o acórdão de 29 de Janeiro de 1985, Gesamthochschule Duisburg (234/83, Recueil, p. 327, n.º 20).

car-se retroactivamente ao caso de H.-J. Schlebusch, nem para concretizar o direito abstracto à acumulação de que ele era titular nem para lhe impor obrigações que não lhe incumbiam no decurso do período crítico que fixava o artigo 3.°-A, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 857/84, na versão do Regulamento n.° 1639/91 em vigor no momento em que a quantidade de referência específica lhe foi atribuída a título provisório [30].

37. Em seguida, há que salientar que não parece que a afirmação da Comissão relativa à ajuda interpretativa e a afirmação que se refere à aplicação por analogia do Regulamento n.° 2055/93 sejam fundadas. Em primeiro lugar, a pretensa ajuda interpretativa que se poderia retirar, segundo a Comissão, do Regulamento n.° 2055/93 equivaleria, em substância, a uma aplicação retroactiva ilegítima, como expusemos acima, desse regulamento, porque, durante o período crítico em consideração do qual a actividade do produtor interessado foi apreciada, não existia quadro legal que previsse e regulamentasse a acumulação em causa e que colocaria um problema de interpretação. Além disso, entende-se, em geral, que há um caso de aplicação retroactiva quando uma disposição de direito comunitário é utilizada para a interpretação de outra disposição anterior, no que respeita aos factos surgidos no regime anterior [31]. Em segundo lugar, pensamos que o mesmo vale para a pretensa aplicação por analogia que propõe a Comissão, que argumenta com o facto de que o regulamento estava em vigor quando a decisão do HZA foi adoptada (6 de Julho de 1994) e que, por conseguinte, a autoridade nacional alemã podia tê-lo em consideração. Como apontámos acima, para saber se H.-J. Schlebusch tinha ou não direito à atribuição definitiva de uma quantidade de referência específica, o que é decisivo é o regime legal em vigor na época em que essa quantidade de referência específica lhe foi atribuída a título provisório e, eventualmente, na época em que esse produtor devia fazer a prova de uma dada actividade, e não o regime legal em vigor na época em que o HZA adoptou a decisão que recusa a atribuição definitiva de uma quantidade de referência. Por conseguinte, os factos que se pretende que sejam submetidos a regras análogas às que valem para os factos que entram no âmbito de aplicação temporal do Regulamento n.° 2055/93 entram no âmbito de aplicação temporal de um regime legal diferente e anterior, o que exclui a aplicação por analogia. Por outras palavras, a aplicação por analogia do Regulamento n.° 2055/93 que a Comissão visa implica, na realidade, uma aplicação retroactiva ilegítima deste último. Em terceiro lugar, tanto a pretensa ajuda interpretativa como a dita aplicação

30 — V. o acórdão Gesamthochschule Duisburg, já referido na nota 29, em que se refere que a aplicação retroactiva de um regulamento é proibida «independentemente dos efeitos favoráveis ou desfavoráveis que essa aplicação possa ter para o interessado» (n.° 20).
Tal como é referido no mesmo número do acórdão em questão, a aplicação retroactiva de um regulamento é proibida «salvo em razão de uma indicação suficientemente clara, seja nos seus termos, seja nos seus objectivos, que permita concluir que esse regulamento dispõe de modo diferente apenas para o futuro». O Regulamento n.° 2055/93 não tem nem poderia ter essa indicação. Seria dificilmente concebível que esse regulamento, que autoriza e regulamenta pela primeira vez o cálculo das quantidades de referência em questão, pudesse prever a sua aplicação a produtores que já tinham obtido quantidades de referência específicas com manifesta violação da regra de não acumulação anteriormente em vigor.

31 — V. o acórdão Gesamthochschule Duisburg, já referido na nota 29, n.os 19 e 20.

por analogia pressupõem que o próprio Tribunal de Justiça queira regulamentar — seja interpretando as disposições existentes antes de ter declarado a invalidade da regra de não acumulação, seja preenchendo por analogia a «lacuna» que poderia eventualmente considerar como tendo sido causada por essa declaração de invalidade — a acumulação provisória criada, de facto, na pessoa de H.-J. Schlebusch pela decisão administrativa da autoridade alemã competente que lhe atribuiu a quantidade de referência específica. Todavia, essa solução não parece ser compatível com a repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e as outras instituições comunitárias, tais como o Conselho.

38. O Tribunal de Justiça, mesmo tendo a faculdade de considerar inválidos os actos do Conselho ou de outras instituições comunitárias, não pode substituir-se-lhes, sobretudo porque estas dispõem de um largo poder de apreciação quanto à escolha das medidas mais apropriadas [32]. No caso em apreço, há que considerar que existe realmente esse poder de apreciação porque, como o Tribunal de Justiça salientou no processo Ecroyd [33], o sistema das quotas leiteiras é tão complexo que seria impossível atribuir uma quantidade de referência específica a um produtor, nas condições previstas no artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84, sem uma reforma do sistema, operada graças a novas disposições comunitárias [34].

39. Além do mais, o conteúdo preciso da posição que a instituição comunitária competente adoptou posteriormente exercendo esse poder de apreciação não tem incidência na impossibilidade de o Tribunal de Justiça se substituir ao Conselho e às outras instituições comunitárias. A tese contrária, além de ir manifestamente contra o princípio da irretroactividade dos regulamentos comunitários, seria, no presente caso, igualmente ineficaz. Não se deve esquecer que as dificuldades técnicas ligadas à regulamentação da questão da acumulação da quantidade de referência inicial e da quantidade de referência específica na esfera do mesmo produtor não são completamente regulamentadas pelo Regulamento n.° 2055/93, cujo artigo 1.°, n.° 1, último travessão, indica que o produtor que dispõe já de uma quantidade de referência inicial, como no caso de H.-J. Schlebusch, pode receber uma quantidade de referência específica na condição de provar, em apoio do seu pedido, «segundo critérios a determinar», que está em posição de aumentar a sua produção na sua exploração até à quantidade de referência específica solicitada. Esses critérios também não foram fixados precisamente pelo Regulamento n.° 2562/93 (já referido), porque resulta claramente do artigo 4.° deste último que

32 — V. as nossas conclusões no acórdão Nijhuis (acórdão de 20 de Abril de 1999, C-360/97, Colect., p. I-1919, n.° 49).

33 — Já referido na nota 27.

34 — Quanto às dificuldades técnicas que apresenta a regulamentação das quotas leiteiras, ver as conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Ecroyd (já referido na nota 27, n.os 76 a 87).

os Estados-Membros podem adoptar critérios para além dos fixados no artigo 2.° desse mesmo regulamento. Por outras palavras, a aplicação das disposições do Regulamento n.° 2055/93 ao caso de H.-J. Schlebusch não poderia permitir decidir de maneira concreta e definitiva a situação deste último, porque a solução a adoptar depende do eventual exercício do seu poder de apreciação pelos Estados-Membros. A este respeito, há que salientar que, mesmo no caso de esse poder ter sido exercido e de os critérios que permitem verificar o aumento da sua produção, previstos nos artigos 2.° e 4.° do Regulamento n.° 2562/93, terem sido definidos, seria aleatório afirmar, no quadro do direito transitório, que deve aplicar-se o resultado do exercício desse poder de apreciação para decidir a situação criada pela decisão administrativa de Outubro de 1991 que atribuiu uma quantidade de referência específica provisória a H.-J. Schlebusch.

b) Quanto à determinação do regime legal aplicável à situação de H.-J. Schlebusch

40. Partindo do quadro legal em vigor na época dos factos do processo principal, tanto o órgão jurisdicional nacional como as partes que apresentaram observações escritas, a Comissão e H.-J. Schlebusch, tentam, em certos pontos do seu raciocínio, decidir, interpretando as disposições existentes, o problema da acumulação das duas quantidades de referência na exploração de H.-J. Schlebusch, sempre sem fazer referência ao Regulamento n.° 2055/93, que é posterior. No entanto, esta tentativa parece ter uma base errónea, tanto porque, em substância, não evita que se volte à problemática da aplicação retroactiva disfarçada do regulamento em questão, como porque não é directamente contrária às conclusões da jurisprudência Ecroyd [35].

41. O órgão jurisdicional de reenvio e a Comissão entendem, por um lado, que a redacção do Regulamento n.° 857/84 não proíbe a cessão temporária da quantidade de referência inicial a outra exploração, ao abrigo da alínea a) do n.° 1 do artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, relativo à organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos [36] e, por outro lado, que a redacção do primeiro parágrafo do n.° 3 do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, na versão do Regulamento n.° 1639/91 e retomado no primeiro parágrafo do n.° 3 do artigo 4.° do Regulamento n.° 3950/92, exige que o produtor tenha «retomado» a produção de leite no decurso de um certo período e que prove que é a justo título que pensa poder prosseguir a produção de leite após o termo do período de não comercialização. Todavia, o órgão jurisdicional nacional e a Comissão sustentam que o artigo referido deve ser interpretado em função do seu objectivo, ou seja, no sentido de que os produtores que se encontram na mesma situação que H.-J. Schlebusch devem provar que, após a atribuição da quantidade de

35 — Já referida na nota 27.

36 — Como salienta a Comissão, o caso de o produtor ter cedido a sua quantidade de referência inicial antes da atribuição de uma quantidade de referência específica não é comparável com o caso que é objecto do processo principal, por isso, não é necessário analisá-lo no quadro do presente processo.

referência específica, aumentaram correlativamente a sua produção de leite e que não consideraram simplesmente a atribuição da quantidade de referência específica como uma ocasião de explorar de outra maneira as suas novas capacidades de produção ou de as deixar completamente inexploradas, deixando de fornecer as suas quantidades de referência iniciais ou transferindo-as para outra exploração que as utilize temporariamente [37].

42. É evidente que, na determinação do objectivo da disposição cuja interpretação é pedida no presente processo, está subjacente a vontade de decidir as consequências do acórdão Wehrs, nos casos semelhantes ao de H.-J. Schlebusch, graças à interpretação das regras comunitárias preexistentes, interpretação essa que, em substância, se inspira no espírito da regulamentação posterior introduzida pelo Regulamento n.º 2055/93. Abstraindo dos problemas suscitados pela retroactividade ilegítima e pela aplicação ineficaz do regulamento em questão, que resultam dessa interpretação e que foram analisados acima, pensamos que a adopção dessa solução pelo Tribunal de Justiça seria contrária às conclusões da jurisprudência Ecroyd. Mais precisamente, como já indicámos, uma vez que, no acórdão Wehrs, o Tribunal de Justiça julgou a regra de não acumulação inválida,

37 — O órgão jurisdicional de reenvio formula a opinião de que o objectivo é precisamente garantir que as quantidades (de referência ou de entrega) específicas atribuídas sejam efectivamente produzidas pelo produtor beneficiário. Este não pode, portanto, tirar lucro da quantidade de referência específica atribuída vendendo-a ou utilizando-a de outra maneira, mas apenas para ele próprio produzir leite. É, além disso, com esse objectivo que o n.º 4 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84 proíbe expressamente a cessão temporária da quantidade de referência específica ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68.
Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a história da adopção do n.º 3 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84 abona em favor da tese segundo a qual uma aplicação desta disposição que seja conforme ao seu objectivo exige que um produtor que se encontre numa situação análoga à do demandante deva, após a atribuição da quantidade de referência específica provisória e no decurso do período de doze meses fixado pelo regulamento, aumentar a sua produção até essa quantidade. O legislador formulou esta disposição tendo manifestamente em vista apenas os produtores de leite que, antes da adopção da regulamentação SLOM, não dispunham de nenhuma quantidade de referência, que consideravam que a sua exclusão definitiva da produção de leite violava os seus direitos fundamentais e que, após o recurso que apresentaram perante o Tribunal de Justiça e o seu êxito, levaram o legislador a substituir a legislação relativa aos direitos niveladores pela regulamentação SLOM. O legislador não estava, portanto, em posição de regulamentar expressamente os pedidos dos produtores que dispunham já de uma quantidade de referência inicial, porque esta categoria de produtores só foi tida em consideração pela primeira vez na regulamentação SLOM na sequência do acórdão Wehrs (já referido) e com a adopção dos regulamentos SLOM I e SLOM II, mesmo na época em que o Regulamento n.º 3950/92 (já referido) foi adoptado. Se, em contrapartida, a atribuição definitiva da quota leiteira não é subordinada ao aumento da sua produção, tendo em conta a sua intenção firme de utilizar a possibilidade, de que estavam privados até aí, de retomar (aumentando-a) a produção de leite com isenção de direitos niveladores, esta categoria de produtores pode encontrar-se numa situação mais favorável que os produtores que estavam até então totalmente excluídos da produção de leite com isenção de direitos niveladores e cuja situação foi manifestamente visada pelo legislador ao redigir o n.º 3 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84 e o n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento n.º 3950/92, tal como resulta da cronologia dos referidos regulamentos.
Segundo a Comissão, os regimes SLOM I, SLOM II e SLOM III têm como objectivo fazer com que os produtores de leite que assumiram um compromisso de não comercialização ou de reconversão ao abrigo do Regulamento n.º 1078/77 possam exercer a sua antiga actividade profissional no quadro do novo regime de quotas leiteiras. A este respeito, resulta do acórdão Von Deetzen (já referido na nota 7) que as condições ligadas à atribuição de uma quantidade de referência específica devem impedir esses produtores de retirar dessa atribuição uma vantagem puramente financeira, prevalecendo-se do valor de mercado que as quantidades de referência adquiriram entretanto. Segundo a Comissão, esse objectivo é confirmado tanto pelo sexto considerando do Regulamento n.º 764/89 como pelo oitavo considerando do Regulamento n.º 1639/91. O primeiro parágrafo do n.º 4 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, que contém a proibição de ceder uma quantidade de referência específica provisória, prossegue o mesmo objectivo. A Comissão considera, portanto, que, de um ponto de vista económico, não há distinção entre a cessão de uma quantidade de referência específica provisória e a de uma quantidade de referência inicial de que o produtor já dispunha, porque, em qualquer dos casos, ele terá uma vantagem puramente financeira, entregando apenas uma parte da quantidade de referência global que lhe foi atribuída. Esta interpretação leva a não tratar os produtores que se encontrem numa situação análoga à do demandante no processo principal do mesmo modo que os produtores que apenas dispõem de uma quantidade de referência inicial. No entanto, esse tratamento diferente é objectivamente justificado e não viola o princípio de não discriminação enunciado no artigo 40.º, n.º 3, do Tratado CE (actual artigo 34.º, n.º 2, CE).

apenas o Conselho podia e devia [38] proceder à adopção de nova legislação comunitária para remediar a invalidade verificada. Por conseguinte, antes da adopção do Regulamento n.º 2055/93, nem as autoridades nacionais competentes nem o Tribunal de Justiça podiam prever as condições e os limites precisos aos quais este regulamento submeteria a atribuição de quotas.

43. O mesmo se diga das afirmações de H.-J. Schlebusch. Este último, após ter excluído que o regime SLOM III possa aplicar-se ao seu caso, interpreta os regimes SLOM I e SLOM II no sentido de que permitem ceder a quantidade de referência inicial quando esta co-existe com uma quantidade de referência específica e limitam a obrigação de entregar leite até esta última [39]. Como o órgão jurisdicional nacional refere a justo título, ao raciocínio de H.-J. Schlebusch, que, nas suas linhas gerais, é retomado na resposta que ele deu à pergunta escrita do Tribunal de Justiça relativa à existência ou não de uma exploração única, está subjacente a interpretação segundo a qual, no momento da atribuição da quantidade de referência específica, o produtor em questão não gerava uma exploração única, mas que as duas quantidades de referência diferentes que ele obteve correspondiam, na realidade, a duas

38 — Quanto à obrigação das instituições comunitárias competentes de adoptar as medidas necessárias para a execução de uma decisão prejudicial que verifique a invalidade de um acto da autoridade comunitária, ver, a título exemplificativo, o acórdão de 29 de Junho de 1998, Van Landschoot (300/86, Colect., p. 3443, n.º 22). V. também as conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Ecroyd (já referido na nota 27, n.º 85 e segs.).

39 — H.-J. Schlebusch refere que nem o regime SLOM I nem o regime SLOM II contêm disposições que imponham aos produtores que obtiveram uma quantidade de referência específica provisória que prossigam a produção e entreguem eles próprios a quantidade de referência inicial. Em contrapartida, em razão da regra de não acumulação, estes produtores estavam privados de quotas iniciais. Por conseguinte, a questão prejudicial diz respeito a um produtor SLOM III e não pode aplicar-se ao caso de H.-J. Schlebusch.

H.-J. Schlebusch sustenta também que o Finanzgericht e o HZA ignoraram a natureza jurídica dos contratos de cessão anuais autorizados pelo artigo 7.º-A da Milchgarantiemengenverordnung (MGVO, regulamento relativo à garantia das quantidades de leite), em vigor na data de 24 de Abril de 1991. Segundo H.-J. Schlebusch, no quadro desse contrato, o produtor conserva o seu estatuto se a quantidade de referência for entregue pelo cessionário; o direito de efectuar entregas volta a pertencer ao produtor no fim de cada campanha de leite.

H.-J. Schlebusch faz também referência ao princípio da igualdade de tratamento. Qualquer discriminação entre os produtores que cedem as suas quantidades de referência iniciais antes de solicitarem a atribuição de uma quantidade de referência específica e os produtores que celebram contratos de cessão após a atribuição de uma quantidade de referência específica provisória seria proibida. A autorização de cessão implica direitos de opção em benefício do cessionário, se o Estado-Membro interessado autorizar esses contratos. Segundo H.-J. Schlebusch, o princípio constitucional de não discriminação excluiria que fossem privados da quantidade de referência específica os produtores SLOM III que celebraram um contrato de cessão das suas quantidades de referência iniciais depois de lhes ter sido atribuída uma quota na sua qualidade de produtores que assumiram um compromisso de não comercialização, enquanto que os produtores dessa categoria que já utilizavam essa possibilidade anteriormente podiam conservar as suas quantidades de referência suplementares.

Enfim, H.-J. Schlebusch sustenta que, ao subordinar a atribuição de quantidades de referência específicas à condição de a produção de leite e a entrega da quantidade de referência específica terem sido retomadas, o legislador visava exclusivamente impedir os produtores de leite de utilizar as quotas como um capital explorável no quadro de contratos de cessão. Em contrapartida, não havia a intenção de contribuir para um aumento da produção de leite na Comunidade. No entanto, segundo H.-J. Schlebusch, esse aumento seria necessariamente o resultado da obrigação dos produtores entregarem pessoalmente tanto a quantidade de referência inicial como a quantidade de referência específica.

partes da sua exploração, que são apresentadas como podendo ser distintas tanto no plano dos factos como no plano jurídico: por um lado, a parte correspondente à exploração inicial, em consideração da qual a quantidade de referência inicial foi atribuída em conformidade com as disposições do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 e, por outro lado, a parte da exploração que corresponde às áreas que o seu tio lhe cedeu e para a qual ele tinha assumido um compromisso de não comercialização, o que justificou a atribuição da quantidade de referência específica. H.-J. Schlebusch, cindindo em duas partes as possibilidades de produção da sua exploração e, por conseguinte, cindindo de certa maneira a própria exploração, tenta imputar as quantidades de leite produzidas à quantidade de referência de entrega específica, tendo a sua quantidade de referência inicial sido cedida a outra exploração, e tenta considerar que se absteve legalmente de entregar ele próprio esta última quantidade.

44. O raciocínio de H.-J. Schlebusch poderia estar na origem de uma vasta problemática sobre a maneira adequada de regular a acumulação de uma quantidade de referência inicial e de uma quantidade de referência específica, quanto ao sentido a dar à noção de «exploração» [40]. No entanto, essa problemática seria fundada na mesma premissa errónea que as interpretações propostas pelo órgão jurisdicional de reenvio e pela Comissão. Aliás, o facto de as disposições adoptadas afinal pelo Regulamento n.° 2055/93 parecerem contrárias ao raciocínio de H.-J. Schlebusch não poderia conduzir à conclusão que esse raciocínio é menos correcto que o da Comissão, que está em harmonia com as disposições do regulamento já referido. Uma vez que apenas o legislador comunitário é competente para adoptar originariamente a regulamentação em causa e ninguém se lhe pode substituir no exercício dessa competência, qualquer outra interpretação, que não tenha como base esta intervenção regulamentar do legislador comunitário, é arbitrária e deve ser afastada, quer esteja ou não em harmonia com a expressão ulterior da vontade do legislador comunitário.

45. Em última análise, da impossibilidade para o intérprete da disposição que diz

40 — Por exemplo, o HZA, como indica na resposta que deu à pergunta escrita do Tribunal de Justiça relativa à existência ou não de uma exploração única, considera que H.-J. Schlebusch gería uma única exploração de leite. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, pelo simples facto de uma exploração poder produzir leite com isenção de direitos niveladores a título de bases jurídicas distintas, se pode considerar que a quota de produção que tem um desses dois fundamentos jurídicos pode ser cedida a terceiros, o que supõe que a produção de leite dessa única exploração seja repartida ficticiamente em categorias diferentes. Enfim, em resposta à pergunta escrita do Tribunal de Justiça de que acabámos de falar, a Comissão entende que, no quadro da aplicação do Regulamento n.° 3950/92, as unidades de produção exploradas por H.-J. Schlebusch em território alemão devem ser consideradas como uma única exploração, independentemente da sua situação material e jurídica. Além disso, como já referimos, a Comissão entende que, do ponto de vista económico, não há distinção entre a cessão de uma quantidade de referência específica provisória e a cessão da quantidade de referência inicial de que um produtor já dispunha, porque, em qualquer caso, ele beneficiará de uma vantagem puramente financeira entregando apenas uma parte da quantidade de referência global que lhe foi atribuída.

respeito à presente questão prejudicial de se substituir ao legislador comunitário ou de antecipar a sua intervenção resulta que esse intérprete não pode escapar a uma interpretação literal e sistemática da disposição em questão, interpretação que, pela sua clareza, precede no presente caso qualquer abordagem teleológica. Por outras palavras, o conteúdo semântico da disposição do primeiro parágrafo do n.º 3 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, na versão do Regulamento n.º 1639/91, disposição retomada no primeiro parágrafo do n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento n.º 3950/92, apenas pode compreender-se em relação com a regra de não acumulação. Para a época em que aconteceram os factos do processo principal, qualquer outra abordagem parece constituir uma proposta *de lege ferenda*, eventualmente lógica, mas legalmente arbitrária.

46. À luz das considerações precedentes, há que responder à questão prejudicial apresentada pelo Bundesfinanzhof que a disposição do primeiro parágrafo do n.º 3 do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 857/84, na versão do Regulamento n.º 1639/91, disposição retomada no primeiro parágrafo do n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento n.º 3950/92, significa que essa disposição não se aplica ao caso de um produtor que se encontre numa situação análoga à de H.-J. Schlebusch, ou seja, que dispõe já de uma quantidade de referência inicial ao abrigo do artigo 2.º e/ou do artigo 6.º do Regulamento n.º 857/84.

47. Reconhecemos que, à primeira vista, esta tese não parece absolutamente satisfatória. Dá a impressão que, na prática, a situação jurídica dos produtores que se podem encontrar numa situação análoga à de H.-J. Schlebusch não é regulada pelo direito comunitário, enquanto que a decisão administrativa nacional que lhes atribui uma quantidade de referência específica a título provisório, mesmo que se tenha tornado definitiva, perde o significado prático que os produtores esperavam.

48. Todavia, trata-se simplesmente de uma impressão, que não deveria conduzir a contestar a exactidão e a oportunidade da tese desenvolvida acima. Diversas razões, que passamos a expor, nos fazem chegar a essa conclusão.

49. Em primeiro lugar, a situação em que se encontra H.-J. Schlebusch apresenta uma particularidade notável, que é devida tanto aos defeitos como às modificações sucessivas do direito comunitário e à ilegalidade originária manifesta do acto de atribuição da quantidade de referência específica provisória. Esse produtor obteve a atribuição de uma quantidade de referência específica provisória graças a uma decisão administrativa nacional que foi adoptada na falta de um quadro legal comunitário que regulasse a acumulação de uma quantidade de

referência inicial e de uma quantidade de referência específica. Em razão desta particularidade, dificilmente podem existir, na prática, muitos outros produtores que, nos Estados-Membros da União, se encontrem numa situação análoga à de H.-J. Schlebusch.

50. Em segundo lugar, do ponto de vista do direito comunitário, há que considerar que o acórdão Wehrs não tem como consequência tornar legal a decisão administrativa nacional que atribui a quantidade de referência específica provisória, decisão essa que é, à partida, ilegal, em razão da incompetência da autoridade que a adoptou. Como já salientámos, no acórdão Ecroyd, o Tribunal de Justiça recusou reconhecer às autoridades nacionais uma competência (competência essa ligada ao poder discricionário) que lhes permita atribuir essa quantidade antes da adopção de outras disposições comunitárias que remedeiem a invalidade verificada da regra de não acumulação. Por conseguinte, em virtude do direito comunitário, H.-J. Schlebusch, mesmo que tivesse, em princípio, direito à acumulação das quantidades de referência, não goza de qualquer direito preciso em face das autoridades nacionais. Na medida em que não existia quadro legal comunitário que regulasse essa acumulação, há que considerar que a decisão administrativa que atribui a quantidade de referência específica provisória não o colocou numa situação digna de protecção pelo direito comunitário, seja com base nas disposições específicas dos regulamentos comunitários relativos às quotas leiteiras seja com base no princípio geral da confiança legítima.

51. Quanto a este último princípio, há que salientar, além disso, que dificilmente se poderia considerar que se criou uma situação em que H.-J. Schlebusch entende legitimamente que tem direito, por um lado, à quantidade de referência específica que lhe foi atribuída a título provisório e, por outro lado, à conversão dessa quantidade em quantidade definitiva nas condições que invoca, porque o pedido que visa obter essa quantidade e a atribuição desta última a título provisório (Outubro de 1991) são manifestamente anteriores à entrada em vigor do Regulamento n.º 2055/93 (1 de Agosto de 1993), quando a regra de não acumulação era aplicável, e à prolação do acórdão Wehrs, já referido (3 de Dezembro de 1992), que declarou a invalidade dessa regra.

52. Em terceiro lugar, se H.-J. Schlebusch invocava a ilegalidade originária da decisão administrativa nacional referida, devida à incompetência da autoridade que a tomou, e/ou o carácter definitivo dessa última, isso

poderia eventualmente conferir-lhe, em face das autoridades nacionais, direitos que lhe permitissem conseguir que estas últimas agissem, se abstivessem de agir ou o indemnizassem, direitos que são eventualmente consagrados pelo direito nacional [41] e sobre os quais o Tribunal de Justiça não tem competência para decidir. Em contrapartida, no quadro do direito comunitário, não lhe serviria de nada invocar o carácter definitivo da decisão administrativa em questão e a confiança legítima que daí decorre para ele em face das autoridades nacionais. Não se pode determinar o significado dos regulamentos comunitários interpretando-os em função do conteúdo dos actos administrativos de execução adoptados pelas autoridades nacionais — *a fortiori* quando esses actos são, à partida, contrários ao direito comunitário — nem em função do conteúdo das regras nacionais que regem as condições em que os actos administrativos nacionais se tornam definitivos. Como o Tribunal de Justiça, aliás, indicou quanto às regras nacionais relativas à retirada dos actos das autoridades administrativas nacionais, quando elas participam funcionalmente na administração comunitária e, em especial, na execução de medidas que entram no âmbito da política agrícola comum, essas regras aplicam-se «sem prejuízo dos limites impostos pelo direito comunitário» e «não podem, na prática, tornar impossível ou excessivamente difícil a aplicação da regulamentação comunitária» [42].

53. Em quarto lugar, o direito comunitário não está desprovido de disposições susceptíveis de se aplicar à situação de H.-J. Schlebusch e dos produtores que se encontram na mesma situação que ele e que já não podem ser submetidos ao regime definido pelo Regulamento n.º 2055/93 [43]. Em especial, esta situação pode conferir direitos de indemnização aos produtores, nos casos e na medida em que se decida que podem invocar a responsabilidade incorrida pela Comunidade a seu respeito [44].

41 — De uma maneira geral, quando H.-J. Schlebusch afirma que o acto administrativo em questão se tornou definitivo, ele subentende manifestamente que, em conformidade com o direito alemão, esse acto já não pode ser objecto de um recurso judicial nem ser retirado, o que, em última análise, só o órgão jurisdicional nacional tem competência para julgar, analisando eventualmente se o produtor em questão e a autoridade administrativa competente estavam de boa fé quando o acto em questão foi adoptado.

42 — V., a título exemplificativo, o acórdão de 12 de Maio de 1998, Steff-Houlberg Export e o. (C-366/95, Colect., p. I-2661, n.os 14 e 15).

43 — Há que salientar, a este respeito, que, em virtude do artigo 7.º do Regulamento n.º 2055/93, os produtores interessados deviam introduzir os seus pedidos de atribuição de uma quantidade de referência específica antes de 1 de Novembro de 1993.

44 — A análise da questão de saber em que condições e em que medida a Comunidade incorre em responsabilidade em relação a H.-J. Schlebusch e lhe é devedora de uma indemnização ultrapassa os limites do presente processo. Limitar-nos-emos a salientar que essa obrigação de indemnização já foi reconhecida, pelo menos no que respeita aos produtores que, de uma maneira geral, sofreram um prejuízo devido às modificações incessantes da legislação comunitária e, em especial, aos que não puderam, de maneira nenhuma, obter uma quantidade de referência específica em razão da regra de não acumulação. V., a título exemplificativo, o acórdão de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão (C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061); a comunicação 92/C 198/04 do Conselho e da Comissão, de 5 de Agosto de 1992 (JO C 198, p. 4), e o Regulamento (CEE) n.º 2187/93 do Conselho, de 22 de Julho de 1993, que prevê o pagamento de uma indemnização a certos produtores de leite ou de produtos lácteos que foram temporariamente impedidos de exercer a sua actividade (JO L 196, p. 6).

V — Conclusão

54. À luz das considerações precedentes, propomos ao Tribunal de Justiça que responda nos seguintes termos à questão prejudicial apresentada pelo Bundesfinanzhof:

«A disposição do primeiro parágrafo do n.° 3 do artigo 3.°-A do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece regras gerais para a aplicação do direito nivelador referido no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos, na versão do Regulamento (CEE) n.° 1639/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991, disposição que foi retomada no primeiro parágrafo do n.° 3 do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que estabelece um direito nivelador suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, significa que essa disposição não se aplica ao caso de produtores de leite que se encontrem numa situação análoga à do produtor em causa no processo principal.»