ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
11 de Dezembro de 1990 *

No processo C-189/89,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Finanzgericht München (República Federal da Alemanha), destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

Karl Spagl

e

Hauptzollamt Rosenheim

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989 (JO L 84, p. 2),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

constituído pelos Srs. J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, G. C. Rodríguez Iglesias, Sir Gordon Slynn, F. Grévisse e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: J. A. Pompe, secretário adjunto

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de K. Spagl, recorrente no processo principal, por U. Numberger, advogado no foro de Munique,

* Língua do processo: alemão.

— em representação do Governo irlandês, por L. J. Dockery, Chief State Solicitor, na qualidade de agente,

— em representação do Conselho das Comunidades Europeias, por A. Brautigam, administrador principal no Serviço Jurídico do Conselho, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por D. Booss e K.-D. Borchardt, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do recorrido no processo principal, representado por E. H. Pijnacker Hordijk, do Governo irlandês, representado por H. Whelehan, SC, e E. Honohan, BL, do Conselho e da Comissão na audiência de 26 de Junho de 1990,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 2 de Outubro de 1990,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 27 de Abril de 1989, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 30 de Maio seguinte, o Finanzgericht München submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, duas questões prejudiciais relativas à validade do artigo 3.°-A, n.os 1, primeiro travessão, e 2, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, no sector do leite e produtos lácteos, conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989 (JO L 84, p. 2).

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe Karl Spagl, que explora uma empresa agrícola, ao Hauptzollamt Rosenheim (estância aduaneira principal de Rosenheim), relativamente a uma quantidade de referência nos termos do regime da imposição suplementar sobre o leite.

3 Nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143) foi concedido um prémio de não comercialização a K. Spagl. O período de não comercialização durante o qual se comprometeu a não ceder leite ou produtos lácteos provenientes da sua exploração expirou em 31 de Março de 1983.

4 Posteriormente, K. Spagl pediu às autoridades alemãs competentes a atribuição de uma quantidade de referência nos termos do regime da imposição suplementar sobre o leite, baseada na quantidade de leite que produziu antes do período de não comercialização. Esse pedido foi indeferido por K. Spagl não ter entregue leite em 1983, ano de referência escolhido pela República Federal da Alemanha, e por o seu caso também não justificar a atribuição de uma quantidade de referência a título excepcional. Após ter apresentado uma reclamação infrutífera, K. Spagl interpôs recurso dessa decisão de indeferimento para o Finanzgericht München.

5 Entendendo que a decisão a proferir depende da validade da regulamentação comunitária na matéria, o Finanzgericht München suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, as seguintes questões prejudiciais:

«O Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, é válido, na medida em que

1) os produtores, cujo período de não comercialização, em conformidade com a obrigação decorrente do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, tenha expirado antes de 31 de Dezembro de 1983 ou antes de 30 de Setembro de 1983, mas que não tenham produzido qualquer leite no período de referência correspondente, não recebam quantidades específicas de referência no âmbito do regime das quotas leiteiras, nos termos do n.° 1, primeiro travessão, do artigo 3.°-A,

2) e, em caso de resposta negativa à primeira questão, a quantidade específica de referência apenas corresponde, nos termos do n.° 2 do artigo 3.°-A, a 60 % da quantidade de leite ou de produtos lácteos que serviu de base ao cálculo dos prémios de não comercialização ou de reconversão?»

6 Para mais ampla exposição dos factos do litígio no processo principal, das disposições comunitárias em causa, bem como da tramitação no processo principal e das observações apresentadas ao Tribunal remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

Quanto à primeira questão

7 A primeira questão tem por objecto essencial saber se o artigo 3.°-A, n.° 1, primeiro travessão, do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, conforme alterado pelo Regulamento n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, é válido na medida em que exclui da atribuição de uma quantidade de referência específica nos termos dessa disposição os produtores cujo período de não comercialização ou de reconversão, em execução de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, expire antes de 31 de Dezembro de 1983 ou, eventualmente, antes de 30 de Setembro de 1983.

8 A título liminar, deve recordar-se que a regulamentação comunitária em matéria de imposição suplementar sobre o leite não incluía inicialmente qualquer disposição específica prevendo a atribuição de uma quantidade de referência aos produtores que, em execução de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, não tenham entregue leite durante o ano de referência escolhido pelo Estado-membro em causa. Nos acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder, n.° 28 (120/86, Colect., p. 2321), e von Deetzen, n.° 17 (170/86, Colect., p. 2355), o Tribunal declarou, contudo, inválida essa regulamentação por violação do princípio da confiança legítima, na medida em que não previa aquela atribuição.

9 Nos acórdãos citados, o Tribunal declarou, por um lado, que um operador que decidiu livremente interromper a sua produção durante um certo tempo não pode legitimamente esperar retomar a produção nas mesmas condições que vigoravam anteriormente e que não lhe sejam aplicadas regras que possam ter sido entretanto

adoptadas no âmbito da política de mercado ou da política de estruturas (acórdão Mulder, n.° 23; acórdão von Deetzen, n.° 12), embora, por outro lado, quando esse operador tenha sido incitado por um acto da Comunidade a suspender a comercialização por um período limitado, no interesse geral e mediante pagamento de um prémio, pode legitimamente esperar não ficar sujeito, no fim do seu compromisso, a restrições que o afectam de forma específica precisamente devido ao facto de ter utilizado as possibilidades oferecidas pela regulamentação comunitária (acórdão Mulder, n.° 24; acórdão von Deetzen, n.° 13).

10 Após estes acórdãos, o Conselho adoptou, em 20 de Março de 1989, o Regulamento n.° 764/89, já referido. Esse regulamento acrescentou um novo artigo 3.°-A ao Regulamento n.° 857/84, estabelecendo, na essência, que aos produtores que, em execução de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, não tenham entregue leite durante o ano de referência seria atribuída, em determinadas condições, uma quantidade de referência específica igual a 60 % da quantidade de leite entregue ou da quantidade de equivalente-leite vendida pelo produtor durante o período de doze meses anterior ao mês de apresentação do pedido de prémio de não comercialização ou de reconversão. Contudo, em conformidade com o n.° 1, primeiro parágrafo, do artigo 3.°-A, a possibilidade de ser atribuída uma quantidade de referência específica nesses termos é limitada aos produtos «cujo período de não comercialização ou de reconversão, em execução do compromisso assumido nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, termine após 31 de Dezembro de 1983, ou após 30 de Setembro de 1983, nos Estados-membros em que a recolha do leite nos meses de Abril a Setembro seja pelo menos o dobro da dos meses de Outubro a Março do ano seguinte».

11 Atendendo a que o Regulamento n.° 764/89 foi adoptado a fim de tornar a regulamentação em causa conforme com os acórdãos Mulder e von Deetzen já referidos, deve examinar-se a validade do artigo 3.°-A, n.° 1, primeiro travessão, em primeiro lugar, à luz dos princípios aplicados nesses acórdãos, nomeadamente à luz do princípio da confiança legítima.

12 O termo previsto no artigo 3.°-A, n.° 1, primeiro travessão, do Regulamento n.° 857/84, na sua versão modificada, tem por efeito excluir da atribuição de uma quantidade de referência específica todos os produtores cujo período de não comercialização ou de reconversão expirou em data anterior a 31 de Dezembro de 1983 ou, eventualmente, a 30 de Setembro de 1983. Por conseguinte, na categoria dos produtores assim excluídos encontram-se, nomeadamente, aqueles cujo período de não comercialização ou de reconversão expirou durante o período de

1981-1983, que inclui os três anos susceptíveis de serem escolhidos como anos de referência pelos Estados-membros.

13 A esse respeito, o legislador comunitário pode validamente fixar um termo ao período de não comercialização ou de reconversão dos interessados, destinado a excluir do benefício do artigo 3.°-A aqueles produtores que não entregarem leite durante todo ou parte do ano de referência em causa por razões alheias a um compromisso de não comercialização ou de reconversão. Em contrapartida, o princípio da confiança legítima, conforme interpretado pela jurisprudência já referida, obsta a que um termo desse género seja fixado de forma a também excluir do benefício do artigo 3.°-A os produtores cuja não entrega de leite durante todo ou parte do ano de referência seja consequência da execução de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77.

14 Conforme o Tribunal salientou já no acórdão Mulder, já referido, (n.os 15 e 16), a regulamentação comunitária na matéria não garante que os produtores excluídos nos termos do artigo 2.° da atribuição de uma quantidade de referência representativa possam obter em todos os casos uma quantidade de referência específica ou suplementar nos termos de outras disposições dessa regulamentação, atendendo a que a concessão dessas quantidades está sujeita a condições específicas e, além disso, apenas pode ser considerada na medida das quantidades disponíveis para o efeito.

15 Nessas condições, deve concluir-se que, na medida em que é susceptível de excluir do seu benefício os produtores que, em execução de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, não entregaram leite durante todo ou parte do ano de referência, o artigo 3.°-A, n.° 1, primeiro travessão, do Regulamento n.° 857/84 sujeita os produtores assim excluídos a restrições que os afectam de forma específica precisamente devido a esse compromisso. Essas restrições específicas não são justificadas por razões de interesse geral, já que este interesse pode ser assegurado por medidas de carácter geral. Por conseguinte, a regulamentação em causa viola a confiança legítima que os operadores em questão podem ter no carácter limitado dos seus compromissos, assumidos antes da entrada em vigor do regime da imposição suplementar sobre o leite.

16 Daqui decorre que a disposição em litígio deve ser declarada inválida por violação do princípio da confiança legítima.

17 Por estes fundamentos, deve responder-se à primeira questão que o artigo 3.°-A, n.° 1, primeiro travessão, do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, com as alterações introduzidas pelo Regulamento n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, é inválido na medida em que exclui da atribuição de uma quantidade de referência específica nos termos dessa disposição os produtores cujo período de não comercialização ou de reconversão, em execução de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, expirou antes de 31 de Dezembro de 1983 ou, eventualmente, antes de 30 de Setembro de 1983.

Quanto à segunda questão

18 A segunda questão tem por objecto essencial saber se o artigo 3.°-A, n.° 2, do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, conforme alterado, é válido na medida em que limita a quantidade de referência específica aí prevista a 60 % da quantidade de leite entregue ou da quantidade de equivalente-leite vendida pelo produtor durante o período de doze meses anterior à apresentação do pedido de prémio de não comercialização ou de reconversão.

19 O artigo 3.°-A, n.° 2, do Regulamento n.° 857/84 dispõe que a quantidade de referência específica referida no n.° 1 desse artigo é «igual a 60 % da quantidade de leite entregue ou da quantidade de equivalente-leite vendida pelo produtor durante o período de doze meses anterior ao mês de apresentação do pedido de prémio de não comercialização ou de reconversão, nos termos determinados pela autoridade competente em causa por força do n.° 1, alínea e), do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 1391/78, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 84/83, e em relação à qual o produtor não tenha perdido o direito ao prémio».

20 No que diz respeito ao exame da segunda questão, à semelhança do exame da anterior, deve recorrer-se, em primeiro lugar, ao princípio da confiança legítima, conforme aplicado nos acórdãos Mulder e von Deetzen, já referidos.

21 A esse respeito, a título liminar, deve salientar-se que, ao contrário dos produtores referidos no artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84, na sua versão modificada, os produtores referidos no artigo 3.°-A não entregaram leite durante o ano de referência escolhido pelo Estado-membro em causa. Por conseguinte, o legislador comunitário não podia calcular as quantidades de referência específicas em função do volume de entregas efectuadas durante esse ano, devendo sim recorrer, conforme fez, a outras bases de cálculo, como o volume das entregas durante um período representativo, anterior ao período de não comercialização ou de reconversão. Ao proceder desse modo, pode validamente aplicar à quantidade de entregas uma taxa de redução destinada a garantir que a categoria de produtores em causa não fosse indevidamente favorecida em relação aos produtores que continuaram a entregar leite durante o ano de referência.

22 Contudo, deve esclarecer-se que, sempre que se aplique essa taxa de redução, o princípio da confiança legítima obsta a que a mesma seja fixada num nível de tal modo elevado, em relação às taxas de redução aplicáveis aos produtores cujas quantidades de referência são fixadas em conformidade com o artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84, que a sua aplicação constitua uma restrição que afecte os produtores em causa de forma específica precisamente devido ao seu compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77.

23 A taxa de redução de 40 %, prevista no artigo 3.°-A, n.° 2, do Regulamento n.° 857/84, não corresponde a essas exigências. Com efeito, resulta das informações prestadas pela Comissão a pedido do Tribunal que as taxas de redução aplicáveis aos produtores cujas quantidades de referência são fixadas em função das entregas de leite efectuadas durante o ano de referência variam nos diferentes Estados-membros, em conformidade com o artigo 2.°, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.° 857/84, consoante as categorias de produtores ou de regiões. Contudo, resulta também dessas informações que, em nenhum caso, o total das reduções aplicáveis aos produtores referidos no artigo 2.°, incluindo as que resultam de uma redução das quantidades globais garantidas e da suspensão de uma parte das quantidades de referência durante a fase de execução do regime, excede a taxa de 17,5 %.

24 Nessas condições, a aplicação aos produtores abrangidos pelo artigo 3.°-A de uma taxa de redução de 40 %, a qual, longe de corresponder a um valor representativo das taxas aplicadas aos produtores referidos no artigo 2.°, excede em mais do

dobro o total mais elevado dessas taxas, deve ser considerada uma restrição que afecta a primeira categoria de operadores de forma específica precisamente devido ao seu compromisso de não comercialização ou de reconversão.

25 O Conselho e a Comissão objectaram que não é possível comparar a taxa de redução aplicável por força do artigo 3.°-A, n.° 2, às taxas de redução aplicáveis aos produtores que continuaram a entregar leite durante o ano de referência. Com efeito, as quantidades de referência desta última categoria são calculadas em função das entregas efectuadas durante um ano civil compreendido entre o período de 1981-1983, ou seja, de valores relativamente recentes, enquanto as quantidades de referência específicas da primeira categoria se baseiam no volume de entregas efectuadas antes do compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, ou seja, valores de há muitos anos atrás.

26 Essa argumentação não justifica a diferença de taxas impugnada. Com efeito, resulta de um quadro de valores apresentado pela Comissão durante o processo que as entregas de leite, tanto ao nível da Comunidade em geral como ao nível das explorações individuais, aumentaram constantemente entre 1977, ano de entrada em vigor do Regulamento n.° 1078/77, e 1983, último ano civil susceptível de ser escolhido como ano de referência.

27 O Conselho e a Comissão objectaram ainda que é possível atribuir à categoria dos produtores em causa quantidades de referência específicas superiores a 60 % das entregas de leite efectuadas antes do período de não comercialização ou de reconversão sem comprometer a finalidade do regime da imposição suplementar sobre o leite, a de conter os excedentes estruturais no mercado do leite e dos produtos lácteos. A esse respeito, a Comissão explicou que, de acordo com as suas estimativas, era previsível que o volume representado pelos pedidos de atribuição de uma quantidade de referência específica apresentados pelos produtores que assumiram um compromisso nos termos do Regulamento n.° 1078/77 atingisse cerca de um milhão de toneladas de leite. Dado que o legislador comunitário considerou que uma quantidade de 600 000 toneladas de leite suplementar era a quantidade máxima ainda compatível com a finalidade do regime, aumentou a reserva comunitária desta quantidade, mantendo inalterado o nível das quantidades de referência dos outros produtores.

28 Esta argumentação também não justifica a regulamentação impugnada. Com efeito, mesmo que se pressuponha que não se podia considerar um aumento da reserva comunitária mais importante sem pôr em causa o equilíbrio de mercado do leite, ainda assim bastaria reduzir proporcionalmente as quantidades de referência dos restantes produtores num montante correspondente, a fim de poder atribuir quantidades de referência específicas maiores aos produtores que assumiram compromissos nos termos do Regulamento n.° 1078/77.

29 Daqui decorre que também a regra impugnada dos 60 % viola a confiança legítima que os produtores em causa podiam ter no carácter limitado dos seus compromissos. Desse modo, a disposição em litígio deve ser declarada inválida por violação do princípio da confiança legítima, sem que seja necessário examinar os restantes argumentos avançados contra a sua validade durante o processo.

30 Por estes fundamentos, deve responder-se à segunda questão que o artigo 3.°-A, n.° 2, do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, com as alterações introduzidas pelo Regulamento n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, é inválido na medida em que limita a quantidade de referência específica prevista nessa disposição a 60 % da quantidade de leite entregue ou da quantidade de equivalente-leite vendida pelo produtor durante o período de doze meses anterior à apresentação do pedido de prémio de não comercialização ou de reconversão.

Quanto às despesas

31 As despesas efectuadas pelo Governo irlandês, pelo Conselho das Comunidades Europeias e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Finanzgericht München, por decisão de 27 de Abril de 1989, declara:

1) **O artigo 3.°-A, n.° 1, primeiro travessão, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, é inválido na medida em que exclui da atribuição de uma quantidade de referência específica nos termos dessa disposição os produtores cujo período de não comercialização ou de reconversão, em execução de um compromisso assumido nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, expirou antes de 31 de Dezembro de 1983 ou, eventualmente, antes de 30 de Setembro de 1983.**

2) **O artigo 3.°-A, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, é inválido na medida em que limita a quantidade de referência específica prevista nessa disposição a 60 % da quantidade de leite entregue ou da quantidade de equivalente-leite vendida pelo produtor durante o período de doze meses anterior à apresentação do pedido de prémio de não comercialização ou de reconversão.**

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Slynn Grévisse Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Dezembro de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Quinta Secção

J. C. Moitinho de Almeida