RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-189/89 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. *A regulamentação comunitária aplicável*

a) O *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), tinha instituído, entre outros, um sistema de prémios de não comercialização, a ser concedidos a pedido de qualquer produtor que se comprometesse a não entregar, a título gratuito ou oneroso e durante um período de cinco anos, leite ou produtos lácteos provenientes da sua exploração (artigos 1.° e 2.°).

b) O *Regulamento (CEE) n.° 856/84* do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), instituiu uma imposição suplementar que incide sobre as quantidades de leite entregues que excedam uma quantidade de referência a determinar. Esse regime é aplicável em cada região do território dos Estados-membros de acordo com uma das fórmulas seguintes (artigo 1.°):

— de acordo com a fórmula A, a imposição é paga pelos produtores de leite relativamente às quantidades de leite entregues a um comprador e que excedam a quantidade de referência a determinar (fórmula do produtor);

— de acordo com a fórmula B, a imposição é paga pelos compradores de leite ou de outros produtos lácteos (centrais leiteiras ou fábricas de lacticínios) relativamente às quantidades de leite entregues pelos produtores e que excedam a quantidade de referência a determinar. O comprador que deve a imposição tem de a repercutir apenas sobre os produtores que aumentaram as suas entregas, proporcionalmente ao seu contributo para a ultrapassagem da quantidade de referência do comprador (fórmula do comprador).

c) As regras gerais para a aplicação da imposição suplementar constam 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 n.° 804/68, no sector do leite e produtos lácteos. Esse regulamento fixa, nomeadamente, a quantidade de referência indicada no Regulamento de base n.° 856/84, ou seja, a quantidade isenta da imposição suplementar. Em princípio, esta é igual à quantidade de leite ou de equivalente-leite entregue por um produtor (fórmula A) ou adquirida por um comprador (fórmula B) durante o ano civil de 1981, aumentada de 1 % (artigo 2.°, n.° 1). Contudo, os Estados-membros podem determinar que, no seu território, a quantidade de referência seja igual à quantidade de leite ou de equivalente-leite entregue ou adquirida durante o ano civil de 1982 ou de 1983, afectada

* Língua do processo: alemão.

de um coeficiente percentual calculado de modo a não ultrapassar a quantidade garantida (artigo 2.°, n.° 2).

Os artigos 3.°, 3.°-A, 4.° e 4.°-A do Regulamento n.° 857/84, conforme alterado, permitem aos Estados-membros tomar em consideração determinadas situações específicas aquando da fixação das quantidades de referência ou atribuir quantidades de referência específicas ou suplementares. No presente processo, deve salientar-se, nomeadamente, o artigo 3.°-A, acrescentado pelo Regulamento modificativo (CEE) n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989:

«*Artigo 3.°-A*

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, termine após 31 de Dezembro de 1983, ou após 30 de Setembro de 1983, nos Estados-membros em que a recolha de leite dos meses de Abril a Setembro seja pelo menos o dobro da dos meses de Outubro a Março do ano seguinte,

— que não tenha recebido uma quantidade de referência nas condições fixadas ao abrigo do n.° 4, alínea b), do artigo 5.° e/ou do n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 1546/88 e/ou, tratando-se do cessionário do prémio, ao abrigo do artigo 2.° 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:

a) não tenha cessado a sua actividade no âmbito dos n.os 3 e 4 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1078/77 ou cedido, na totalidade, a sua exploração leiteira antes do termo do período de não comercialização ou de reconversão;

b) prove, em abono do seu pedido, a contento da autoridade competente, que está em condições de produzir na sua exploração até à quantidade de referência solicitada;

c) se comprometa a vender leite ou outros produtos directamente ao consumidor e/ou a entregar leite a um comprador;

d) se comprometa, no que se refere à quantidade de referência específica, a não pedir para beneficiar de qualquer programa de abandono de quantidades de referência até ao fim do regime do direito nivelador suplementar.

2. A quantidade de referência específica será 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.

No caso de o produtor ter obtido uma quantidade de referência por força dos n.os 1 e 2 do artigo 3.° e/ou do n.° 1, alíneas b) e c), do artigo 4.°, a quantidade de referência específica referida no primeiro parágrafo do presente número será diminuída dessa quantidade.

No caso de o produtor ter cedido em parte a sua exploração no decurso do período de não comercialização ou de reconversão:

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

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

3. Se, num prazo de dois anos a contar de 29 de Março de 1989, o produtor puder provar 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 ao longo dos doze últimos meses um nível igual ou superior a 80 % da quantidade de referência provisória, a quantidade de referência específica ser-lhe-á atribuída definitivamente. Caso contrário, a quantidade de referência provisória regressará na totalidade à reserva comunitária. O nível das vendas directas e/ou das entregas efectivas será determinado tendo em conta a evolução do ritmo de produção na exploração do produtor, condições sazonais e qualquer outra circunstância excepcional.

4. ...»

d) o artigo 9.°, n.° 2, do *Regulamento (CEE) n.° 1546/88* da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 (JO L 139, p. 12), prevê que:

«No âmbito das fórmulas A e B, se as entidades devedoras começarem a sua actividade após o início do período de referência, os Estados-membros podem atribuir-lhe uma quantidade de referência segundo regras análogas às referidas no n.° 4, alínea b), do artigo 5.°»

2. *O litígio no processo principal*

O recorrente no processo principal, Karl Spagl, explora uma empresa agrícola constituída por pastagens com uma superfície útil de 36 dias de trabalho, «Tagwerk» (ou seja, cerca de doze hectares). Quando assumiu a direcção dessa exploração em 1976, dispunha de doze vacas leiteiras e cinco vitelos.

Em 23 de Dezembro de 1977, K. Spagl solicitou a concessão de um prémio de não co-

mercialização de leite e produtos lácteos durante um período de cinco anos a fim de reestruturar a exploração. Durante a interrupção da produção leiteira no período em causa, de 1 de Abril de 1978 a 31 de Março de 1983, efectuou obras de conservação nos edifícios e máquinas. No mês de Agosto de 1984, tinha doze vacas nos estábulos.

No fim do período de não comercialização, K. Spagl diligenciou no sentido de obter a atribuição de uma quantidade de referência nos termos do regime da imposição suplementar sobre o leite. Por carta de 4 de Setembro de 1984, a compradora fixou em zero a quantidade de referência de entrega pela razão, entre outras, de não se tratar de uma situação excepcional na acepção da regulamentação aplicável. Pela mesma razão, numa série de decisões, as instâncias competentes recusaram reconhecer a existência de uma situação excepcional ou atribuir a K. Spagl uma quantidade de referência suplementar.

Por decisão de 4 de Abril de 1986, o recorrido no processo principal, o Hauptzollamt Rosenheim (estância aduaneira principal de Rosenheim), indeferiu a reclamação deduzida contra a fixação da quantidade de referência, por os organismos profissionais competentes não terem certificado tratar-se de uma situação excepcional. Contra esta decisão foi interposto o recurso actualmente pendente no Finanzgericht München.

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?»

Na fundamentação do despacho de reenvio, o órgão jurisdicional nacional suscita dúvidas quanto à compatibilidade do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, conforme alterado, com os princípios da confiança legítima e da igualdade, com a garantia da propriedade e com as disposições do Tratado relativas à política agrícola comum. Entende que pelo facto de, nomeadamente, ser fixado um termo ao período de não comercialização, esse artigo afecta principalmente os proprietários de pequenas e médias empresas agrícolas, os quais, ao contrário dos grandes empresários, não podiam com-

prar os efectivos de orientação leiteira suplementares necessários para o imediato reinício das entregas, em razão da dimensão das suas explorações e dos seus meios financeiros limitados. Desse modo, essas empresas suportam encargos tão pesados que a sua existência se encontra seriamente ameaçada pela recusa de lhes atribuir uma quantidade de referência.

O órgão jurisdicional nacional suscita, além disso, dúvidas quanto à validade da regulamentação em causa, na medida em que o nível da quantidade de referência específica, calculado em conformidade com o artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, foi fixado em 60 % da quantidade de leite ou de equivalente-leite entregue pelo produtor durante o período de doze meses anterior ao mês de apresentação do pedido do prémio de não comercialização.

3. *Tramitação processual no Tribunal de Justiça*

O despacho de reenvio deu entrada na Secretaria do Tribunal em 30 de Maio de 1989.

Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo Relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, foram apresentadas observações escritas por K. Spagl, representado por U. Numberger, advogado no foro de Munique, pelo Governo irlandês, representado por L. J. Dockery, Chief State Solicitor, na qualidade de agente, pelo Conselho das Comunidades Europeias, representado por A. Brautigam, administrador principal no Serviço Jurídico do Conselho, na qualidade de agente, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por D. Booss, consultor jurídico, e por K.-D. Borchardt, membro do Serviço Jurídico da Comissão, na qualidade de agentes.

Em 14 de Março de 1990, com base no relatório preliminar do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu, em conformidade com o artigo 95.° do Regulamento Processual, atribuir o processo à Quinta Secção, bem como iniciar a fase oral sem instrução prévia.

II — Observações escritas

1. *Quanto à primeira questão*

K. Spagl e o Governo irlandês concluem pela invalidade da regulamentação em causa. Em contrapartida, o Conselho e a Comissão sustentam a validade da mesma.

a) *K. Spagl* observa que o artigo 3.°-A, n.° 1, do Regulamento n.° 857/84, conforme alterado, instituiu, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal, a atribuição de uma quantidade de referência específica aos produtores que assumam um compromisso de não comercialização nos termos do Regulamento n.° 1078/77. Essa norma exclui, no entanto, os agricultores cujo período de não comercialização ou de reconversão tenha expirado antes de 31 de Dezembro de 1983. Isso significa que um agricultor cujo período de não comercialização tenha expirado, por exemplo, em 1 de Dezembro de 1983 não recebe quantidade de referência.

K. Spagl recorda que, no âmbito dos objectivos referidos no artigo 39.° do Tratado CEE, as instituições comunitárias devem assegurar a conciliação que possam exigir eventuais contradições entre os objectivos individualmente considerados. No seu entender, as instituições comunitárias não conseguiram obter essa conciliação no presente contexto. Com efeito, não se vê o que pode justificar a proibição da produção de leite aos agricultores que, após o termo da obrigação de não comercialização, começaram a constituir em 1983 os seus efectivos bovinos ainda que, em razão do período transitório, não tivessem possibilidade de produzir, a partir do ano de 1983, a mesma quantidade de leite que antes do início da não comercialização.

No que diz respeito à proibição de discriminação, consagrada para o sector agrícola no artigo 40.° do Tratado CEE, não se vê uma razão que justifique objectivamente a desigualdade de tratamento do recorrente no processo principal em relação àqueles que se abstêm de comercializar, mas cuja obrigação de não comercialização apenas expirou não durante o ano de 1983 mas sim no seu final.

De acordo com K. Spagl, o único critério possível de delimitação é a classificação do agricultor enquanto produtor ou não produtor de leite, ou seja, a questão de saber se o regime do prémio de não comercialização impediu o interessado, enquanto produtor de leite, de entregar efectivamente leite durante um período de tempo limitado. Devido à não tomada em consideração dessa situação, a renúncia voluntária, limitada, à produção leiteira transformou-se na exclusão definitiva do produtor do mercado do leite.

K. Spagl sustenta que, além disso, a não tomada em consideração de uma situação como a sua é contrária à garantia da propriedade, consagrada no direito comunitário enquanto direito fundamental que faz parte dos princípios gerais de direito. Com efeito, no caso do recorrente no processo principal, foi violado o direito à propriedade garantido pela lei fundamental alemã, pois o facto de fazer incidir uma imposição com taxa de 100 % sobre a totalidade da quantidade de leite entregue pelo interessado obriga este último a abandonar a exploração da produção leiteira e aniquila a sua existência económica. De acordo com a jurisprudência do Bundesverwaltungsgericht, o direito de propriedade dos produtores de leite sobre os seus bens de exploração merece uma protecção total; não é compatível com uma garantia constitucional o facto de uma exploração útil, cujo lançamento implicou importantes investimentos, ser prejudicada de modo brusco e sem transição com base numa lei. K. Spagl considera que a garantia da propriedade em direito comunitário não é menor do que a garantia da propriedade consagrada na lei fundamental.

Por fim, de acordo com K. Spagl, a não tomada em consideração do leite entregue antes do compromisso de não comercialização, ou da quantidade de leite que serviu de base ao montante do prémio, viola, num caso como o seu, o princípio da confiança legítima que faz parte do princípio geral do Estado de direito. O prémio de não comercialização é expressamente limitado a um período de cinco anos e a proibição de entrega de leite ligada à sua concessão também incide apenas sobre esse período, no fim do qual deve ser possível retomar a produção leiteira. Nessas condições, o direito comunitário deveria ter previsto um «regime transitório moderador», pelo menos para

aqueles que se abstiveram de comercializar e que não puderam retomar as entregas de leite imediatamente após o fim da proibição de comercialização.

b) O *Governo irlandês* sustenta que os produtores cujo período de não comercialização expirou, consoante o caso, antes de 31 de Dezembro de 1983 ou antes de 30 de Setembro de 1983, podiam legitimamente esperar, quando assumiram os seus compromissos de não comercialização, que as disposições adoptadas para o controlo do mercado não ignorassem o facto de não poderem retomar imediatamente a produção no nível existente antes do período de não comercialização. Com efeito, com excepção dos grandes produtores, dotados de bases financeiras sólidas, nenhum produtor tinha possibilidade de retomar a produção em importantes quantidades pouco tempo após o fim do período de não comercialização. Por conseguinte, o facto de esses produtores não poderem obter uma quantidade de referência com base na sua produção anterior ao período de não comercialização significa que foi defraudada a sua confiança legítima na limitação a cinco anos dos efeitos do regime de não comercialização.

No que diz respeito ao princípio da igualdade de tratamento, o Governo irlandês recorda que o recorrente no processo principal se encontrava em situação semelhante à de todos os outros produtores de leite que assumiram um compromisso de não comercialização nos termos do Regulamento n.° 1078/77, compromissos que expiraram, consoante o caso, após 31 de Dezembro de 1983 ou após 30 de Setembro de 1983. Ora, em conformidade com o artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, conforme alterado, aos produtores de leite cujos compromissos expiraram após a data relevante em 1983 foi atribuído um prazo de dois anos a partir de 29 de Março de 1989 para provar que efectivamente retomaram as vendas directas e/ou as entregas e que as mesmas atingiram ao longo dos doze últimos meses um nível igual ou superior a 80 % da quantidade de referência provisória atribuída.

Além disso, o facto de o Conselho ter dado aos produtores de leite cujo período de não comercialização expirou, consoante o caso, após 31 de Dezembro de 1983 ou após 31 de Setembro de 1983, um prazo para retomar a produção a um nível anual igual a 80 % da sua quantidade de referência provisória demonstra que a apreciação da sua situação levou à conclusão de que estes necessitavam de tempo a fim de proceder às operações de preparação necessárias nas suas explorações e de comprar e/ou criar efectivos bovinos de orientação leiteira a fim de poder retomar a produção em importantes quantidades. Ora, às pessoas na situação do recorrente no processo principal não foi dado o mesmo prazo para proceder às operações de preparação necessárias com vista ao reinício da produção de leite. Essa distinção viola a proibição de discriminação entre produtores, consagrada no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado CEE.

Uma outra distinção entre os produtores na situação do recorrente no processo principal e aqueles a quem foi dado, por força do Regulamento n.° 764/89, um prazo de dois anos a partir de 29 de Março de 1989 durante o qual devem entregar, durante um período de doze meses, 80 % da sua quantidade de referência provisória reside na circunstância de estes últimos beneficiarem da vantagem de saber qual a consequência do

facto de não atingirem esse nível de entrega de leite dentro desses prazos, a saber, a perda de uma quantidade de referência, enquanto os produtores na situação do recorrente no processo principal não sabiam quais as consequências do facto de não retomar as entregas de leite numa proporção substancial pois ainda não tinha sido adoptado o Regulamento n.° 857/84.

Além disso, de acordo com o Governo irlandês, o Regulamento n.° 764/89 exclui a possibilidade de obter uma quantidade de referência específica a todos os produtores cujo período de não comercialização expirou antes de 30 de Setembro de 1983 ou antes de 31 de Dezembro de 1983, independentemente do facto ocorrer alguns dias, semanas, meses ou anos antes dessa data. Ora, é evidente que os produtores cujo período de não comercialização expirou algumas semanas antes da data em causa apenas puderam retomar a produção em quantidades muito reduzidas, enquanto aqueles cujo período de não comercialização expirou em 1982 tiveram manifestamente bastante menos dificuldades para organizar a produção e, por conseguinte, menos dificuldades para obter uma quantidade de referência em 1983. Atendendo a que essas diferentes categorias de produtores são tratadas como se estivessem todas na mesma situação, também se trata de uma violação do princípio da igualdade de tratamento.

Em conclusão, o Governo irlandês considera que o Regulamento n.° 857/84, com a redacção introduzida pelo Regulamento n.° 764/89, é inválido na medida em que os produtores cujo período de não comercialização, nos termos do compromisso assumido ao abrigo do Regulamento n.° 1078/77, expirou antes de 31 de Dezembro de 1983 ou antes de 30 de Setembro de 1983, mas que ainda não tinham retomado a produção durante o período de referência fixado ou que produziram uma quantidade de leite inferior à quantidade de referência específica a que teriam direito se lhes fosse aplicável o primeiro travessão do artigo 3.°-A, n.° 1, do Regulamento n.° 857/84, conforme alterado, não recebem uma quantidade de referência específica ou, no caso desta última categoria de produtores, não recebem uma quantidade específica que, acrescida à quantidade de referência de que dispõem, lhes dê uma quantidade de referência igual à que teriam direito na hipótese acima mencionada.

c) O *Conselho* recorda que o artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84 prevê a atribuição, com efeitos a partir de 29 de Março de 1989, de uma quantidade de referência aos produtores em causa cujo período de não comercialização ou de reconversão expirou após 31 de Dezembro de 1983 ou, eventualmente, após 30 de Setembro de 1983, caso estes respondam a determinados critérios de elegibilidade relativamente às suas intenções e reais possibilidades de retomar a produção de leite, bem como à impossibilidade de obterem a atribuição de uma quantidade de referência nos termos do artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84.

Em contrapartida, os produtores cujo período de não comercialização expirou antes de 31 de Dezembro de 1983 ou, eventualmente, antes de 30 de Setembro de 1983, não podem beneficiar do artigo 3.°-A. Com efeito, nada na regulamentação pertinente os impedia de retomar a produção de leite imediatamente durante o ano de referência ou, pelo menos, antes de 1 de Abril de 1984, ou seja, antes da entrada em vigor do regime da imposição suplementar. Do mesmo modo, também estão excluídos do

benefício do artigo 3.°-A os produtores cujo período de não comercialização expirou após 31 de Dezembro de 1983 e que beneficiaram da atribuição de uma quantidade de referência em razão de uma produção iniciada durante o período de referência, mas anterior a de 1 de Abril de 1984.

No que diz respeito à confiança legítima dos produtores cujo período de não comercialização expirou antes de 31 de Dezembro de 1983 ou antes de 30 de Setembro de 1983, o Conselho entende que a situação desses operadores não é comparável à dos produtores cujo período de não comercialização apenas expirou após 31 de Dezembro de 1983. Com efeito, estes últimos não podiam legalmente entregar leite durante o ano de referência, enquanto os primeiros podiam legalmente retomar as suas entregas antes da data de cessação, embora o não tenham feito por sua iniciativa.

Quanto à comparação com os produtores cujo período de não comercialização expirou antes de 31 de Dezembro de 1983 e que retomaram as suas entregas antes dessa data, o Conselho sustenta que considerações imperativas de segurança jurídica e de eficácia do regime justificam a data de cessação aplicável. Com efeito, se não se estabelecesse qualquer termo, novos produtores podiam iniciar a produção leiteira, anulando desse modo os efeitos da diminuição de produção imposta aos produtores em actividade. Ocorreria o mesmo fenómeno se se estabelecesse um prazo demasiado prolongado para o reinício da produção. Por conseguinte, era imperativo estabelecer que, em princípio, apenas teriam direito à atribuição de uma quantidade de referência os produtores que dispusessem de produção efectiva no momento da entrada em vigor do regime da imposição suplementar.

Quanto ao respeito do direito de propriedade, o Conselho recorda em primeiro lugar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 27 de Junho de 1989, Leukhardt, 113/88, Colect., p. 1991), o legislador comunitário tem um amplo poder de apreciação em matéria de política agrícola comum. Além disso, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, são admitidas limitações à utilização de um bem imóvel se as mesmas forem ditadas pelo interesse público comunitário, o de evitar o incremento dos excedentes no mercado em causa pela exploração de novas capacidades de produção.

No que diz respeito ao princípio da não discriminação, o Conselho salienta que não é discriminatório o tratamento distinto de produtores cujo período de não comercialização expirou antes da data de caducidade, consoante a circunstância objectiva de terem ou não retomado as suas entregas de leite antes de 1 de Abril de 1984. A situação impugnada é objectivamente justificada na medida em que a fixação de um termo ao reinício da produção leiteira é necessária tanto no interesse da segurança jurídica como no da eficácia do regime da imposição suplementar.

Quanto à acusação de violação dos objectivos da política agrícola comum, o Conselho contesta que o termo fixado no presente caso tenha por efeito favorecer as grandes explorações, as quais produzem de forma intensiva, sobretudo com base em forragem comprada, em detrimento das pequenas explorações que produzem de modo tradicional com forragem produzida na própria exploração. Todos os produtores que retomaram ou começaram a produção de leite são tratados do mesmo modo, consoante a circunstância objectiva de terem ou não retomado ou começado essa actividade antes de 1 de Abril de 1984.

Além disso, o Conselho sublinha que os objectivos da política agrícola não exigem a salvaguarda das pequenas explorações tradicionais em todas as circunstâncias. Com efeito, o objectivo de assegurar o rendimento agrícola deve ser realizado, em primeiro lugar, pelo incremento da produtividade, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização óptima dos factores de produção [artigo 39.°, n.° 1, alínea a), do Tratado CEE].

Em conclusão, o Conselho sugere que o Tribunal responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas:

«O exame das questões submetidas não revelou elementos suceptíveis de pôr em causa a validade do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, com a redacção introduzida pelo Regulamento (CEE) n.° 764/89 do Conselho.»

d) A *Comissão* salienta que o artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84 se destina a colmatar a lacuna — declarada no acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321) — que o regime de concessão de quantidades de referência específicas apresenta nos casos em que os produtores não puderam entregar leite durante o ano de referência considerado, em razão do seu compromisso de não comercialização assumido nos termos do regime do Regulamento n.° 1078/77. Destinando-se essa disposição específica a colmatar uma lacuna, a sua aplicação foi limitada aos produtores cujo período de não comercialização ou de reconversão expirou após 31 de Dezembro de 1983 ou após 30 de Setembro de 1983.

Em contrapartida, de acordo com a Comissão, os produtores que também se comprometeram a não comercializar leite, mas cujo período de não comercialização expirou antes de 31 de Dezembro de 1983 ou antes de 30 de Setembro de 1983, podiam imediatamente pedir para beneficiar de uma quantidade de referência por força do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1546/88. É certo que essa disposição se aplica aos produtores que retomaram a sua actividade após 1 de Janeiro de 1983 (início do ano de referência escolhido pela Alemanha), mas antes de 1 de Abril de 1984. Nesse caso, a quantidade de referência é, em princípio, calculada com base nas vendas realizadas durante os doze últimos meses de actividade anterior a 1 de Abril de 1984 e, eventualmente, afectada de uma percentagem. Quanto aos produtores que não exerceram doze meses de actividade até 1 de Abril de 1984, os Estados-membros determinam uma quantidade anual de venda com base nas suas vendas efectivas, atribuindo-lhes uma quantidade de referência calculada nessa base. Basta que o produtor em causa tenha efectuado vendas de leite durante, pelo menos, um mês antes de 1 de Abril de 1984.

A Comissão esclarece que essa norma se destina muito em particular a tomar em conta o facto de que o regresso à produção de leite, sobretudo para as pequenas explorações, não é imediatamente possível, necessitando sim de algum tempo. Desse modo, o período de transição atribuído na regulamentação pode ir até catorze meses (termo do período de não comercialização em Janeiro de 1983; reinício da produção de leite em Março de 1984).

Em contrapartida, a atribuição de uma quantidade de referência com base no artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1546/88 aos produtores cujo período de não comercialização apenas expirou após 31 de De-

zembro de 1983 ou após 30 de Setembro de 1983 não era possível, ou apenas o foi durante um período extremamente breve. Apenas os produtores cujo período de não comercialização terminou em Janeiro ou em Fevereiro de 1984, e que podiam retomar a produção de leite a partir do mês de Março de 1984, tinham direito a beneficiar de uma quantidade de referência por força do artigo 9.°, n.° 2. Por outro lado, até à adopção do Regulamento n.° 764/89, não existia qualquer norma comunitária que permitisse atribuir uma quantidade de referência específica aos restantes produtores, cujos períodos de não comercialização apenas terminaram em Março de 1984 ou posteriormente, ou cujo reinício da produção de leite apenas foi possível após 1 de Abril de 1984.

Por conseguinte, de acordo com a Comissão, resulta do contexto global que a situação e os interesses dos produtores cujo período de não comercialização expirou antes de 31 de Dezembro de 1983 ou antes de 30 de Setembro de 1983, foram suficientemente tomados em consideração já no Regulamento n.° 1546/88, pelo que não era necessário incluí-los no Regulamento n.° 764/89.

Em conclusão, a Comissão sugere que o Tribunal responda do seguinte modo à primeira questão prejudicial:

«O exame do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, na versão do Regulamento (CEE) n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, não revelou qualquer elemento susceptível de pôr em causa a sua validade, na medida em que os produtores, cujo período de não comercialização, decorrente do compromisso por eles assumido no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, expirou antes de 31 de Dezembro de 1983 ou antes de 30 de Setembro de 1983, e que não tinham ainda produzido leite durante o período de referência relevante, não beneficiam da atribuição de uma quantidade de referência específica no âmbito do regime das quotas leiteiras, em conformidadde com o artigo 3.°-A, n.° 1, primeiro travessão.»

Quanto à segunda questão

a) O *Conselho* sustenta que a limitação da quantidade de referência a 60 % da produção de referência dos interessados é compatível com o princípio da confiança legítima, o direito de propriedade e o princípio da igualdade de tratamento.

Com efeito, de acordo com o acórdão de 22 de Abril de 1988, Mulder, já referido, o princípio da confiança legítima apenas obsta à exclusão total e permanente da atribuição de uma quantidade de referência aos produtores em causa. Além disso, o artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84 não exclui intrinsecamente a aplicação das restantes normas desse regulamento que permitem adequar as quantidades de referência dos produtores em situação difícil. Desse modo, é sempre possível que, por exemplo, um produtor, ao qual, com base no artigo 3.°-A, foi atribuída uma quantidade de referência limitada a 60 % da sua produção de referência possa beneficiar com base no artigo 4.°-A de transferência de uma quantidade de referência não utilizada. Do mesmo modo, os produtores que, com base nos artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.° 857/84, beneficiaram da atribuição de uma quantidade de referência específica ou suplementar superior a 60 % da sua produção de referência, mantêm essa quantidade.

O direito de propriedade é respeitado, atendendo a que a limitação imposta não constitui uma violação que afecte a própria essência desse direito.

Por fim, o Conselho considera que a limitação impugnada não é discriminatória: por um lado, no que diz respeito à sua referência de produção, os produtores em causa estão objectivamente numa situação diferente da dos produtores que entregaram leite durante o ano de referência (1981 a 1983); por outro, a limitação imposta é indispensável, tendo em conta o frágil equilíbrio do mercado do leite. Dessse modo, os produtores em causa ocupam uma posição intermédia entre os produtores que entregaram leite durante o ano de referência e aqueles que, eventualmente, podem beneficiar da aplicação das disposições facultativas dos artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.° 857/84.

b) *K. Spagl*, o *Governo irlandês* e a *Comissão* não tomaram posição quanto à segunda questão.

III — Respostas às questões do Tribunal de Justiça

1. Em resposta a uma questão do Tribunal, o *Conselho* afirmou que se baseou, para a fixação das quantidades de referência específicas referidas no artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, nas seguintes considerações prévias:

— nos acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321) e von Deetzen (170/86, Colect., p. 2355), o Tribunal reconheceu aos produtores em causa um direito à atribuição de uma quantidade de referência isenta da imposição suplementar;

— os produtores em causa não estão numa situação comparável à dos produtores que entregaram leite durante o período de referência (1981 a 1983), pois não puderam entregar leite durante esse período devido ao compromisso de não comercialização assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77 e, por esse facto, não contribuíram para a determinação das quantidades globais garantidas por Estado-membro.

As consequências práticas dessas diferenças objectivas entre as situações das diversas categorias de produtores são as seguintes:

— a necessidade de recorrer, para a produção de referência dos produtores em causa, à produção tomada em consideração no âmbito do Regulamento n.° 1078/77 (produção dos anos de 1976 e seguintes, consoante os casos) e não à do ano de 1983 (inexistente);

— a impossibilidade dos produtores em causa, eventualmente, beneficiarem de um aumento das suas quotas de produção em relação a essa produção de referência, devido a um aumento do seu nível de produção que, se não existisse um compromisso de não comercialização, pudessem obter entre o início desse compromisso e o ano de referência (normalmente 1983).

Nessas condições, o legislador comunitário estava obrigado, por um lado, a reconhecer aos produtores em causa o direito à atribuição de uma determinada quantidade de referência, embora, por outro, não estivesse obrigado a tratar esses produtores de modo absolutamente idêntico aos produtores que entregaram leite durante o período de referência. Nesse sentido, o legislador comunitário entendeu necessário limitar a quantidade específica a atribuir por força do Regulamento n.° 764/89 a 60 % da produção tomada em consideração no âmbito do Regulamento n.° 1078/77.

Tendo em conta a fragilidade do mercado do leite, não foi possível fixar as quotas de produção a atribuir aos produtores em causa em 100 % do nível da sua produção tomada em consideração no âmbito do Regulamento n.° 1078/77. Com efeito, os serviços da Comissão avaliaram em um milhão de toneladas a quantidade de leite eventualmente necessária para satisfazer a 100 % os produtores que, nos termos dos acórdãos do Tribunal, provavelmente pretenderiam a atribuição de uma quantidade de referência. O legislador comunitário considerou essa quantidade demasiado elevada, pois ameaçava pôr em causa, de forma desmedida, o frágil equilíbrio do mercado do leite. Nessas condições, decidiu limitar a quantidade a atribuir a 600 000 toneladas, limitando, por conseguinte, a 60 % da sua produção de referência as quantidades individuais que podiam reclamar os produtores em causa. Desse modo, o Conselho actuou dentro dos limites da ampla margem de apreciação que o Tribunal lhe reconhece na matéria.

2. A pedido do Tribunal, a *Comissão* forneceu indicações estatísticas relativas à evolução do volume da produção e das entregas de leite na Comunidade por exploração. Além dissso, em resposta a uma questão do Tribunal, aquela declarou que, na maioria dos Estados-membros existe mais do que uma taxa para os diversos grupos de produtos cuja produção é «normal». Também neste ponto forneceu indicações quantitativas mais pormenorizadas.

M. Zuleeg
Juiz relator