

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)
14 de Julho de 1998 ^{*}

No processo T-119/95,

Alfred Hauer, residente em Niederweiler (Alemanha), representado por François Neuhaus & Co, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório da advogada Annick Wurth, 100, boulevard de la Pétrusse,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Arthur Brautigam, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Alessandro Morbilli, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Klaus-Dieter Borchardt, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorridos,

^{*} Língua do processo: alemão.

que tem por objecto um pedido de anulação do Regulamento (CEE) n.º 816/92 do Conselho, de 31 de Março de 1992, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 86, p. 83), e um pedido de indemnização pelos prejuízos sofridos pelo recorrente devido à aplicação do referido regulamento,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Primeira Secção),

composto por: B. Vesterdorf, presidente, C. W. Bellamy e R. M. Moura Ramos,
juízes,

secretário: A. Mair, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 4 de Março de 1998,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

- 1 Em 1984, para combater os excedentes da produção de leite na Comunidade, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 856/84, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 10;

EE 03 F30 p. 61). Este regulamento, ao inserir um novo artigo 5.º-C no Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146; a seguir «Regulamento n.º 804/68»), instituiu, durante cinco períodos consecutivos de doze meses, a partir de 1 de Abril de 1984, uma imposição suplementar sobre as quantidades de leite entregues e que excedam uma quantidade de referência («quota»), a determinar para cada produtor ou comprador (n.º 1 do novo artigo 5.º-C), no limite de uma «quantidade global garantida», fixada para cada Estado-Membro, igual à soma das quantidades de leite entregues durante o ano civil de 1981, acrescida de 1% (n.º 3), e completada, eventualmente, por uma quantidade suplementar proveniente da «reserva comunitária» (n.º 4). A imposição suplementar podia ser aplicada, à escolha do Estado-Membro, quer aos produtores, consoante a quantidade das suas entregas («fórmula A»), quer aos compradores, consoante as quantidades que lhes tivessem sido entregues pelos produtores, caso em que seria repercutida nos produtores, proporcionalmente às suas entregas («fórmula B»).

- 2 Em 1986, dada a persistência da situação excedentária no sector do leite, as quantidades globais garantidas foram reduzidas de 2% para o período de 1987/1988 e de 1% para o período de 1988/1989, sem indemnização, pelo Regulamento (CEE) n.º 1335/86 do Conselho, de 6 de Maio de 1986, que altera o Regulamento n.º 804/68 (JO L 119, p. 19) e o Regulamento (CEE) n.º 1343/86 do Conselho, de 6 de Maio de 1986, que altera o Regulamento (CEE) n.º 857/84 que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68 no sector do leite e produtos lácteos (JO L 119, p. 34). Esta redução foi acompanhada de um regime de indemnização pelo abandono da produção, introduzido pelo Regulamento (CEE) n.º 1336/86 do Conselho, de 6 de Maio de 1986, que fixa uma indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira (JO L 119, p. 21).
- 3 Em 1987, o Regulamento (CEE) n.º 775/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, relativo à suspensão temporária de uma parte das quantidades de referência mencionadas no n.º 1 do artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68 (JO L 78, p. 5, a seguir «Regulamento n.º 775/87»), procedeu a uma suspensão temporária de 4% de cada quantidade de referência para o período de 1987/1988 e de 5,5% para o período de 1988/1989. Em contrapartida da suspensão, os produtores recebiam uma indemnização de 10 ecus por 100 kg para cada um desses períodos.

- 4 O Regulamento (CEE) n.º 1111/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988, que altera o Regulamento n.º 775/87 (JO L 110, p. 30, a seguir «Regulamento n.º 1111/88»), manteve a suspensão temporária de 5,5% das quantidades de referência, prevista pelo Regulamento n.º 775/87, por três novos períodos de doze meses (1989/1990, 1990/1991 e 1991/1992). O artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1111/88 previa também que a suspensão devia ser compensada pelo pagamento directo de uma indemnização degressiva de 8 ecus por 100 kg para 1989/1990, de 7 ecus por 100 kg para 1990/1991 e de 6 ecus por 100 kg para 1991/1992.
- 5 Em 1989, o Regulamento (CEE) n.º 3879/89 do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, que altera o Regulamento n.º 804/68 (JO L 378, p. 1), diminuiu as quantidades globais garantidas numa proporção de 1%, a fim de aumentar a reserva comunitária e desse modo permitir a reatribuição das quantidades de referência suplementares a certos produtores menos favorecidos. Simultaneamente, para manter inalterado o nível das quantidades de referência não suspensas, a taxa das quantidades de referência temporariamente suspensas foi diminuída de 5,5% para 4,5% pelo Regulamento (CEE) n.º 3882/89 do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, que altera o Regulamento n.º 775/87 (JO L 378, p. 6). O Regulamento n.º 3882/89 também aumentou a indemnização prevista pelo Regulamento n.º 1111/88, respectivamente, para 10 ecus, 8,5 ecus e 7 ecus por 100 kg, para cada um dos períodos de aplicação.
- 6 Em 1991, o Regulamento (CEE) n.º 1630/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991, que altera o Regulamento n.º 804/68 (JO L 150, p. 19), efectuou uma nova redução de 2% das quantidades globais garantidas, que foi indemnizada na medida prevista pelos artigos 1.º e 2.º do Regulamento (CEE) n.º 1637/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991, que fixa uma indemnização relativa à redução das quantidades de referência previstas no artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68, bem como uma indemnização pelo abandono definitivo da produção leiteira (JO L 150, p. 30).
- 7 Posteriormente, o Regulamento (CEE) n.º 816/92 do Conselho, de 31 de Março de 1992, que altera o Regulamento n.º 804/68 (JO L 86, p. 83, a seguir «Regulamento n.º 816/92»), prorrogou, pelo período compreendido entre 1 de Abril de 1992 e 31 de Março de 1993, o regime de redução das quantidades de referência à taxa de 4,5%, sem prever nenhuma indemnização.

- 8 Os dois primeiros considerandos do Regulamento n.º 816/92 têm a seguinte redacção:

«Considerando que o regime de imposição suplementar estabelecido no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68... expira em 31 de Março de 1992; que deve ser adoptado um novo regime aplicável até ao ano 2000, no âmbito da reforma da Política Agrícola Comum (PAC); que, entretanto, é conveniente prosseguir o actual regime por um novo período de doze meses; que, de acordo com as propostas da Comissão, a quantidade global estabelecida nos termos do presente regulamento é susceptível de ser reduzida, mediante indemnização, no referido período, a fim de prosseguir o esforço de saneamento já empreendido;

Considerando que a situação do mercado tornou necessária a suspensão temporária de uma parte das quantidades de referência do quarto ao oitavo período de doze meses, nos termos do Regulamento (CEE) n.º 775/87...; que a persistência da situação excedentária exige que 4,5% das quantidades de referência relativas às entregas sejam excluídos das quantidades globais garantidas durante o nono período; que, no âmbito da reforma da PAC, o Conselho tomará uma decisão definitiva sobre o futuro destas quantidades; que, nesta hipótese, é conveniente precisar o montante das quantidades em questão que cabe a cada Estado-Membro.»

- 9 O artigo 1.º, n.º 3, do mesmo regulamento altera o artigo 5.º-C, n.º 3, do Regulamento n.º 804/68, acrescentando o seguinte ponto:

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

...

Alemanha 27 154,205

...

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

...

Alemanha 1 360,215

...

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

Matéria de facto na origem do litígio

- 10 O recorrente é produtor de leite na Alemanha. Em conformidade com as regras sobre a organização comum de mercado do leite e dos produtos lácteos, a sua produção leiteira estava limitada, na época dos factos, a uma quantidade de referência fixada pela administração nacional, com base na quantidade fornecida ao longo de um ano de referência. Dispunha, além disso, de uma quantidade de referência suplementar, que tinha comprado às autoridades alemãs em 1990 e 1991.

- 11 Por decisão de 29 de Junho de 1992, a empresa de lacticínios Erbeskopf eG, com sede em Thalfang (Alemanha), suspendeu, sem indemnização, 4,74% da quantidade de referência do recorrente, em conformidade com as disposições conjugadas do § 4b, n.º 6, e do § 4c, n.º 6, da Milch-Garantiemengen-Verordnung, regulamentação nacional sobre as quantidades de referência que retoma as disposições comunitárias aplicáveis.

- 12 O recorrente apresentou uma reclamação desta decisão, que foi indeferida em 17 de Agosto de 1993 pelas autoridades alemãs competentes. O indeferimento foi fundamentado por referência ao Regulamento n.º 816/92.

- 13 Por carta de 16 de Março de 1995, pediu à Comissão a anulação parcial do regulamento e o pagamento de uma indemnização.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 14 Por petição apresentada em 12 de Maio de 1995, o recorrente interpôs o presente recurso.

- 15 Conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o Regulamento n.º 816/92 na medida em que não prevê uma indemnização para a parte da quantidade de referência suspensa;

- arbitrar ao recorrente uma indemnização de 59 827,21 DM;
- condenar os recorridos nas despesas.

16 O Conselho, recorrido, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o pedido de anulação inadmissível ou, subsidiariamente, improcedente;
- julgar o pedido de indemnização improcedente;
- condenar o recorrente nas despesas.

17 A Comissão, recorrida, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o pedido de anulação inadmissível na medida em que é dirigido contra si;
- julgar o pedido de indemnização improcedente;
- condenar o recorrente nas despesas da instância.

18 O recorrente e a Comissão foram ouvidos na audiência de 4 de Março de 1998. O Conselho não se fez representar nessa audiência.

Pedido de anulação

Quanto à admissibilidade

Argumentação das partes

- 19 O Conselho entende que o pedido de anulação deve ser julgado inadmissível, na medida em que o regulamento impugnado não diz directa e individualmente respeito ao recorrente (acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Conselho, 6/68, Colect. 1965-1968, p. 873, e de 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853). O recorrente apenas é afectado pelo diploma, na sua qualidade objectiva de produtor de leite, como qualquer outro operador económico que se encontre na mesma situação.
- 20 A Comissão alega que não é parte legítima no quadro de um pedido de anulação relativo a um acto como o Regulamento n.º 816/92, adoptado pelo Conselho. O pedido de anulação deve, portanto, ser julgado inadmissível na medida em que é dirigido contra si.
- 21 O recorrente não tomou posição sobre estes argumentos.

Apreciação do Tribunal

- 22 O Tribunal recorda, a título preliminar, que, segundo jurisprudência constante, os prazos de recurso não estão na disponibilidade do juiz nem na das partes e têm

natureza de ordem pública (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Março de 1995, Cobrecaf, T-514/93). Em conformidade com o disposto no artigo 113.º do Regulamento de Processo, compete ao Tribunal verificar oficiosamente se o prazo de recurso foi respeitado (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1997, Mutual Aid Administration Services/Comissão, T-121/96 e T-151/96, Colect., p. II-1355, n.º 39), mesmo que, como no caso vertente, as partes não se tenham pronunciado sobre a questão.

- 23 Dado que o pedido do recorrente tem em vista a anulação de um regulamento, o prazo de interposição do recurso é o prazo, de dois meses, fixado no artigo 173.º, quinto parágrafo, do Tratado. Uma vez que se trata de um recurso de um acto publicado em 1 de Abril de 1992, o prazo deve ser contado, em aplicação do artigo 102.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a partir de 16 de Abril de 1992. Acrescido de dilação de seis dias em razão da distância, em aplicação do n.º 2 do mesmo artigo, expirou no mês de Junho do mesmo ano.
- 24 Tendo a petição sido apresentada em 12 de Maio de 1995, ou seja, cerca de três anos mais tarde, o recurso foi interposto tardiamente.
- 25 Nestas condições, sem que seja necessário pronunciar-se sobre os fundamentos de inadmissibilidade invocados pelos recorridos, o pedido de anulação deve ser julgado inadmissível.

Pedido de indemnização

- 26 Só há lugar a responsabilidade extracontratual da Comunidade decorrente de danos causados pelas instituições, prevista no artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, se estiver reunido um conjunto de condições, relativamente à ilegalidade do comportamento censurado, à realidade do dano e à existência de um nexo de causalidade entre o comportamento ilegal e o prejuízo invocado. Em matéria de responsabilidade decorrente de actos de natureza normativa, o comportamento censurado

à Comunidade deve, segundo jurisprudência constante (acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho, 5/71, Colect., p. 375, n.º 11, e do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Abril de 1997, Schröder e o./Comissão, T-390/94, Colect., p. II-501, n.º 52), constituir uma violação de uma regra superior de direito que proteja os particulares. Se a instituição adoptou o acto no exercício de um amplo poder de apreciação, como é o caso em matéria de Política Agrícola Comum, essa violação deve, além disso, ser suficientemente caracterizada, isto é, manifesta e grave (v., nomeadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão, C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, n.º 12, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Dezembro de 1997, Quiller e Heusmann/Conselho e Comissão, T-195/94 e T-202/94, Colect., p. II-2247, n.ºs 48 e 49).

- 27 Nas circunstâncias do caso presente, o Tribunal considera que deve começar por analisar a existência de um comportamento ilegal das instituições.

Quanto à existência de um acto ilegal na base dos prejuízos alegados

- 28 O recorrente invoca, no âmbito do pedido de anulação, três fundamentos sobre a ilegalidade do Regulamento n.º 816/92, baseados, respectivamente, na violação do direito de propriedade, na violação do princípio de protecção da confiança legítima e na violação do princípio da igualdade.

Primeiro fundamento, baseado na violação do direito de propriedade

— Argumentação das partes

- 29 O recorrente alega que o direito de propriedade faz parte dos princípios gerais de que o Tribunal de Justiça assegura o respeito (acórdão do Tribunal de Justiça de

13 de Dezembro de 1979, Hauer, 44/79, Recueil, p. 3727, n.º 17). No caso vertente, o facto de o regulamento impugnado não prever uma indemnização para a redução da quantidade de referência tem um efeito equivalente a uma expropriação, na medida em que o leite vendido além da quota está sujeito a imposição suplementar. Por conseguinte, este efeito é o de uma proibição de comercialização. Ora, mesmo resultando de uma disposição legal, uma expropriação só pode ter lugar, à luz do direito nacional, se o diploma que a aplica regular o modo e o montante da indemnização. Na falta de indemnização, a situação criada constitui uma violação do direito de propriedade.

- 30 O recorrente considera que a sua situação difere, num ponto essencial, da dos processos que deram lugar ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Julho de 1995, O'Dwyer e o./Conselho (T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 e T-477/93, Colect., p. II-2071), que lhe opõem os recorridos. Sublinha, a este respeito, que adquiriu quantidades de referência às autoridades nacionais. Consequentemente, o raciocínio dos recorridos não se aplica a essas quantidades, as quais, adquiridas a título oneroso, beneficiam da protecção concedida ao direito de propriedade. O recorrente sublinha que, se tivesse sabido, no momento da aquisição, que essas quantidades poderiam ser retomadas sem compensação, não teria concluído tal operação, de que a administração nacional foi, no fim de contas, a única a beneficiar.
- 31 Esta restrição ao direito de propriedade não se justifica pelo interesse comum. O facto de privar os produtores dos seus rendimentos está em contradição total com os objectivos do artigo 39.º do Tratado e é desproporcionado relativamente aos resultados prosseguidos.
- 32 O Conselho sublinha que as quantidades de referência não são objecto de direito de propriedade autónomo em relação à terra à qual estão ligadas. A redução dessas quantidades imposta no caso em apreço não pode, portanto, em princípio, infringir o direito de propriedade dos interessados (acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Outubro de 1991, von Deetzen, C-44/89, Colect., p. 5119, n.º 27).

- 33 O direito de propriedade não constitui uma prerrogativa absoluta em direito comunitário. Designadamente, no âmbito de uma organização comum de mercado, só está protegido contra uma intervenção desproporcionada e intolerável que afecte a própria essência do direito em causa (acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1989, Schröder, 265/87, Colect., p. 2237, n.º 15). No caso em apreço, não se trata de semelhante intervenção e a restrição impugnada corresponde claramente a um objectivo de interesse geral. Em todo o caso, tendo em conta a pouca importância da redução em causa, não foi ameaçada a sobrevivência da exploração do recorrente, pelo que a substância do seu direito de propriedade não foi afectada.
- 34 O Conselho afirma igualmente que o objectivo de garantia dos rendimentos agrícolas, visado pelo artigo 39.º, n.º 1, alínea b), do Tratado, deve ser conciliado com o da estabilização dos mercados, visado pelo artigo 39.º, n.º 1, alínea c), ao qual poderá ser concedida uma prioridade temporária em certas circunstâncias (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Março de 1987, Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products/Comissão, 265/85, Colect., p. 1155, n.º 20, e de 19 de Março de 1992, Hierl, C-311/90, Colect., p. I-2061, n.º 13). Esta prioridade é, no presente caso, legítima.
- 35 A Comissão alega que, no acórdão O'Dwyer e o./Conselho, já referido, o Tribunal já julgou improcedente o fundamento invocado pelo recorrente, afirmando que a supressão sem indemnização, em aplicação do Regulamento n.º 816/92, da quantidade de referência se justificava pela necessidade de estabilizar o mercado do leite e pela redução dos excedentes estruturais. Esta suspensão não podia, portanto, constituir, em si, uma violação do direito de propriedade.
- 36 Os recorridos defendem que, nos processos que deram lugar ao acórdão O'Dwyer e o./Conselho, alguns recorrentes tinham igualmente adquirido quantidades de referência suplementares. Sublinham que, no entanto, o Tribunal rejeitou qualquer distinção, no que respeita à redução ou à suspensão das quantidades de referência, em função da respectiva origem. Na opinião dos recorridos, as necessidades de estabilização do mercado são incompatíveis com tal distinção.

- 37 A Comissão observa que a aquisição de quantidades de referência às autoridades nacionais não é autorizada pela regulamentação, sendo as vendas entre produtores de leite as únicas transacções deste tipo que são autorizadas. Sublinha que o recorrente não indicou com que base jurídica adquiriu as quantidades suplementares. O argumento do recorrente é, portanto, destituído de pertinência. Assinala que, se as quantidades suplementares adquiridas pelos produtores não fossem todas tidas em conta para a redução, o volume correspondente seria tal que se tornaria impossível alcançar os objectivos do Regulamento n.º 816/92.

— Apreciação do Tribunal

- 38 Importa recordar, a título preliminar, que o Regulamento n.º 816/92 foi adoptado na sequência de uma série de outros diplomas que previam igualmente limitações das quantidades de referência. O Tribunal de Justiça, por acórdãos de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colect., p. 4563, n.º 15), e Hierl (já referido, n.º 21), considerou que, por um lado, os Regulamentos n.ºs 1335/86 e 1343/86, que reduziam em 3% a quantidade global garantida a cada Estado-Membro e, por outro, a disposição do Regulamento n.º 775/87, que previa a suspensão de uma parte de cada quantidade de referência, não violavam nenhuma regra de direito comunitário. Por outro lado, no seu acórdão O'Dwyer e o./Conselho, o Tribunal de Primeira Instância negou provimento a um recurso que, como no presente caso, tinha por objectivo obter uma indemnização pelos prejuízos causados pelo Regulamento n.º 816/92. Finalmente, no acórdão de 15 de Abril de 1997, Irish Farmers Association e o. (C-22/94, Colect., p. I-1809, n.º 42), o Tribunal de Justiça não descortinou, na disposição deste regulamento que prevê a redução controvertida, nenhum elemento susceptível de afectar a sua validade. É à luz desta jurisprudência que há que examinar o presente pedido de indemnização.
- 39 O direito de propriedade cuja violação é alegada pelo recorrente é garantido na ordem jurídica comunitária. No entanto, tal direito não constitui uma prerrogativa absoluta, mas deve ser tomado em consideração tendo presente a sua função na sociedade. Consequentemente, a Comunidade pode, no quadro dos objectivos de interesse geral que são os seus, introduzir restrições ao direito de propriedade, designadamente no âmbito de uma organização comum de mercado, desde que tais restrições respondam efectivamente a esses objectivos e não constituam, à luz do objectivo prosseguido, uma intervenção desproporcionada e intolerável (acórdãos do Tribunal de Justiça, Hauer, já referido, n.º 23; Schröder, já referido, n.º 15; de

10 de Janeiro de 1992, Kühn, C-177/90, Colect., p. I-35, n.º 16; e Irish Farmers Association e o., já referido, n.º 27; acórdão do Tribunal de Primeira Instância, O'Dwyer e o./Conselho, já referido, n.º 98).

- 40 Na prossecução dos objectivos da Política Agrícola Comum, as responsabilidades políticas que são atribuídas ao legislador comunitário pelo Tratado são acompanhadas de um amplo poder de apreciação. Esse poder deve permitir às instituições comunitárias, designadamente, assegurar a conciliação permanente que podem exigir as eventuais contradições entre esses objectivos considerados separadamente e, se for caso disso, conceder a um ou a outro a prioridade temporária imposta pelos factos ou circunstâncias económicas em função das quais adoptam as suas decisões (acórdãos citados, Espanha/Conselho, n.º 10, e Hierl, n.º 13). Assim, podem ser admitidas reduções das quantidades de referência se se destinarem a assegurar o equilíbrio entre a oferta e a procura e a estabilização do mercado do leite.
- 41 No caso vertente, a redução das quantidades de referência prevista pelo Regulamento n.º 816/92 está em conformidade com estas exigências. Efectivamente, como resulta dos considerandos deste regulamento, a suspensão das quantidades de referência justificava-se pela necessidade de prosseguir, na sequência de outras medidas da mesma natureza adoptadas em relação aos anos anteriores (v. *supra*, n.ºs 2 a 7), o saneamento do mercado do leite.
- 42 A redução em causa não ultrapassa, pelo seu montante, os limites de uma intervenção tolerável e, portanto, não afecta a própria substância do direito de propriedade. Efectivamente, como o Tribunal de Justiça admitiu nos acórdãos Hierl (n.ºs 13 a 15) e Espanha/Conselho (n.ºs 10 e 11), já referidos, reduções temporárias das quantidades de referência, previstas com o objectivo de estabilizar mercados com produção excedentária, não violam o direito de propriedade. De resto, resulta do acórdão Irish Farmers Association e o., já referido (n.º 29), que mesmo a conversão da redução temporária de 4,5% das quantidades de referência numa redução definitiva sem indemnização não é susceptível de violar esse direito.

- 43 Entretanto, o Tribunal observa que, se a percentagem de redução comunicada ao recorrente fosse, como este afirma, de 4,74% e não de 4,5% como previsto pelo Regulamento n.º 816/92, a responsabilidade por esta diferença incumbiria às autoridades nacionais.
- 44 Vistas as considerações que precedem, o argumento do recorrente baseado na violação do artigo 39.º do Tratado deve igualmente ser rejeitado. Efectivamente, o Conselho podia legitimamente, no âmbito do seu amplo poder de apreciação em matéria de Política Agrícola Comum, atribuir uma prioridade temporária ao objectivo da estabilização do mercado dos produtos lácteos, contribuindo as medidas adoptadas, através de um desenvolvimento racional da produção, para a manutenção de um nível de vida equitativo da população agrícola, na acepção da alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º do Tratado (acórdão O'Dwyer e o./Conselho, já referido, n.º 82, e, no que respeita, em geral, ao sistema da imposição suplementar, acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Maio de 1988, Erpelding, 84/87, Colect., p. 2647, n.º 26).
- 45 No que respeita às quantidades de referência suplementares adquiridas às autoridades nacionais, o recorrente não invocou nenhum argumento susceptível de demonstrar que as quantidades de leite suplementares devem ser distinguidas da quantidade de referência inicial. Ora, é contrário à própria lógica do regulamento impugnado, que tem por objectivo controlar os excedentes de produção, excluir quantidades suplementares da redução prevista pelo Regulamento n.º 816/92 unicamente com o fundamento de que foram adquiridas fora da quantidade de referência inicialmente concedida.
- 46 De qualquer modo, contrariamente ao que o recorrente alega, nos processos que deram origem ao acórdão O'Dwyer e o./Conselho, já referido, alguns recorrentes tinham igualmente adquirido quantidades de referência suplementares às autoridades nacionais (v. n.ºs 119 a 130 do acórdão). O facto de ter comprado tais quantidades suplementares é uma opção económica dos produtores, que lhes permite aumentar o volume de fornecimento. Por conseguinte, esses produtores contribuem para o aumento do excedente estrutural do sector, justificando-se assim que sejam obrigados a participar, em maior medida, no esforço de redução pedido aos produtores. A redução prevista pelo Regulamento n.º 816/92 é, portanto, aplicável

de modo proporcional ao conjunto das quantidades de referência, independentemente da sua origem específica (v. acórdão O'Dwyer e o./Conselho, já referido, n.º 128).

- 47 Nestas condições, sem necessidade de apreciar se, como afirma a Comissão, as aquisições das quantidades suplementares em causa eram contrárias à regulamentação em vigor na época, o argumento do recorrente, na medida em que invoca a protecção do direito de propriedade, deve ser julgado improcedente.
- 48 Consequentemente, o primeiro fundamento deve ser globalmente julgado improcedente.

Segundo fundamento, baseado na violação do princípio da protecção da confiança legítima

— Argumentação das partes

- 49 O recorrente afirma que, até à adopção do regulamento impugnado, a suspensão das quantidades de referência era objecto de indemnização. Por conseguinte, considera que tinha o direito de pensar que poderia conservar e ter em conta esses elementos do seu património. Além disso, fez investimentos com o objectivo de beneficiar das quantidades adquiridas às autoridades nacionais. Se tivesse suspeitado da existência de tal intervenção, não teria adquirido as quantidades suplementares nem feito tais investimentos.
- 50 Na audiência, convidado pelo Tribunal a tomar posição sobre o alcance do acórdão Irish Farmers Association e o., já referido, o recorrente afirmou que a sua situação era diferente da analisada pelo Tribunal de Justiça naquele acórdão, uma vez que tinha comprado as quantidades de referência suplementares no quadro de medidas adoptadas pelas autoridades nacionais. Por conseguinte, confiava na possibilidade

de as explorar, mas foi vítima da mudança de regulamentação ocorrida um ano após essa aquisição.

- 51 O Conselho sublinha que reconhecer a confiança legítima dos produtores de leite na manutenção da indemnização sem limite de tempo, se traduziria em lhes reconhecer direitos adquiridos nessa matéria, contrariamente a uma jurisprudência constante (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de Janeiro de 1986, Eridania e o., 250/84, Colect., p. 117, e Espanha/Conselho, já referido).
- 52 Várias outras reduções das quantidades de referência foram já impostas, nem sempre a título temporário nem acompanhadas de uma indemnização. De resto, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um operador prudente e avisado devia ter previsto as medidas que se impunham, tendo em conta a evolução do mercado (v. o acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395). Ora, as reduções em causa eram perfeitamente previsíveis, tendo em conta esta evolução.
- 53 A Comissão sustenta que, segundo jurisprudência constante, confirmada pelo acórdão O'Dwyer e o./Conselho (já referido, n.ºs 48 e 49), os operadores económicos não podem depositar uma confiança legítima na manutenção de uma situação existente que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições. A circunstância de, ao abrigo da regulamentação anterior, qualquer redução das quantidades de referência ser indemnizada, não poderia ter servido de base a uma confiança legítima, uma vez que o novo regime instituído pelo Regulamento n.º 816/92 se enquadra em tal poder de apreciação.

— Apreciação do Tribunal

54 O Tribunal recorda, em primeiro lugar, que a possibilidade de invocar o princípio da protecção da confiança legítima é facultada a qualquer operador económico em cuja esfera jurídica uma instituição tenha feito nascer esperanças fundadas. Todavia, os operadores económicos não podem depositar uma confiança legítima na manutenção de uma situação existente que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias. É especialmente assim num domínio como o das organizações comuns de mercados agrícolas, cujo objectivo implica uma constante adaptação em função das variações da situação económica (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça, *Delacre e o./Comissão*, já referido, n.º 33, e de 5 de Outubro de 1994, *Alemanha/Conselho*, C-280/93, Colect., p. I-4973, n.º 80; e os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Dezembro de 1994, *Unifruit Hellas/Comissão*, T-489/93, Colect., p. II-1201, n.º 67, de 21 de Fevereiro de 1995, *Campo Ebro e o./Conselho*, T-472/93, Colect., p. II-421, n.º 61, e *O'Dwyer e o./Conselho*, já referido, n.º 48). Além disso, quando um operador económico prudente e avisado esteja em condições de prever a adopção de uma medida comunitária susceptível de afectar os seus interesses, não pode, quando essa medida seja tomada, invocar o benefício de tal princípio (acórdão *Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products/Comissão*, já referido, n.º 44).

55 Como resulta do acórdão *Irish Farmers Association e o.* (já referido, n.º 22), o Conselho e a Comissão não criaram uma situação que permitisse aos produtores de leite contar legitimamente que, nas datas indicadas, as quantidades até então suspensas seriam restituídas. Efectivamente, mesmo antes da data em que o regime de suspensão introduzido pelo Regulamento n.º 775/87 devia expirar, esse regime foi prorrogado pelo Regulamento n.º 1111/88. Este último diploma introduziu igualmente uma compensação que, contrariamente à prevista pelo Regulamento n.º 775/87, era de natureza degressiva. Além disso, a Comissão apresentou uma proposta formal no sentido de uma redução das quantidades de referência sem indemnização, proposta que publicou em 31 de Dezembro de 1991 (JO C 337, p. 35). Finalmente, no momento em que os regimes assim prorrogados chegaram ao termo, a saber, em 31 de Março de 1992, os produtores de leite não podiam ignorar a persistência da situação excedentária da produção leiteira e, por isso, a necessidade de manter o regime de imposição. Daqui resulta que a duração do regime de suspensão temporária estava, desde a sua entrada em vigor, e desde a sua renovação, intrinsecamente ligada ao período do regime da imposição suplementar.

- 56 Nestas condições, e não tendo o recorrente apresentado nenhum elemento susceptível de pôr em causa esta conclusão, não pode afirmar que as instituições recorridas lhe suscitaram uma confiança legítima.
- 57 A sua decisão de fazer investimentos na sequência da aquisição de quantidades de referência suplementares às autoridades nacionais tão-pouco pode ser justificada por tal confiança legítima. A este propósito, importa sublinhar que o recorrente afirma ter adquirido essas quantidades em 1990 e 1991. Ora, durante esse período, as quantidades de referência eram objecto de uma suspensão temporária em aplicação do Regulamento n.º 1111/88. Assim, no momento da aquisição das quantidades em causa, o recorrente não podia ignorar a existência de excedentes de produção de leite e das medidas de suspensão das quantidades de referência que, embora fossem objecto de uma compensação degressiva, demonstravam que o mercado se encontrava numa situação particular. Nestas circunstâncias, independentemente da questão de saber se, como afirma a Comissão, as aquisições de quantidades de referência suplementares eram contrárias à regulamentação em vigor na época, deve concluir-se que, ao adquirir essas quantidades suplementares, o recorrente tomou uma decisão económica cujas consequências deve aceitar.
- 58 Assim, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Terceiro fundamento, baseado na violação do princípio da igualdade

— Argumentação das partes

- 59 O recorrente considera que a redução das quantidades de referência instituída pelo Regulamento n.º 816/92 é ilegal, na medida em que prevê uma taxa de redução uniforme para todas as explorações, o que, na prática, tem por efeito que a incidência da referida redução numa pequena exploração é mais importante do que a sua incidência numa grande exploração. A instituição de uma taxa de redução uniforme

é, portanto, contrária ao princípio da igualdade de tratamento e constitui igualmente uma violação do artigo 39.º do Tratado.

60 O Conselho sublinha que argumentos semelhantes já foram rejeitados pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos Espanha/Conselho e Hierl, já referidos. Neste último acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que o facto de a suspensão das quantidades de referência se aplicar, de modo idêntico, tanto aos grandes como aos pequenos produtores de leite não constitui uma violação do artigo 39.º do Tratado. O mesmo raciocínio deveria ser seguido no caso vertente.

61 O Conselho defende que, de qualquer modo, mesmo que o regulamento impugnado estivesse ferido de ilegalidade, não é contrário às regras superiores de direito que visam a protecção dos direitos dos indivíduos. Por conseguinte, não é a causa dos prejuízos alegados.

62 A Comissão recorda que, no acórdão Hierl (já referido, n.º 19), o Tribunal de Justiça indicou que o facto de uma medida adoptada no âmbito de uma organização comum de mercado poder ter repercussões diferentes para certos produtores não é constitutivo de uma discriminação, desde que essa medida se baseie em critérios objectivos. Por conseguinte, considera que, como decidiu o Tribunal de Primeira Instância no acórdão O'Dwyer e o./Conselho (já referido, n.º 117), a redução sem indemnização da quantidade individual de referência, operada para o período de 1992/1993 em aplicação do Regulamento n.º 816/92, não constitui um acto ilegal. Os direitos a indemnização invocados, com este fundamento, pelo recorrente não são, assim, procedentes.

— Apreciação do Tribunal

63 O princípio da igualdade impõe que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual,

excepto se esse tratamento for objectivamente justificado. As medidas decorrentes da organização comum dos mercados só podem, portanto, ser diferenciadas, segundo as regiões e outras condições de produção ou de consumo, em função de critérios objectivos que assegurem uma repartição equilibrada dos benefícios e das desvantagens entre os interessados (acórdãos do Tribunal de Justiça, Espanha/Conselho, n.º 25, e Irish Farmers Association e o., n.º 34, já referidos; acórdão do Tribunal de Primeira Instância, O'Dwyer e o./Conselho, já referido, n.º 113).

- 64 A circunstância de uma medida adoptada no âmbito de uma organização comum de mercado poder ter repercussões diferentes para certos produtores, em função da natureza especial da sua produção, não constitui uma discriminação, desde que essa medida se baseie em critérios objectivos, adaptados ao funcionamento global da organização comum de mercado (acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Julho de 1985, Bozetti, 179/84, Recueil, p. 2301, n.º 34). É o caso do regime de suspensão temporária em causa, organizado de forma a que as quantidades suspensas sejam proporcionais às quantidades de referência (v. acórdãos Hierl, n.º 19, e O'Dwyer e o./Conselho, n.º 117, já referidos).
- 65 Assim, também o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.
- 66 De quanto precede resulta que não ficou demonstrado que, na base dos prejuízos alegados, tenha estado um acto ilegal das instituições. Consequentemente, o pedido de indemnização deve ser julgado improcedente, sem necessidade de apreciar se os demais requisitos da responsabilidade estão preenchidos.

Quanto às despesas

- 67 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com o pedido feito pelo Conselho e pela Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

- 1) O pedido de anulação é julgado inadmissível.
- 2) O pedido de indemnização é julgado improcedente.
- 3) O recorrente é condenado nas despesas.

Vesterdorf

Bellamy

Moura Ramos

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Julho de 1998.

O secretário

H. Jung

O presidente

B. Vesterdorf