

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)
31 de Janeiro de 2001 *

No processo T-76/94,

Rendert Jansma, residente em Engelbert (Países Baixos), representado por E. H. Pijnacker Hordijk e H. J. Bronkhorst, advogados, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Conselho da União Europeia, representado por A.-M. Colaert, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada por T. van Rijn, na qualidade de agente, assistido por H.-J. Rabe, advogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandados,

* Língua do processo: neerlandês.

que tem por objecto um pedido de indemnização, nos termos dos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actuais artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE), pelos prejuízos sofridos pelo demandante por ter sido impedido de comercializar leite em aplicação do Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), como completado pelo Regulamento (CEE) n.º 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208),

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

composto por: V. Tiili, presidente, R. M. Moura Ramos e P. Mengozzi, juízes,
secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 17 de Maio de 2000,

profere o presente

Acórdão

Quadro regulamentar

1 Em 1977, confrontado com um excedente de produção de leite na Comunidade, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 1078/77, 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). Este regulamento oferecia aos produtores a possibilidade de subscreverem um compromisso de não comercialização de leite, ou de reconversão dos efectivos leiteiros, durante um período de cinco anos, em contrapartida do pagamento de um prémio.

- 2 Apesar da subscrição desses compromissos por numerosos produtores, a situação de produção excessiva persistia em 1983. O Conselho adoptou, por isso, o Regulamento (CEE) n.º 856/84, de 31 de Março de 1984 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146). O novo artigo 5.º-C deste último diploma institui uma «imposição suplementar» sobre as quantidades de leite entregues pelos produtores que ultrapassem uma «quantidade de referência».
- 3 O Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), fixou a quantidade de referência para cada produtor, com base na produção entregue durante um ano de referência, a saber, o ano civil de 1981, sem prejuízo da possibilidade, para os Estados-Membros, de escolherem o ano civil de 1982 ou o ano civil de 1983. O Reino dos Países Baixos escolheu este último ano como ano de referência.
- 4 Os compromissos de não comercialização subscritos por certos produtores no quadro do Regulamento n.º 1078/77 cobriam os anos de referência escolhidos. Não tendo produzido leite durante estes anos, não lhes pôde ser atribuída uma quantidade de referência, nem, conseqüentemente, puderam comercializar qualquer quantidade de leite isenta da imposição suplementar.
- 5 Por acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321, a seguir «acórdão Mulder I») e von Deetzen (170/86, Colect., p. 2355), o Tribunal de Justiça declarou inválido, por violação do princípio da confiança legítima, o

Regulamento n.º 857/84, na versão completada pelo Regulamento (CEE) n.º 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208).

- 6 Em cumprimento destes acórdãos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 764/89, de 20 de Março de 1989, que altera o Regulamento n.º 857/84 (JO L 84, p. 2). Por aplicação deste regulamento modificativo, os produtores que tinham subscrito compromissos de não comercialização receberam uma quantidade de referência dita «específica» (também chamada «quota»).
- 7 A atribuição da quantidade de referência específica estava sujeita a várias condições. O Regulamento (CEE) n.º 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68 (JO L 139, p. 12), na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 1033/89 da Comissão, de 20 de Abril de 1989 (JO L 110, p. 27), exigia, no seu artigo 3.º-A, n.º 1, que o pedido de concessão de uma quantidade de referência específica «[fosse] apresentado pelo produtor interessado à autoridade competente designada pelo Estado-Membro... na condição de que o produtor possa provar que ainda gere, total ou parcialmente, a mesma exploração que geria aquando... do pedido de concessão do prémio...».
- 8 Outras condições, que respeitavam, nomeadamente, ao momento em que terminava o compromisso de não comercialização, foram declaradas inválidas pelo Tribunal de Justiça, nos acórdãos de 11 de Dezembro de 1990, Spagl (C-189/89, Colect., p. I-4539) e Pastätter (C-217/89, Colect., p. I-4585).
- 9 Na sequência destes acórdãos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 1639/91, de 13 de Junho de 1991, que altera o Regulamento n.º 857/84 (JO L 150, p. 35), que, suprimindo as condições declaradas inválidas, permitiu a atribuição aos produtores em questão de uma quantidade de referência específica.

- 10 No acórdão de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão (C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, a seguir «acórdão Mulder II»), o Tribunal de Justiça declarou a Comunidade responsável pelos danos causados a determinados produtores de leite que haviam sido impedidos de comercializar leite em consequência da aplicação do Regulamento n.º 857/84, por terem subscrito compromissos em aplicação do Regulamento n.º 1078/77.
- 11 No seguimento deste acórdão, o Conselho e a Comissão publicaram, em 5 de Agosto de 1992, a comunicação 92/C 198/04 (JO C 198, p. 4). Nesta comunicação, as instituições, depois de terem lembrado as implicações do acórdão Mulder II, e com o objectivo de dar pleno efeito a este, afirmaram a sua intenção de adoptar as modalidades práticas de indemnização dos produtores interessados. Até à adopção destas modalidades, as instituições comprometeram-se a renunciar, relativamente a qualquer produtor que tivesse direito a uma indemnização, a invocar a prescrição a que se refere o artigo 43.º do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça. No entanto, o compromisso estava sujeito à condição de que o direito à indemnização não estivesse ainda prescrito à data da publicação da comunicação ou à data em que o produtor se tivesse dirigido a uma das instituições.
- 12 Em seguida, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 2187/93, de 22 de Julho de 1993, que prevê uma indemnização a favor de determinados produtores de leite ou de produtos lácteos que foram temporariamente impedidos de exercer a sua actividade (JO L 196, p. 6). Este regulamento prevê, em benefício dos produtores que obtiveram uma quantidade de referência definitiva, a concessão de uma indemnização, calculada em termos fixos, dos prejuízos sofridos no quadro da aplicação da regulamentação visada pelo acórdão Mulder II.
- 13 No acórdão de 27 de Janeiro de 2000, Mulder e o./Conselho e Comissão (C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-203), o Tribunal de Justiça decidiu do montante das indemnizações pedidas pelos demandantes.

Factos na origem do litígio

- 14 O demandante é produtor de leite nos Países Baixos. Tendo subscrito, no âmbito do Regulamento n.º 1078/77, um compromisso de não comercialização que cessou em 15 de Dezembro de 1984, não produziu leite durante o ano de referência escolhido em aplicação do Regulamento n.º 857/84. Em consequência, não obteve uma quantidade de referência depois da entrada em vigor deste regulamento.
- 15 Em 1983, antes do termo do seu compromisso, o demandante comprou a exploração que arrendava e adquiriu gado jovem a fim de retomar a produção leiteira em 1984.
- 16 Em seguida, no termo do referido compromisso, o demandante retomou a produção de leite. No entanto, como lhe foi recusada a concessão de uma quantidade de referência, teve de pagar a imposição suplementar relativa às campanhas agrícolas de 1985/1986 e 1986/1987.
- 17 Em 2 de Março de 1987, teve de vender a sua exploração.
- 18 Em 1989, na sequência da entrada em vigor do Regulamento n.º 764/89, o demandante comprou uma exploração em Groningen (Países Baixos), retomando aí a produção leiteira.
- 19 Por carta do seu advogado, de 31 de Março de 1989, dirigida ao Conselho e à Comissão, o demandante bem como outros 351 produtores que não tinham, em execução de um compromisso nos termos do Regulamento n.º 1078/77, entregue leite durante o ano de referência, vulgarmente chamados produtores SLOM, enumerados numa lista anexada à referida carta, afirmavam que consideravam a Comunidade responsável pelos danos resultantes da invalidade do Regulamento

n.º 857/84, conforme declarada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Mulder I. As instituições não responderam a esta carta.

- 20 Em 26 de Junho de 1989, o demandante solicitou a atribuição de uma quantidade de referência, em aplicação do Regulamento n.º 764/89. Este pedido foi indeferido em 24 de Agosto de 1989, porque o demandante já não geria a mesma exploração que geria na altura do seu compromisso de não comercialização (a exploração SLOM). O demandante teve de vender a exploração de Groningen.
- 21 Impugnou, sem êxito, a decisão de indeferimento do seu pedido de quota, bem como as que lhe impunham uma imposição suplementar, nos órgãos jurisdicionais nacionais. A decisão de indeferimento tornou-se, assim, definitiva.
- 22 Por carta de 14 de Julho de 1992, o advogado do demandante reivindicou a interrupção da prescrição em relação a este e aos produtores mencionados no anexo da carta de 31 de Março de 1989 na data desta carta. Por carta de 22 de Julho de 1992, o director-geral do Serviço Jurídico do Conselho respondeu que o prazo de prescrição tinha recomeçado a correr no que diz respeito aos 348 produtores, entre os quais o demandante, que não tinham intentado uma acção. Apesar disso, aceitou que a carta de 14 de Julho de 1992 pudesse constituir, a seu respeito, um novo pedido prévio na acepção do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Indicou, além disso, que o Conselho não invocaria a prescrição a partir dessa data e até 17 de Setembro de 1992 na medida em que os pedidos de indemnização das pessoas em causa não tivessem já prescrito em 14 de Julho de 1992. Por fim, precisou:

«Durante este período, as instituições esforçar-se-ão por adoptar conjuntamente as modalidades práticas para a indemnização, em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça.

Não é portanto necessário intentar entretanto uma acção no Tribunal de Justiça para manter a interrupção da prescrição.

Se estas modalidades [não estiverem] fixadas em 17 de Setembro próximo, o Conselho comunicar-vos-á como agir em seguida.»

- 23 Por carta de 10 de Setembro de 1993, respeitante à indemnização de certos produtores no âmbito do Regulamento n.º 2187/93, a Comissão indicou às autoridades neerlandesas:

«Queiram encontrar em anexo a lista dos requerentes SLOM que, por força da comunicação geral das instituições comunitárias de 5 de Agosto de 1992, interromperam o prazo de prescrição aplicável aos seus pedidos de indemnização por terem recorrido à Comissão, ao Conselho ou ao Tribunal de Justiça.»

- 24 O nome do demandante constava desta lista e a data de 31 de Março de 1989 era mencionada a seu respeito como data de interrupção da prescrição por força da comunicação de 5 de Agosto de 1992.

Tramitação e pedidos das partes

- 25 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 14 de Fevereiro de 1994, o demandante intentou a presente acção.

- 26 Por despacho de 31 de Agosto de 1994, o Tribunal de Primeira Instância suspendeu a instância até à prolação do acórdão do Tribunal de Justiça pondo termo à instância nos processos apensos C-104/89 (Mulder e o./Conselho e Comissão) e C-37/90 (Heinemann/Conselho e Comissão).
- 27 Por despacho de 11 de Março de 1999, o presidente da Quarta Secção Alargada do Tribunal de Primeira Instância, após ter ouvido as partes durante a reunião informal de 30 de Setembro de 1998, ordenou o prosseguimento da instância no processo em causa.
- 28 Por decisão de 7 de Outubro de 1999, os autos foram remetidos a uma secção composta por três juízes.
- 29 Por despacho de 23 de Fevereiro de 2000, o presidente da Quarta Secção concedeu ao demandante o benefício da assistência judiciária.
- 30 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quarta Secção) decidiu dar início à fase oral. No âmbito das medidas de organização do processo, convidou o demandante a apresentar certos documentos e a responder por escrito a uma questão.
- 31 As partes foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às questões orais do Tribunal de Primeira Instância durante a audiência de 17 de Maio de 2000.

32 O demandante conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- a título principal, condenar a Comunidade a pagar-lhe a quantia de 2 895 916,18 florins neerlandeses (NLG), por perdas e danos, com juros de mora à taxa de 8% ao ano a contar de 19 de Maio de 1992;

- a título subsidiário, condenar a Comunidade a pagar um montante que o Tribunal julgue adequado, sem ser todavia inferior a 252 132 NLG, o que corresponde à quantia devida em aplicação do Regulamento n.º 2187/93, com juros de mora à taxa de 8% ao ano a contar de 19 de Maio de 1992;

- condenar a Comunidade nas despesas.

33 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o pedido inadmissível;

- condenar o demandante nas despesas.

34 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- a título principal, julgar o pedido inadmissível;

- a título subsidiário, declarar que o prejuízo pelo qual a Comunidade deve ser considerada responsável vai unicamente de 11 de Fevereiro a 29 de Março de 1989 e fixar um prazo de doze meses para que as partes determinem de comum acordo o montante da indemnização;

- condenar o demandante nas despesas.

Questão de direito

- 35 O demandante alega que estão reunidas as condições para que haja responsabilidade da Comunidade pelos danos que ele sofreu. Os demandados contestam-no e alegam a inadmissibilidade do pedido devido à prescrição dos direitos invocados.
- 36 O Tribunal de Primeira Instância considera que, no caso *sub judice*, o exame da prescrição exige que se determine previamente se pode haver responsabilidade da Comunidade nos termos do artigo 215.º do Tratado CE (actual artigo 288.º CE) e, em caso afirmativo, até que data.

Quanto à responsabilidade da Comunidade

Argumentos das partes

- 37 O demandante alega que faz parte dos produtores de leite que se viram impedidos de exercer a sua actividade, na medida em que não pôde comercializar leite desde 1984 sem estar sujeito à imposição suplementar. Considera ter direito ao ressarcimento integral dos prejuízos resultantes desta situação, prejuízos que ainda hoje continua a sofrer, como o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão Mulder II.
- 38 O facto de não reunir as condições para obter uma compensação por força do Regulamento n.º 2187/93 não faz cessar a obrigação de indemnização da Comunidade, porque a responsabilidade desta última resulta do artigo 215.º do Tratado.
- 39 O demandante contesta o argumento dos demandados, segundo o qual onexo de causalidade entre a ilegalidade do Regulamento n.º 857/84 e o lucro cessante invocado foi rompido quando da venda da sua exploração SLOM em 1987. Com efeito, a recusa ilegal de concessão de quota com que se viu confrontado em 1984 não lhe permitiu fazer face aos compromissos financeiros que tinha assumido junto do seu banco a fim de financiar investimentos que lhe permitissem retomar a produção de leite no termo do seu período de não comercialização e, em consequência, foi forçado a vender a sua exploração SLOM.
- 40 Esta situação voltou a ocorrer depois da compra da exploração em Groningen. Na sequência da segunda recusa de atribuição de uma quota, viu-se igualmente forçado a vender esta exploração.

- 41 Segundo o demandante, a prova de que sempre teve a intenção de retomar a produção de leite e de que não abandonou voluntariamente esta produção, como os demandados pretendem, resulta do facto de que manteve todas as suas instalações e as suas máquinas depois da venda da exploração SLOM, a fim de poder utilizá-las de novo.
- 42 A sua situação seria assim muito diferente da do demandante no processo que deu origem ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 4 de Fevereiro de 1998, Bühring/Conselho e Comissão (T-246/93, Colect., p. II-171, n.º 51), no qual foi declarado que a exploração de G. Bühring já não era viável no termo do seu compromisso SLOM, devido às más decisões económicas por ele tomadas antes do indeferimento do seu pedido de quota. Em contrapartida, no presente caso, a venda da exploração SLOM teria sido uma consequência directa de tal indeferimento.
- 43 Além disso, como o demandante teria sido forçado a vender a sua exploração SLOM por motivos directamente resultantes do referido indeferimento, ter-se-ia visto, em 1989, na impossibilidade de satisfazer as condições impostas aos produtores SLOM pela legislação comunitária para a atribuição de uma quota.
- 44 Os demandados admitem que o demandante, no termo do seu compromisso, se encontrava na mesma situação de impossibilidade de retomar a produção de leite que o demandante no processo que deu origem aos acórdãos Mulder. Todavia, na medida em que vendeu a sua exploração SLOM em 1987 e, por conseguinte, abandonou a produção de leite, não pode alegar ter direito a uma quantidade de referência em 1989, depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 764/89, nem ter sofrido um prejuízo a partir dessa venda. Como o Tribunal de Primeira Instância decidiu no acórdão Bühring/Conselho e Comissão, já referido (n.ºs 51 e 52), os danos ressarcíveis sofridos pelo demandante devido à privação dessa quantidade de referência só podem ser os ocorridos até à data da perda da exploração SLOM. A partir da venda desta, já não existiria qualquer nexo de causalidade entre a invalidade inicial do Regulamento n.º 857/84 e o prejuízo invocado.

- 45 Os elementos juntos aos autos demonstram que a situação financeira do demandante já era precária antes do termo do seu período de não comercialização.
- 46 Quanto ao princípio da ligação das quantidades de referência às terras que deram origem à sua atribuição, consagrado no artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1546/88, o Conselho esclarece que o mesmo se aplica tanto aos produtores SLOM como aos outros produtores e que, por conseguinte, este princípio não discrimina os primeiros.
- 47 Além disso, depois de ter abandonado a produção de leite, o demandante não pode invocar uma violação da confiança legítima, na medida em que, segundo jurisprudência constante, um operador que cessou livremente a sua produção durante um certo tempo não pode esperar legitimamente poder retomar a produção no futuro, nas mesmas condições que existiam anteriormente, e não estar sujeito a eventuais regras, entretanto adoptadas, no domínio da política de mercados ou da política de estruturas (acórdão Mulder I, n.º 23).
- 48 De qualquer modo, a invalidade do Regulamento n.º 857/84 cessou com a adopção, pelo Conselho, dos Regulamentos n.ºs 764/89 e 1639/91, de modo que a Comunidade não é responsável pelos prejuízos ocorridos depois da adopção desses diplomas.

Apreciação do Tribunal

- 49 Só há lugar a responsabilidade extracontratual da Comunidade por danos causados pelas instituições, prevista no artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, se estiver reunido um conjunto de condições, no que toca 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 (acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Dezembro de 1981, Ludwigshafener Walzmühle e o./Conselho e Comissão, 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Recueil, p. 3211, n.º 18, e do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Dezembro de 1995, Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão, T-481/93 e T-484/93, Colect., p. II-2941, n.º 80).

- 50 No que toca à situação dos produtores de leite que subscreveram um compromisso de não comercialização, há lugar a responsabilidade da Comunidade face a cada produtor que tenha sofrido um dano reparável pelo facto de ter sido impedido de entregar leite em aplicação do Regulamento n.º 857/84 (acórdão Mulder II, n.º 22).
- 51 Esta responsabilidade funda-se na violação da confiança legítima que os produtores, incitados por um acto da Comunidade a suspender a comercialização de leite por um período limitado, no interesse geral e em contrapartida do pagamento de um prémio, podiam depositar no carácter limitado do seu compromisso de não comercialização (acórdãos Mulder I, n.º 24, e von Deetzen, já referido, n.º 13).
- 52 O demandante invoca um dano causado pela privação ilegal de uma quantidade de referência que seria a consequência da aplicação do Regulamento n.º 857/84. O seu prejuízo estende-se por um período que tem início em 15 de Dezembro de 1984, quando do termo do seu compromisso de não comercialização e, como nunca obteve uma quota, prolonga-se até hoje.
- 53 Quanto ao pedido de indemnização relativo ao período compreendido entre 15 de Dezembro de 1984 e 2 de Março de 1987, data da venda pelo demandante da sua exploração SLOM, não é contestado que este, em aplicação do Regulamento n.º 857/84, não pôde comercializar qualquer quantidade de leite isenta de imposição suplementar e que o prejuízo correspondente, em conformidade com a jurisprudência que foi citada, é imputável à Comunidade.

- 54 Em contrapartida, quanto ao prejuízo invocado, posterior a 2 de Março de 1987, os demandados contestam a responsabilidade da Comunidade, porque não existe nexo de causalidade entre a venda pelo demandante da sua exploração SLOM e a aplicação do Regulamento n.º 857/84 no que lhe diz respeito.
- 55 Nestas circunstâncias, há que examinar se as alegações do demandante são susceptíveis de estabelecer um nexo de causalidade entre o comportamento ilegal das instituições e o prejuízo invocado.
- 56 Cabe assinalar, a título liminar, que, depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 764/89, o pedido do demandante de atribuição de uma quota em aplicação daquele diploma foi indeferido com base no artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1546/88 (v., *supra*, n.º 7), segundo o qual a concessão de uma quantidade de referência específica estava dependente da prova de o produtor gerir, na data do pedido, total ou parcialmente, a exploração SLOM.
- 57 A este respeito, é útil recordar que a atribuição de quantidades de referência aos produtores SLOM foi prevista por regulamentos do Conselho e da Comissão que se destinavam a reparar uma situação causada por um acto anterior ilegal. Através da condição prevista no já referido artigo 3.º-A, o legislador pretendia garantir que as quotas iam beneficiar aqueles que tinham realmente a intenção de produzir leite e evitar que os produtores as solicitassem com o mero objectivo de delas retirarem benefícios económicos.
- 58 Todavia, o facto de a concessão de uma quota ter sido recusada a um produtor porque não satisfazia as condições previstas na legislação comunitária destinada a reparar a invalidade do Regulamento n.º 857/84 não põe em causa a análise segundo a qual, no momento do termo do seu compromisso, tinha uma confiança legítima na possibilidade de retomar a produção de leite.

- 59 Daqui resulta que a responsabilidade da Comunidade pode ser estabelecida em relação aos produtores SLOM que ficaram excluídos do mercado do leite, depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 764/89, por razões que são, elas próprias, imputáveis ao regime lacunar de atribuição de quotas instituído pelo Regulamento n.º 857/84, desde que o demandante demonstre o nexo de causalidade entre a não atribuição de uma quota por força do referido regulamento e o facto na origem do indeferimento do seu pedido de quota no âmbito da aplicação do Regulamento n.º 764/89, ou seja, no caso *sub judice*, a venda da exploração SLOM.
- 60 Ora, resulta da análise dos autos e das respostas às questões colocadas pelo Tribunal que as razões pelas quais o demandante vendeu a sua exploração SLOM em 1987 estão directamente relacionadas com a não atribuição de uma quota depois do termo do seu compromisso de não comercialização em 1984. Resulta, nomeadamente, da correspondência trocada entre o demandante e o seu banco que o financiamento por ele obtido a fim de retomar a produção de leite em 1985 foi concedido e calculado com base nos rendimentos que ele esperava razoavelmente retirar desta produção a partir de 1985. Se bem que lhe tivesse sido recusada a concessão de uma quota em 1984, o demandante retomou ainda assim a produção de leite durante as campanhas agrícolas de 1985/1986 e 1986/1987, mas, como era devedor de imposições suplementares, não pôde obter rendimentos suficientes para fazer face aos seus encargos financeiros e, por conseguinte, foi forçado a vender a sua exploração SLOM em 2 de Março de 1987 (v., nomeadamente, acórdão do College van Beroep voor het Bedrijfsleven, de 13 de Julho de 1994).
- 61 Além disso, contrariamente ao que os demandados alegaram na audiência, resulta dos autos que os compromissos financeiros assumidos pelo demandante eram necessários à retomada da produção de leite depois de um interregno de cinco anos. Com efeito, o empréstimo de 360 000 NLG contraído pelo demandante junto do seu banco serviu para financiar a compra de 10 hectares de terreno que anteriormente arrendava no âmbito da sua actividade de produção de leite e cujo contrato de arrendamento terminava, para financiar a compra de 30 vitelos e para arranjar os estábulos.
- 62 Nestas circunstâncias, há que considerar que os danos sofridos pelo demandante depois da venda da sua exploração SLOM em 1987 são imputáveis não à falta de

previdência ou a má gestão daquele, mas sim à recusa ilegal de atribuição de uma quantidade de referência em 1984 em aplicação do Regulamento n.º 857/84.

63 Daqui resulta que o prejuízo sofrido pelo demandante, de 15 de Dezembro de 1984 até hoje, é susceptível de dar lugar a responsabilidade da Comunidade.

64 Todavia, a fixação do montante da indemnização pressupõe que seja determinada a extensão do direito à indemnização, ou seja, em especial, o período em relação ao qual é devida a indemnização. Deve, portanto, examinar-se se, e em que medida, o pedido do demandante não prescreveu.

Quanto à prescrição

Argumentos das partes

65 O demandante sustenta que a prescrição do seu pedido foi interrompida pela carta de 31 de Março de 1989. Salaria que, com essa carta, ele e 351 outros produtores SLOM informaram as instituições que consideravam a Comunidade responsável pelo lucro cessante decorrente da recusa de concessão de quotas de que tinham sido alvo na sequência da entrada em vigor do Regulamento n.º 857/84. Como as instituições se comprometeram, na comunicação de 5 de Agosto de 1992, a não invocar a prescrição em relação aos produtores que, à semelhança do demandante, já se tinham dirigido a elas a fim de exigir uma

compensação e cujos pedidos de indemnização não tinham ainda prescrito, tal renúncia aplicar-se-ia ao demandante a partir de 31 de Março de 1989.

- 66 Quanto à carta do director-geral do Serviço Jurídico do Conselho, de 22 de Julho de 1992, a mesma tornou-se obsoleta, quanto a este aspecto, com a comunicação de 5 de Agosto de 1992, que era ulterior.
- 67 Além disso, D. Booss, membro do Serviço Jurídico da Comissão, então responsável pelo tratamento dos casos SLOM, teria confirmado telefonicamente ao advogado do demandante que a carta de 31 de Março de 1989 constituía um acto interruptor da prescrição.
- 68 Por outro lado, pouco depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 2187/93, a Comissão enviou às autoridades neerlandesas uma lista com todos os produtores SLOM, incluindo o demandante, que podiam ter direito a uma indemnização.
- 69 A posição dos demandados é não só contrária aos termos da comunicação de 5 de Agosto de 1992, em que teriam expressamente incitado os produtores SLOM a não intentarem acções de indemnização contra a Comunidade, mas também discriminatória na medida em que a Comissão não invocou a prescrição em relação a outros produtores SLOM neerlandeses que receberam propostas de indemnização e cujo nome se encontrava igualmente inscrito na lista anexada à carta de 31 de Março de 1989.
- 70 A título subsidiário, o demandante admite que a sua acção podia ter prescrito por um período de cinco meses e onze dias. Este lapso de tempo corresponde ao

período decorrido entre a data-limite prevista no artigo 10.º do Regulamento n.º 2187/93, para que os produtores dirijam à Comissão um pedido de indemnização, ou seja, 30 de Setembro de 1993, e a data da propositura da acção, ou seja, 14 de Fevereiro de 1994.

- 71 Os demandados consideram que o pedido do demandante se encontra totalmente prescrito. Precisam que o prazo de prescrição começou a correr em 15 de Dezembro de 1984, data de aplicação, a seu respeito, do Regulamento n.º 857/84. O prazo de prescrição terminou, assim, em 2 de Março de 1992, cinco anos depois da venda da exploração SLOM, em 2 de Março de 1987, a não ser que tenha sido interrompido.
- 72 Contrariamente ao que o demandante afirma, a carta de 31 de Março de 1989 não interrompeu o prazo de prescrição na medida em que não foi seguida de uma acção, conforme previsto no artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Quanto à comunicação de 5 de Agosto de 1992, o demandante, cujos direitos tinham prescrito antes dessa data, não poderia alegar a renúncia das instituições a invocarem a prescrição.
- 73 A Comissão alega, a título subsidiário, que, mesmo que a comunicação de 5 de Agosto de 1992 tivesse tido por efeito suspender a prescrição até 30 de Setembro de 1993, ou seja, durante treze meses e vinte seis dias, o pedido do demandante continuaria a estar prescrito quanto aos danos sofridos antes de 18 de Dezembro de 1987 (seis anos, um mês e vinte seis dias antes da propositura da acção, em 14 de Fevereiro de 1994). Todavia, o demandante não beneficiaria desta suspensão, porque não existiria responsabilidade da Comunidade a partir da venda da exploração SLOM, em 2 de Março de 1987 (v., *supra*, n.º 44).
- 74 No que respeita à prática da Comissão de não invocar a prescrição em relação aos produtores constantes da lista anexada à carta de 31 de Março de 1989 e que

podem beneficiar de uma indemnização por força do Regulamento n.º 2187/93, os demandados alegam que a mesma não tem qualquer carácter discriminatório em relação ao demandante. A Comissão apenas teria renunciado a invocar a prescrição a respeito dos produtores que satisfaziam as condições estabelecidas no acórdão Mulder II e que tinham recebido uma proposta de indemnização em conformidade com o disposto no Regulamento n.º 2187/93.

- 75 Concluindo, a prescrição teria começado a correr em 15 de Dezembro de 1984. Segundo os demandados, depois da venda da sua exploração SLOM em 2 de Março de 1987, o demandante já não tinha direito a uma quantidade de referência, de modo que já não sofreu, a partir dessa data, danos ressarcíveis. Na falta de acto interruptor, o prazo de prescrição terminou em 2 de Março de 1992.

Apreciação do Tribunal

- 76 O prazo de prescrição previsto no artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, aplicável ao processo no Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 46.º do mesmo Estatuto, não pode começar a correr antes de estarem reunidas todas as condições a que está subordinada a obrigação de reparação e, nomeadamente, quando a responsabilidade resulte de um acto normativo, antes de se produzirem os efeitos danosos deste acto (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Abril de 1997, Hartmann/Conselho e Comissão, T-20/94, Colect., p. II-595, n.º 107).
- 77 No caso presente, o prejuízo ligado à impossibilidade de explorar uma quantidade de referência foi sofrido pelo demandante a partir do dia em que,

após o termo do seu compromisso de não comercialização, teria podido retomar as entregas de leite sem dever pagar a imposição suplementar se não lhe tivesse sido recusada a atribuição de uma quantidade de referência, isto é, a partir de 15 de Dezembro de 1984, data em que lhe foi aplicado o Regulamento n.º 857/84. Foi portanto nesta data que as condições de uma acção de indemnização contra a Comunidade ficaram preenchidas e que o prazo de prescrição começou a correr.

78 Para efeitos da determinação do período durante o qual os prejuízos foram sofridos, deve declarar-se que esses prejuízos não foram causados instantaneamente. Prolongaram-se durante um certo tempo, enquanto o demandante se viu na impossibilidade de obter uma quantidade de referência. Trata-se de um dano continuado, renovado quotidianamente (v. acórdão Hartmann/Conselho e Comissão, já referido, n.º 132). O direito a indemnização incide, assim, sobre períodos sucessivos começados em cada um dos dias em que a comercialização não foi possível.

79 No caso *sub judice*, como foi demonstrada a existência de um nexo de causalidade entre a não atribuição de uma quota e a venda da exploração SLOM do demandante em 2 de Março de 1987, o prejuízo deste causado pela aplicação do Regulamento n.º 857/84 não cessou nessa data, como no processo que deu origem ao acórdão Bühring/Conselho e Comissão, já referido (n.º 70), mas continuou depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 764/89 e, mais precisamente, do Regulamento n.º 1033/89, quando o demandante se viu novamente impossibilitado de obter uma quota leiteira para o período, ainda por decorrer, de aplicação da regulamentação em matéria de imposição suplementar. Por conseguinte, em função da data do acto interruptor, a prescrição do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça aplica-se ao período anterior em mais de cinco anos a esta data, sem afectar os direitos surgidos em períodos posteriores (acórdão Hartmann/Conselho e Comissão, já referido, n.º 132).

80 Resulta do que precede que, para determinar em que medida os direitos do demandante estão prescritos, se deve fixar a data em que a prescrição foi interrompida.

- 81 Nos termos do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, a prescrição só se interrompe pela apresentação de um pedido no tribunal comunitário ou pela apresentação de um pedido prévio dirigido à instituição competente da Comunidade, sendo, todavia, certo que, neste último caso, só há interrupção se o pedido for seguido de uma petição apresentada dentro dos prazos previstos no artigo 173.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE) ou no artigo 175.º do Tratado CE (actual artigo 232.º CE), consoante o caso (acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Abril de 1973, *Giordano/Comissão*, 11/72, *Recueil*, p. 417, n.º 6, *Colect.*, p. 185, e do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Novembro de 1998, *Steffens/Conselho e Comissão*, T-222/97, *Colect.*, p. II-4175, n.ºs 35 e 42).
- 82 Daqui resulta que, em primeiro lugar, o demandante não pode invocar, para efeitos da interrupção da prescrição prevista no artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, a carta de 31 de Março de 1989 dirigida às instituições, porque a mesma não foi seguida da propositura de uma acção no Tribunal de Primeira Instância.
- 83 Apesar disso, o demandante alega que resulta da aplicação da comunicação de 5 de Agosto de 1992 a seu respeito que os demandados se comprometeram a não invocar a prescrição a partir de 31 de Março de 1989, data em que ele se tinha dirigido às instituições.
- 84 Recorde-se, a este respeito, que a renúncia a invocar a prescrição, contida na comunicação de 5 de Agosto de 1992, era um acto unilateral, que tinha em vista, a fim de limitar o número de acções intentadas, encorajar os produtores a esperarem pela aplicação do sistema de indemnização fixa, previsto no Regulamento n.º 2187/93 (acórdão *Steffens/Conselho e Comissão*, já referido, n.º 38).
- 85 Esta comunicação visava especificamente os produtores cujos direitos a indemnização não tinham ainda prescrito na data da sua publicação no Jornal

Oficial ou na data em que se tinham já dirigido a uma das instituições (v., *supra*, n.º 11). Com esta última menção, os demandados visavam os produtores que se tinham dirigido às instituições antes da publicação da referida comunicação para reclamarem um direito a ressarcimento com base no acórdão Mulder II e aos quais tinham pedido para não intentarem uma acção de indemnização na pendência do regulamento de indemnização fixa. O objectivo desta menção era, com efeito, salvaguardar os direitos a ressarcimento destes produtores.

86 Ora, verifica-se que a carta de 31 de Março de 1989 nunca obteve resposta dos demandados e que, por conseguinte, estes nunca assumiram qualquer compromisso em relação ao demandante nessa data. Nestas circunstâncias, o demandante não pode invocar a comunicação de 5 de Agosto de 1992.

87 Em segundo lugar, há que rejeitar o argumento assente no facto de que o nome do demandante constava de uma lista enviada pela Comissão às autoridades neerlandesas, depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 2187/93, que enumerava os produtores que beneficiavam do compromisso de não invocar a prescrição, contido na comunicação de 5 de Agosto de 1992.

88 Há que assinalar, antes de mais, que esta lista foi dirigida às autoridades nacionais a fim de lhes indicar, no caso de receberem pedidos de indemnização no quadro da transacção prevista no Regulamento n.º 2187/93, a partir de que data tinha sido interrompida a prescrição dos pedidos. Não distinguia os produtores SLOM que se encontravam na mesma situação que os demandantes no acórdão Mulder II, e que podiam beneficiar, assim, de uma proposta de transacção no

âmbito do Regulamento n.º 2187/93, dos que, à semelhança do demandante, não tinham recebido uma quota e, por conseguinte, não eram abrangidos pela transacção. Daí resulta que o nome do demandante constava dessa lista por erro.

- 89 Todavia, tal erro não era susceptível de fazer nascer no espírito do demandante a convicção de que beneficiava do compromisso contido na comunicação de 5 de Agosto de 1992 e de que a prescrição do seu pedido tinha sido interrompida a partir de 31 de Março de 1989. Com efeito, no momento do envio da lista em causa, em 10 de Setembro de 1993, o demandante já estava em condições de saber que não beneficiava da proposta de transacção prevista no Regulamento n.º 2187/93 e que, por conseguinte, não era abrangido por tal compromisso.
- 90 Em terceiro lugar, a posição dos demandantes a propósito da prescrição da presente acção não constitui um tratamento discriminatório em relação à atitude da Comissão para com os produtores SLOM que receberam propostas de indemnização, porque, como foi recordado (v., *supra*, n.º 88), a situação do demandante é diferente da dos beneficiários do Regulamento n.º 2187/93.
- 91 Em quarto lugar, quanto às afirmações do demandante relativas às pretensas declarações de D. Booss, basta verificar que as mesmas não são justificadas por qualquer elemento de prova.
- 92 Daqui resulta que só a propositura da acção, em 14 de Fevereiro de 1994, pôde interromper a prescrição. Apesar disso, por carta de 22 de Julho de 1992 (v., *supra*, n.º 22), o Conselho indicou que considerava a carta de 14 de Julho de 1992, em relação ao demandante e aos outros produtores que não tinham ainda intentado uma acção, um pedido prévio na acepção do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e que renunciava a invocar a prescrição a partir dessa data e até 17 de Setembro de 1992 (ou seja, no termo de um prazo de três meses a contar da publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, em

17 de Junho de 1992, do dispositivo do acórdão Mulder II). Tal era conforme à prática de então das instituições relativamente aos produtores que lhes dirigiam pedidos de indemnização pelos seus prejuízos.

- 93 Importa portanto determinar os efeitos do compromisso assumido pelas instituições de não invocarem a prescrição em relação aos produtores em causa a fim de incitar estes últimos a não intentarem uma acção.
- 94 Não poderá admitir-se, como pretendem as instituições, que o prazo de prescrição, pelo simples facto de o demandante não ter proposto uma acção no prazo previsto no artigo 43.º do Estatuto, depois de 17 de Setembro de 1992, tenha recommençado a correr a partir de 14 de Julho de 1992, como se o compromisso em causa não tivesse sido tomado. Com efeito, esse compromisso era um acto unilateral das instituições, que visava incitar o demandante a não propor uma acção. Os demandados não poderão, portanto, prevalecer-se do facto de o demandante ter adoptado uma conduta de que eram os únicos beneficiários.
- 95 Nestas condições, o prazo de prescrição ficou suspenso durante o período compreendido entre 14 de Julho de 1992, data escolhida na carta dirigida pelo Conselho ao demandante, e 17 de Setembro de 1992.
- 96 Em conformidade com a jurisprudência (acórdão Hartmann/Conselho e Comissão, já referido, n.º 140), o período a indemnizar corresponde aos cinco anos que precedem a data da interrupção da prescrição, ou seja, 14 de Fevereiro de 1992. No entanto, tendo o prazo de prescrição estado suspenso entre 14 de Julho de 1992 e 17 de Setembro de 1992, ou seja, durante dois meses e três dias, o período objecto de indemnização é o compreendido entre 11 de Dezembro de 1988 e o dia da prolação do acórdão.

Quanto ao montante da reparação

Argumentos das partes

- 97 No que respeita ao cálculo da indemnização, o demandante afirma que tem direito a uma indemnização mais elevada que a proposta aos produtores SLOM em aplicação do Regulamento n.º 2187/93. A reparação dos danos que pretende ter sofrido deve incluir, além do lucro cessante resultante da recusa da quota leiteira, o valor de compra de uma quota de substituição e eleva-se a 2 895 916,18 NLG, com juros de mora à taxa de 8% ao ano a contar de 19 de Maio de 1992.
- 98 Quanto ao pedido subsidiário da Comissão de que o Tribunal conceda às partes um prazo de doze meses para negociar o montante da indemnização, o demandante contrapõe que tendo as questões em litígio sido decididas no acórdão Mulder e o./Conselho e Comissão, já referido, o prazo fixado deve ser muito mais curto.
- 99 Os demandados afirmam que o Tribunal se deve limitar a determinar a responsabilidade da Comunidade pelos prejuízos invocados pelo demandante e reservam, por conseguinte, os seus pedidos quanto ao montante do dano.
- 100 De qualquer modo, o Conselho contesta o montante pedido pelo demandante na medida em que este está sobreavaliado e não corresponde aos critérios previstos no acórdão Mulder II. Contesta, além disso, que sejam devidos juros de mora em

relação ao período anterior à prolação do acórdão que põe termo à presente instância e considera que a taxa pedida é excessiva.

Apreciação do Tribunal

- 101 Quando da retomada da instância no presente processo, as partes foram convidadas a concentrar a sua análise no problema da existência de um direito ao ressarcimento, por um lado, porque o montante da indemnização depende do período durante o qual os danos sofridos pelo demandante são julgados pelo Tribunal como devendo ser reparados pela Comunidade e, por outro, para dar às partes a possibilidade de negociarem o montante da indemnização segundo os critérios seguidos pelo Tribunal de Justiça no acórdão Mulder e o./Conselho e Comissão, já referido.
- 102 Nestas condições, o Tribunal convida as partes a procurarem um acordo sobre este ponto, no prazo de seis meses, à luz do presente acórdão e das precisões constantes do acórdão Mulder e o./Conselho e Comissão, já referido, quanto ao modo de cálculo do prejuízo. Na falta de acordo, as partes apresentarão ao Tribunal, dentro do prazo fixado, os seus pedidos quantificados.
- 103 No entanto, a fim de colocar o demandante na situação em que se teria encontrado se o Regulamento n.º 857/84 não tivesse sido julgado ilegal, e tendo em conta o facto de que, durante o período de aplicação do regime da imposição suplementar, o demandante não pode produzir leite não sujeito à referida imposição sem obter previamente uma quantidade de referência, o montante da indemnização a conceder-lhe deve igualmente ter em conta o preço de uma quota de substituição equivalente à que ele devia obter no quadro do Regulamento n.º 857/84.

Quanto às despesas

- 104 Face ao que foi exposto no n.º 102, *supra*, a decisão sobre as despesas deve ser reservada para final.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção),

antes de proferir a decisão final, decide:

- 1) Os demandados são obrigados a reparar o prejuízo sofrido pelo demandante devido à aplicação do Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, no sector do leite e produtos lácteos, tal como completado pelo Regulamento (CEE) n.º 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, na medida em que estes regulamentos não previram a atribuição de uma quantidade de referência aos produtores que, em cumprimento de um compromisso assumido nos termos do Regulamento (CEE) n.º 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que instituiu um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira, não comercializaram leite durante o ano de referência escolhido pelo Estado-Membro em causa.

- 2) O demandante deve ser indemnizado pelos prejuízos sofridos devido à aplicação do Regulamento n.º 857/84, em relação ao período que tem início em 11 de Dezembro de 1988 e termina no dia da prolação do presente acórdão. Este montante deve incluir o valor de compra de uma quantidade de referência equivalente à que o demandante devia obter no quadro do Regulamento n.º 857/84.

- 3) As partes comunicarão ao Tribunal, no prazo de seis meses a contar do presente acórdão, os montantes a pagar, fixados de comum acordo.

- 4) Na falta de acordo, as partes apresentarão ao Tribunal, no mesmo prazo, os seus pedidos quantificados.

- 5) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Tiili

Moura Ramos

Mengozzi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 31 de Janeiro de 2001.

O secretário

O presidente

H. Jung

P. Mengozzi