# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção) 13 de Janeiro de 1999 \*

No processo T-1/96,

Bernhard Böcker-Lensing e Ludger Schulze-Beiering, produtores agrícolas, associados de uma sociedade de direito civil alemão, com domicílio em Borken (Alemanha), representados por Bernd Meisterernst, Mechtild Düsing, Dietrich Manstetten, Frank Schulze e Klaus Kettner, advogados em Münster, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Dupong et Dupong, 4-6, rue de la Boucherie,

demandantes,

#### contra

Conselho da União Europeia, representado por Arthur Brautigam, consultor jurídico, na qualidade de agente, assistido por Hans-Jürgen Rabe, Georg M. Berrisch e Marco Núñez-Müller, advogados em Hamburgo e em Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Alessandro Morbili, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Dierk Booß, consultor jurídico principal, e Michael Niejahr, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, assistidos por Hans-Jürgen Rabe, Georg M. Berrisch e Marco

<sup>\*</sup> Língua do processo: alemão.

#### ACÓRDÃO DE 13, 1, 1999 - PROCESSO T-1/96

Núñez-Müller, advogados em Hamburgo e em Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandados,

que tem por objecto um pedido de indemnização, baseado nos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, dos prejuízos sofridos pelos demandantes pelo facto de terem sido impedidos 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), na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208),

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

composto por: B. Vesterdorf, presidente, R. M. Moura Ramos e P. Mengozzi, juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 24 de Setembro de 1998,

profere o presente

II - 4

#### Acórdão

## Enquadramento legal

- 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, a seguir «Regulamento n.º 1078/77»). Este regulamento oferecia aos produtores a possibilidade de subscreverem um compromisso de não comercialização de leite ou de reconversão do gado, durante um período de cinco anos, em contrapartida do pagamento de um prémio.
- Apesar da subscrição desses compromissos por numerosos produtores, a situação de sobreprodução 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».
- 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 (CEE) n.º 804/68 no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64, a seguir «Regulamento n.º 857/84»), 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. A República Federal da Alemanha escolheu este último ano como ano de referência.

- 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, os produtores não tiveram uma quantidade de referência atribuída nem, consequentemente, puderam comercializar qualquer quantidade de leite isenta da imposição suplementar.
- Nos 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, 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 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208).
- 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»).
- A atribuição desta quantidade de referência específica estava sujeita a diversas condições. Algumas dessas condições, que se referiam, nomeadamente, ao momento em que expiraria 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).
- 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, a seguir «Regulamento n.º 1639/91»), que, suprimindo as condições declaradas inválidas, permitiu a atribuição aos produtores em questão de uma quantidade de referência específica.

- 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 o comercializar em consequência da aplicação do Regulamento n.º 857/84, por terem subscrito compromissos em aplicação do Regulamento n.º 1078/77.
- 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 lembrarem 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 aos 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.
- Posteriormente, 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 a concessão de uma indemnização, calculada em termos fixos, destinada aos produtores que, em certas condições, tinham sofrido prejuízos no quadro da aplicação da regulamentação visada pelo acórdão Mulder II.

#### Matéria de facto

- B. Böcker-Lensing, produtor agrícola em Borken (Alemanha), subscreveu um compromisso de não comercialização no quadro do Regulamento n.º 1078/77. Este compromisso teve termo em 18 de Março de 1983. O demandante não retomou a produção de leite após o termo deste compromisso.
- Por contrato de 13 de Setembro de 1988, constituiu, com outro produtor agrícola, L. Schulze-Beiering, a partir de 15 de Setembro de 1988, uma sociedade civil cujo objecto era a gestão de uma exploração agrícola. Entrou para a sociedade com o terreno agrícola relativamente ao qual tinha subscrito o compromisso de não comercialização.

14	Por carta de 28 de Junho de 1989, pediu a atribuição de uma quantidade de referência às autoridades nacionais.
15	Por cartas de 21 de Dezembro de 1990, dirigidas ao Conselho e à Comissão, pediu uma indemnização pelos danos sofridos. Nas suas respostas, de 11 de Janeiro de 1991 e de 19 de Fevereiro de 1991, as instituições declararam-se dispostas a não invocar a prescrição até à expiração de um prazo de três meses após a publicação, no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, do acórdão Mulder II, sob condição de os seus direitos não se encontrarem já prescritos.
116	Após a adopção do Regulamento n.º 1639/91, as autoridades nacionais recusaram atribuir uma quantidade de referência ao primeiro demandante, alegando que, devido à afectação à sociedade do terreno agrícola objecto do compromisso de não comercialização, já não seria possível considerá-lo como «produtor», no sentido do artigo 12.º, alínea c), do Regulamento n.º 857/84.
117	Na sequência da adopção do Regulamento n.º 2187/93, de 22 de Julho de 1983, já referido, o primeiro demandante pediu que lhe fosse enviada a proposta de indemnização prevista por este regulamento. Este pedido foi rejeitado com o fundamento de que, contrariamente ao que exigia o regulamento, nenhum dos demandantes havia beneficiado da atribuição de uma quantidade de referência definitiva.
18	Posteriormente ao acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Janeiro de 1994, Herbrink (C-98/91, Colect., p. I-223), que reconheceu a uma sociedade civil o direito à atribuição de uma quantidade de referência específica, a sociedade Böcker-Beiering recebeu das autoridades nacionais, em 10 de Abril de 1995, uma quantidade de referência específica provisória, que veio a tornar-se definitiva em 5 de Julho de

1996.

- Por carta de 5 de Abril de 1995, os demandantes invocaram perante a Comissão o direito a uma indemnização. Por carta de 30 de Maio de 1995, a Comissão respondeu que estava a proceder a averiguações a fim de determinar se lhes poderia ser atribuída uma indemnização. Esta carta ficou sem seguimento.
- Por contrato de 27 de Junho de 1996, o primeiro demandante cedeu à sociedade os seus direitos a indemnização contra a Comunidade.

## Tramitação processual e pedidos das partes

- Por petição apresentada em 2 de Janeiro de 1996, os demandantes interpuseram a presente acção. Para além dos pedidos indicados em seguida, solicitaram a suspensão do processo.
- Por requerimento apresentado em 5 de Fevereiro de 1996, o Conselho e a Comissão opuseram-se a este último pedido. Este foi rejeitado por despacho do presidente da Primeira Secção do Tribunal em 27 de Fevereiro de 1996.
- Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Primeira Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução, mas convidou as partes a responderem por escrito a algumas perguntas.
- 24 As demandantes concluem pedindo que o Tribunal se digne:
  - condenar os demandados ao pagamento, relativamente ao período de 2 de Abril de 1984 a 13 de Junho de 1991, de uma indemnização no montante de 118 436,52 DM, acrescido de juros à taxa de 8% ao ano a partir de 19 de Maio de 1992;
  - condená-los a suportar as despesas do processo e as despesas com a peritagem no valor de 1 961,90 DM.

### ACÓRDÃO DE 13. 1. 1999 — PROCESSO T-1/96

II - 10

25	Os demandados concluem pedindo que o Tribunal se digne:		
	— julgar a acção inadmissível;		
	— a título subsidiário, julgá-la improcedente por não fundada;		
	— condenar os demandados nas despesas.		
	De direito		
26	Os demandantes alegam que os pressupostos da responsabilidade da Comunidade como autora dos danos que sofreram se encontram reunidos. Os demandados contestam que esses pressupostos estejam reunidos e invocam a inadmissibilidade da acção, com fundamento em violação do disposto no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo e em prescrição dos direitos invocados.		
	Quanto à admissibilidade		
27	Os demandados sustentam que o pedido não cumpre com as exigências do artigo 44.°, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo. Afirmam que na petição não se indica por que meio o primeiro demandante transmitiu à sociedade os direitos a indemnização invocados.		
28	Alegam ainda que estes direitos teriam prescrito. As cartas enviadas pelo primeiro demandante ao Conselho e à Comissão em 21 de Dezembro de 1990 não seriam susceptíveis de interromper a prescrição, visto que os demandantes não propuse-		

ram a acção no prazo de dois meses imposto pelo artigo 173.º do Tratado, para o qual remete o artigo 43.º, terceiro período, do Estatuto do Tribunal de Justiça. Nestas circunstâncias, à data da propositura da acção, em 2 de Janeiro de 1996, todos os direitos nascidos antes de 2 de Janeiro de 1991 estariam prescritos.

- O Tribunal lembra que, nos termos do artigo 44.°, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, a petição deve conter o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos invocados.
- No caso concreto, a prova da cessão dos direitos de indemnização do primeiro demandante à sociedade resulta do contrato concluído entre as duas partes em 27 de Junho de 1996, junto ao processo pelos demandantes com a réplica. Resulta, com efeito, deste documento que o primeiro demandante cedeu à sociedade os direitos de indemnização de que era titular antes da constituição da sociedade.
- Quanto à prescrição, o Tribunal de Primeira Instância considera que, no caso em apreço, esta constitui um fundamento susceptível de afectar a medida do direito de indemnização invocado pelos demandantes. É, portanto, oportuno examinar, antes de mais, se os pressupostos da responsabilidade da Comunidade nos termos do artigo 215.º do Tratado se encontram reunidos.
- 32 Resulta do exposto que a acção é admissível.

Quanto à responsabilidade da Comunidade

Argumentos das partes

Os demandantes alegam que sofreram um prejuízo em consequência da não atribuição de uma quantidade de referência pelo Regulamento n.º 857/84, cuja invalidade foi declarada pelo Tribunal de Justiça. Com base no acórdão Mulder II, sustentam que a reparação deste prejuízo incumbe às instituições.

- O período de impedimento da produção ter-se-ia prolongado até ao momento em que uma quantidade de referência provisória foi atribuída aos demandantes, em 1995, no seguimento do acórdão Herbrink, acima referido. Assim, a partir da adopção do Regulamento n.º 1639/91, que atribuiu uma quantidade de referência aos produtores na sua situação, a responsabilidade pela privação desta quantidade seria imputável às autoridades nacionais. Consequentemente, o período a indemnizar, no caso concreto, só iria até 13 de Junho de 1991, data da entrada em vigor do Regulamento n.º 1639/91.
- Em resposta aos argumentos dos demandados, baseados na inexistência de um nexo de causalidade entre os danos e o acto comunitário, os demandantes afirmam que, nos acórdãos Spagl e Pastätter, já referidos, o Tribunal de Justiça decidiu que não se podia exigir aos produtores que tinham subscrito um compromisso de não comercialização que retomassem a produção de leite imediatamente após o seu termo. Consequentemente, cada agricultor, cujo período de não comercialização tinha expirado em 1983, devia ter tido tempo para modernizar as suas instalações e a sua exploração antes de retomar a produção.
- Os demandantes afirmam que tinham a intenção de retomar a produção de leite após a modernização da exploração, o que não puderam fazer em virtude do Regulamento n.º 857/84. De qualquer modo, resultaria do acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Outubro de 1992, Dowling (C-85/90, Colect., p. I-5305), que os produtores deviam ter podido dispor, pelo menos, do período entre 1 de Janeiro de 1983 e a entrada em vigor do Regulamento n.º 857/84, em 1984, para efeitos da retoma da produção de leite.
- No que toca ao estatuto de produtor, posto em questão pelos demandados, os demandantes afirmam que uma quantidade de referência definitiva lhes foi atribuída pelas autoridades nacionais, pelo que estas lhes teriam reconhecido a qualidade de produtores. As instituições comunitárias estariam vinculadas por este reconhecimento.
- Os demandados contestam que exista responsabilidade da Comunidade face aos demandantes. Com efeito, o primeiro demandante teria decidido voluntariamente, no termo do seu compromisso de não comercialização em 1983, não retomar a produção. O abandono da produção tendo, assim, sido decidido por razões estranhas ao compromisso ou às suas consequências, não se poderia pretender que o

princípio da protecção da confiança legítima tenha sido violado. A perda de rendimentos invocada não apresentaria, pois, qualquer nexo de causalidade com a actividade normativa da Comunidade.

## Apreciação do Tribunal

- Só há lugar a responsabilidade extracontratual da Comunidade por danos causados pelas instituições, prevista no artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, se estiver reunido um conjunto de pressupostos, relativo 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, 198/80, 199/80, 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).
- No que toca à situação dos produtores de leite que assumiram 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 por força do Regulamento n.º 857/84 (acórdão Mulder II, n.º 22).
- Esta responsabilidade funda-se na ofensa à confiança legítima que os produtores, incentivados 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, puderam ter no carácter limitado do seu compromisso de não comercialização (acórdão Mulder I, n.º 24, e acórdão Von Deetzen, já referido, n.º 13). No entanto, o princípio da confiança legítima não se opõe a que, sob um regime como o da imposição suplementar, sejam impostas restrições a um produtor pelo facto de não ter comercializado leite, ou de apenas ter comercializado uma quantidade reduzida, durante um determinado período, anterior à entrada em vigor do referido regime, por razões estranhas ao seu compromisso de não comercialização.
- Os demandantes alegam que houve uma privação ilegal da quantidade de referência entre 2 de Abril de 1984 e 13 de Junho de 1991, que seria consequência da aplicação do Regulamento n.º 857/84. Este teria frustrado as expectativas do primeiro demandante de retomar a produção leiteira no termo do seu período de não comercialização.

- Nas circunstâncias do caso em apreço, há que examinar, em primeiro lugar, se as alegações dos demandantes destinadas a fundamentar o direito a indemnização se comprovam, nomeadamente, no que toca à existência de um comportamento ilegal das instituições e à realidade do prejuízo invocado.
- É facto assente que o primeiro demandante não retomou a produção de leite no termo do seu período de não comercialização, em Março de 1983, e que só manifestou a sua intenção de a retomar vários anos depois. Como justamente refere a Comissão, resulta do relatório de peritagem apresentado pelos demandantes que a vacaria foi mantida entre o princípio e o fim do compromisso. O produtor poderia, portanto, ter retomado a produção em 1983 e, consequentemente, ter beneficiado de uma quantidade de referência após a entrada em vigor do regime da imposição suplementar em 1984.
- Além disso, as razões pelas quais a produção leiteira não foi retomada no termo do compromisso de não comercialização são estranhas ao facto de ter sido subscrito um compromisso nos termos do Regulamento n.º 1078/77. Com efeito, e como o precisou o advogado dos demandantes na audiência, o primeiro demandante quis ter algum tempo para reconstituir o capital necessário à modernização da vacaria.
- Contrariamente aos demandantes nos processos que deram lugar aos acórdãos Spagl e Pastätter, já referidos, o primeiro demandante não demonstrou, no caso em apreço, ter feito todas as diligências susceptíveis de provar a sua intenção de retomar a produção no fim do período de não comercialização.
- Não tendo voluntariamente retomado a produção, o demandante não pode pretender ter criado uma confiança legítima na possibilidade de retoma da produção de leite numa qualquer data futura. Com efeito, no domínio das organizações comuns de mercado, cujo objecto comporta uma constante adaptação em função das variações da situação económica, os operadores económicos não têm fundamento para criar uma confiança legítima de que não serão sujeitos a restrições decorrentes de eventuais normas relativas à política de mercado ou à política de estruturas (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Junho de 1987, Frico, 424/85 e 425/85, Colect., p. 2755, n.º 33, Mulder I, n.º 23, e Von Deetzen, já referido, n.º 12).

- Nestas circunstâncias, o primeiro demandante não figurava entre os produtores aos quais o Regulamento n.º 764/89, de 20 de Março de 1989, já referido, e o Regulamento n.º 1639/91 eram aplicáveis, uma vez que estes actos normativos não tinham outro fim senão o de porem termo à exclusão da atribuição de uma dada quantidade aos produtores que tivessem sido impedidos de retomar a comercialização após o fim do compromisso que tinham assumido.
- Resulta do que precede que a responsabilidade da Comunidade, quanto aos demandantes, não pode ser determinada por aplicação do Regulamento n.º 857/84.
- O facto de os demandantes terem recebido das autoridades nacionais uma quantidade de referência, em 10 de Abril de 1995, em nada infirma esta conclusão. Uma vez que o comportamento das autoridades nacionais não obriga a Comunidade, a atribuição de uma quantidade de referência não faz presumir a existência de um direito a indemnização nos termos do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado.
- Ademais, os demandantes não podem alegar ter sofrido um prejuízo entre 2 de Abril de 1984 e 28 de Junho de 1989 com base no facto de terem sido impedidos de retomar a produção de leite. Com efeito, o primeiro demandante não pediu a atribuição de uma quantidade de referência senão em 28 de Junho de 1989.
- Na ausência de um qualquer acto ilegal dos demandados na origem do dano invocado, a responsabilidade da Comunidade não pode ser estabelecida. Consequentemente, não é necessário verificar se os outros pressupostos dessa responsabilidade estão preenchidos.
- Nestas circunstâncias, também não se justifica examinar a questão da prescrição.
- Resulta do exposto anteriormente que a acção deve ser julgada improcedente.

## Quanto às despesas

Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte condenada nas despesas se a parte contrária o tiver requerido. Tendo as resido vencidas, devem ser condenadas nas despesas, em conformidade com feito nesse sentido pelo Conselho e pela Comissão.				
	Pelos fundamentos expos	stos,		
	o Tribunal i	DE PRIMEIRA INSTÂNCIA	A (Primeira Secção)	
	decide:			
	1) A acção é improcedente.			
2) Os demandantes são condenados nas despesas.				
	Vesterdorf	Moura Ramos	Mengozzi	
	Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Janeiro de 1999.			
	O secretário		O presidente	
	H. Jung		B. Vesterdorf	
	II - 16			