

SENTENÇA DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (juiz singular)  
21 de Junho de 2000 \*

No processo T-537/93,

Hervé Tromeur, residente em Fuzunec (França), representado por C. Larzul e F. Buffet, e, em seguida, por A. Delanoé, advogados no foro de Rennes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado A. May, 398, route d'Esch,

demandante,

contra

Conselho da União Europeia, representado por A. M. Colaert, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistida por M. Núñez Müller, advogado em Hamburgo, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de A. Morbilli, director-geral da Direcção-Geral dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

\* Língua do processo: francês.

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por G. Berscheid, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por M. Núñez Müller, advogado em Hamburgo, com domicílio escolhido no gabinete de C. 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 (actuais artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE), dos prejuízos sofridos pelo demandante pelo facto de 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), 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 (CEE) n.º 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208),

Ó TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS  
(juiz singular),

juiz: R. M. Moura Ramos,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 28 de Janeiro de 2000,

profere a presente

## Sentença

### Enquadramento 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 (CEE) 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. A República Francesa 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 (CEE) 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 desta quantidade de referência específica estava sujeita a diversas condições. Algumas dessas condições, que diziam respeito, nomeadamente, ao momento em que expirava 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).

- 8 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.
- 9 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.
- 10 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.
- 11 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 a concessão de uma indemnização, calculada em termos fixos, destinada aos produtores que, em certas condições, tenham sofrido prejuízos no quadro da aplicação da regulamentação visada pelo acórdão Mulder II.

## Factos que deram origem ao litígio

- 12 O demandante, explorador agrícola em Fuzunec (França), subscreveu um compromisso de reconversão do seu efectivo de orientação leiteira para a produção de carne, no quadro do Regulamento n.º 1078/77. O compromisso terminou em 15 de Novembro de 1983 e o demandante, após essa data, não retomou a produção de leite.
  
- 13 Numa carta de 6 de Outubro de 1988, dirigida ao prefeito do Departamento de Finistère, o demandante manifestou o seu descontentamento quanto à situação em que se viu após a instituição das quotas leiteiras. Precisou igualmente que não podia produzir leite sem quota por causa dos encargos financeiros que eram insuportáveis.
  
- 14 Em 20 de Fevereiro de 1992, o demandante pediu a atribuição de uma quantidade de referência no quadro do Regulamento n.º 1639/91. Por decisão de 30 de Setembro de 1992, as autoridades nacionais indeferiram o seu pedido em virtude de ter sido apresentado fora de prazo. O recorrente nunca obteve uma quantidade de referência das autoridades nacionais.
  
- 15 Após a entrada em vigor do Regulamento n.º 2187/93, o demandante apresentou um pedido à Comissão a fim de receber uma proposta de indemnização. Este pedido foi objecto de indeferimento com o fundamento de que, contrariamente ao que exigia o regulamento, o demandante não tinha beneficiado da atribuição de uma quantidade de referência definitiva.

## Tramitação do processo e pedidos das partes

- 16 Por petição apresentada em 12 de Outubro de 1993, o demandante propôs a presente acção.
- 17 Por despacho de 12 de Novembro de 1993, O Tribunal suspendeu a instância até à prolação do acórdão do Tribunal de Justiça que pôs termo à instância nos processos apensos C-104/89 (Mulder e o./Conselho e Comissão) e C-37/90 (Heinemann/Conselho e Comissão).
- 18 Por despacho de 10 de Fevereiro de 1999, o presidente da Quarta Secção Alargada, após ter ouvido as partes durante a reunião informal de 30 de Setembro de 1998, ordenou o prosseguimento do processo nos autos em causa.
- 19 Por decisão de 6 de Julho de 1999, os autos foram remetidos a uma secção composta por três juízes.
- 20 Com base em relatório do juiz-relator, o Tribunal (Quarta Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo e convidou o demandante a responder por escrito a algumas perguntas.
- 21 Em conformidade com as disposições dos artigos 14.º, n.º 2, e 51.º do Regulamento de Processo, a Quarta Secção atribuiu o processo ao juiz Moura Ramos, para decidir na qualidade de juiz singular.

22 As partes foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às questões orais do Tribunal durante a audiência de 28 de Janeiro de 2000.

23 O demandante conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— condenar os demandados a pagar-lhe uma indemnização no montante de 1 299 643,76 francos franceses (FF), com acréscimo de juros à taxa de 8% ao ano, a contar de 19 de Maio de 1992;

— condená-los a suportar a totalidade das despesas do processo.

24 Os demandados concluem pedindo ao Tribunal:

— julgar a acção improcedente;

— condenar o demandante nas despesas do processo.

## Quanto ao mérito

*Argumentos das partes*

- 25 O demandante alega que sofreu um prejuízo em consequência da não atribuição de uma quantidade de referência por aplicação do Regulamento n.º 857/84, cuja invalidade foi declarada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Mulder I. Em seguida, o Tribunal de Justiça declarou igualmente, no acórdão Mulder II, que esse regulamento violava a confiança legítima dos produtores que tinham subscrito compromissos de não comercialização ou de reconversão e que contavam, no termo desses compromissos, retomar a produção de leite. Nestas circunstâncias, a reparação do dano causado incumbe ao Conselho e à Comissão.
- 26 A esse propósito, contesta a afirmação dos demandados de que ele teria abandonado voluntariamente a produção de leite. Expõe que, na sequência do acórdão Mulder I, solicitou efectivamente a atribuição de uma quantidade de referência ao prefeito do Departamento de Finistère, em 6 de Outubro de 1988, o que demonstra a sua vontade de produzir leite.
- 27 Para calcular o montante da indemnização, o recorrente invoca a jurisprudência segundo a qual o dano a reparar é constituído pela diferença entre, por um lado, os rendimentos que ele deveria ter tirado, segundo o curso normal das coisas, das entregas de leite que teria efectuado se tivesse obtido uma quota durante o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1984 e 29 de Março de 1989 (rendimentos hipotéticos) e, por outro, os rendimentos que efectivamente tirou de eventuais actividades de substituição (rendimentos alternativos) (acórdão Mulder II, n.º 26). O demandante avalia o seu prejuízo em 1 299 643,76 FF correspondendo à quantidade anual de leite considerada para a determinação do seu prémio de reconversão, ou seja, 156 509 litros, multiplicados pelo preço médio do litro de leite, ou seja, 2 FF, equivalendo, em cinco anos e três meses, a 1 643 344 FF, diminuídos de um rendimento de 343 701,24 FF proveniente da sua actividade de substituição.

- 28 Acrescenta, a esse propósito, que a actividade de substituição à qual se dedicou, isto é, a produção de carne, se revelou economicamente catastrófica porque o preço da carne caiu a partir de 1984, enquanto o preço do leite duplicou a partir dessa data.
- 29 Por outro lado, o seu pedido não prescreveu, na medida em que as instituições se comprometeram a dar pleno efeito ao acórdão Mulder II em relação a todos os produtores que demonstrem ter sofrido um prejuízo pelo facto de não terem podido beneficiar de uma quantidade de referência a partir de 1984.
- 30 Os demandados alegam, em primeiro lugar, que o pedido do demandado não tem fundamento, em segundo lugar, que, em grande parte, prescreveu e, em terceiro lugar, que o montante do prejuízo alegado está sobreavaliado.

### *Apreciação do Tribunal*

- 31 Só há lugar à responsabilidade extracontratual da Comunidade por danos causados pelas instituições, prevista no artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 288.º, segundo parágrafo, CE), 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).
- 32 No que toca à situação dos produtores de leite que subscreveram um compromisso de não comercialização, há lugar a responsabilidade da Comuni-

dade 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).

- 33 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 (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 durante um determinado período, anterior à entrada em vigor do referido regime, por razões estranhas ao seu compromisso de não comercialização (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Janeiro de 1999, Böcker-Lensing e Schulze-Beiering/Conselho e Comissão, T-1/96, Colect., p. II-1, n.º 41).
- 34 O demandante invoca uma privação ilegal da quantidade de referência entre 2 de Janeiro de 1984 e 29 de Março de 1989, que seria a consequência da aplicação do Regulamento n.º 857/84. Este teria frustrado a expectativa do demandante de retomar a produção leiteira no termo do seu período de reconversão.
- 35 Nas circunstâncias do caso em apreço, há que examinar, em primeiro lugar, se as alegações do demandante destinadas a fundamentar o direito a indemnização procedem, nomeadamente, no que toca à existência de um comportamento ilegal das instituições e à realidade do prejuízo.
- 36 A este propósito, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, compete à parte que põe em causa a responsabilidade da Comunidade apresentar provas concludentes quanto à existência ou à extensão do prejuízo que invoca e demonstrar o nexo de causalidade entre esse prejuízo e o comportamento de que acusa as instituições comunitárias (v., nomeadamente, acórdão do Tribunal de

Justiça de 7 de Maio de 1998, Somaco/Comissão, C-401/96 P, Colect., p. I-2587, n.º 71).

- 37 Deve reconhecer-se, em seguida, que o demandante não retomou a produção de leite no termo do período de reconversão, em 15 de Novembro de 1983, apesar de o Regulamento n.º 857/84 só ter entrado em vigor em 1 de Abril de 1984 e de o demandante possuir, à época dos factos, vacas em aleitamento (v. carta de 6 de Outubro de 1988, já referida).
- 38 Mesmo que o demandante sustente que interveio junto das autoridades francesas, desde 1984, no sentido de retomar a produção de leite, tem que se reconhecer que só solicitou a atribuição de uma quantidade de referência em 20 de Fevereiro de 1992, após a entrada em vigor do Regulamento n.º 1639/91. Por outro lado, resulta dos autos e das respostas às questões escritas do Tribunal que o demandante não pediu a atribuição de uma quantidade de referência no prazo previsto por esse regulamento por causa de uma falta de informação, que imputa às autoridades administrativas francesas.
- 39 Além disso, o demandante não demonstrou ter feito outras diligências susceptíveis de provar a sua intenção de retomar a produção no termo do período de reconversão. Com efeito, os únicos elementos juntos aos autos, isto é, as cartas pelas quais o demandante informava as autoridades francesas da sua vontade de retomar a produção de leite têm como data mais antiga 6 de Outubro de 1988 e, por conseguinte, não demonstram a intenção do demandante de retomar a produção de leite no termo do seu compromisso de reconversão em 1983.
- 40 Por conseguinte, o demandante não poderá ter tido confiança na possibilidade de retomar a produção de leite, susceptível de ter sido frustrada pela legislação comunitária em causa.

- 41 Se é verdade que o demandante pediu a atribuição de uma quantidade de referência em 1992, não é menos verdade que não poderá pretender ter depositado uma confiança legítima na possibilidade de retomar a 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 mercados ou à política de estruturas (v. 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, e o acórdão Böcker-Lensing e Schulze-Beiering/Conselho e Comissão, já referido, n.º 47).
- 42 Resulta do que precede que não poderá haver lugar a responsabilidade da Comunidade em relação ao demandante por virtude da aplicação do Regulamento n.º 857/84, sem que seja necessário verificar se as outras condições de tal responsabilidade estão preenchidas.
- 43 Nestas circunstâncias, não há também que examinar a questão da prescrição.
- 44 Resulta de tudo o que precede que a acção deve ser julgada improcedente.

### Quanto às despesas

- 45 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte contrária o tiver requerido. Tendo o demandante sido vencido, deve ser condenado nas despesas, em conformidade com os pedidos do Conselho e da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (juiz singular)

decide:

- 1) A acção é julgada improcedente.
- 2) O demandante é condenado nas despesas.

Proferida em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de Junho 2000.

O secretário

H. Jung

O juiz

Moura Ramos