

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
24 de Março de 1994 *

No processo C-2/92,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Dennis Clifford Bostock,**

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação da regulamentação comunitária relativa ao regime da imposição suplementar sobre o leite instituída pelo Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho, 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), e pelo Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para aplicação da imposição referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), e pelo Regulamento (CEE) n.º 1371/84 da Comissão, de 16 de

* Língua do processo: inglês.

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), bem como dos princípios gerais do direito comunitário,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, presidentes de secção, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg (relator), P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: C. Gulmann

secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de Dennis Clifford Bostock, por Michael Burton, QC, e Nicholas Green, barrister,
- em representação do Governo do Reino Unido, por Sue Cochrane, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por Stephen Richards, barrister,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Gérard Rozet, consultor jurídico, e Christopher Docksey, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da recorrente, do Governo do Reino Unido e da Comissão, na audiência de 17 de Fevereiro de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 20 de Abril de 1993,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despacho de 14 de Outubro de 1991, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Janeiro de 1992, a High Court of Justice, Queen's Bench Division, submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, duas questões relativas à interpretação da regulamentação comunitária respeitante ao regime da imposição suplementar sobre o leite instituída pelo Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho, 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), pelo Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), e 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), bem como dos princípios gerais do direito comunitário.
- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito do litígio que opõe D. Bostock, antigo arrendatário de uma exploração agrícola, ao Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, quanto a um pedido de indemnização do prejuízo sofrido como consequência da transferência para o proprietário da exploração, no termo do contrato de arrendamento, de uma quantidade de referência inicialmente atribuída ao arrendatário nos termos do regime da imposição suplementar sobre o leite.
- 3 D. Bostock foi arrendatário da exploração a partir de 1962. Esta incluía um efectivo de 40 vacas bem como os equipamentos correspondentes. No decurso dos

anos, introduziu melhorias substanciais na exploração. Em particular, aumentou a capacidade de produção de leite no decurso do ano de 1967.

- 4 Na sequência da instituição do regime da imposição suplementar sobre o leite através do Regulamento n.º 856/84, de 31 de Março de 1984, já referido, e das disposições para a sua aplicação, D. Bostock obteve uma quantidade de referência nos termos deste novo regime. Rescindiu o contrato de arrendamento em 25 de Março de 1985. Em consequência, a quantidade de referência foi transferida para o proprietário nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1371/84, de 16 de Maio de 1984, já referido.

- 5 Não foi paga qualquer indemnização ao arrendatário por esta transferência. No momento da rescisão do contrato, o «regime de saída» do sistema das quotas leiteiras, instituído nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 857/84, já referido, pela legislação britânica, ou seja, o Milk Supplementary Levy (Outgoers) Scheme 1984 e o Milk (Cessation of Production) Act 1985, não previa essa indemnização. Pelo contrário, as disposições da section 13 e do Schedule 1 do Agriculture Act 1986, que entraram em vigor em 25 de Setembro de 1986, previam para futuro a indemnização do arrendatário pelo proprietário.

- 6 Em Maio de 1990, D. Bostock intentou uma acção contra o Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, destinada essencialmente a obter que o governo seja declarado obrigado a tomar disposições que prevejam a indemnização dos arrendatários cujo arrendamento terminou entre os meses de Abril de 1984 e Setembro de 1986. Baseia-se nos fundamentos seguintes: não tendo posto em vigor um regime de indemnização dos arrendatários cessantes para o período de Abril de 1984 a Setembro de 1986, o Reino Unido infringiu os regulamentos comunitários referidos e/ou os princípios fundamentais do respeito da propriedade, do enriquecimento sem causa e da proibição de discriminação; na falta de tal regime, o arrendatário cessante pode invocar directamente as disposições do direito comunitário como fundamento dum pedido de indemnização ao proprietário da exploração.

- 7 O Ministry of Agriculture, Fisheries and Food contesta o fundamento destas pretensões.
- 8 Considerando que a decisão a tomar dependia da interpretação da regulamentação comunitária em matéria de imposição suplementar sobre o leite e dos princípios gerais do direito comunitário, a High Court of Justice, Queen's Bench Division, decidiu a suspender a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, as questões prejudiciais seguintes:
- « a) Devem os Regulamentos (CEE) n.ºs 804/68 e 857/88 do Conselho e Regulamento (CEE) n.º 1371/84 da Comissão e/ou os princípios gerais do direito comunitário ser interpretados como tendo imposto a um Estado-membro a obrigação de adoptar, relativamente ao período de Abril de 1984 (quando entrou em vigor o sistema das quantidades de referência) a Setembro de 1986 (quando entraram em vigor no Reino Unido as disposições sobre indemnização do Agriculture Act 1986), medidas semelhantes às adoptadas no Reino Unido através do Agriculture Act 1986 relativamente ao período posterior a 1986 e que atribuem a um rendeiro o direito de receber indemnização do seu senhorio no caso de:
- (i) ter sido atribuída ao rendeiro uma quantidade de referência relativamente à exploração, de acordo com os referidos regulamentos;
 - (ii) o rendeiro ter entregue a exploração ao senhorio durante o período em questão;
 - (iii) no momento da cessação do arrendamento, a quantidade de referência ter passado com a exploração para o senhorio;
 - (iv) a situação não estar abrangida pelo artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 857/84, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE)

n.º 590/85 do Conselho e, em todo o caso, o Estado-membro em questão não ter exercido o poder que lhe é conferido por essa disposição para colocar uma parte ou toda a quantidade de referência à disposição do rendeiro cessante;

- (v) o Estado-membro em questão ter instituído um 'sistema para rendeiros cessantes' de acordo com o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 857/84, mas o rendeiro ser obrigado a obter a autorização do senhorio para beneficiar do sistema, não sendo os pedidos nesse sentido aceites à data em que o rendeiro rescindiu o contrato e estando o sistema limitado nos meios financeiros disponíveis para compensação aos rendeiros cessantes?

b) Na ausência de medidas nacionais da natureza das referidas na questão a), os Regulamentos n.ºs 804/68, 857/84, 1371/84 e/ou os princípios gerais do direito comunitário devem ser interpretados como conferindo a um rendeiro um direito directamente invocável a uma compensação pelo senhorio nas circunstâncias acima referidas?»

- 9 Através destas duas questões, que convém analisar conjuntamente, a High Court of Justice, Queen's Bench Division, pergunta substancialmente se, na hipótese de a quantidade de referência obtida por um arrendatário durante a duração do arrendamento ser transferida para o proprietário no termo do referido arrendamento, a regulamentação comunitária relativa ao regime da imposição suplementar sobre o leite e/ou os princípios gerais do direito comunitário, impõem ao Estado-membro a obrigação de instituir um regime de indemnização do arrendatário cessante pelo proprietário, ou conferem directamente ao arrendatário direito a essa indemnização.

Quanto à regulamentação comunitária relativa à imposição suplementar sobre o leite

- 10 Deve observar-se que nenhuma disposição dos regulamentos referidos pelo órgão jurisdicional de reenvio obriga os Estados-membros a instituir um regime de

indenização do arrendatário cessante pelo proprietário, nem confere directamente ao arrendatário direito a uma indemnização dessa natureza, relativa à quantidade de referência transferida para o proprietário no termo do contrato.

Quanto aos princípios gerais do direito comunitário

- 11 D. Bostock invoca nomeadamente, no número dos princípios gerais do direito comunitário, o direito de propriedade e o princípio da não discriminação. Considera-os violados quando o arrendatário que se encontra numa situação como a que ocorre no processo principal é excluído de qualquer indemnização do prejuízo que resulta da transferência da quantidade de referência. D. Bostock acrescenta que as relações entre pessoas privadas formam, no domínio das quotas leiteiras, um «contexto natural» do princípio do respeito da propriedade que implica a prevenção do enriquecimento sem causa.
- 12 Na medida em que o recorrente no processo principal deduz da pretensa violação dos princípios gerais enunciados que o Estado-membro é obrigado a adoptar disposições nacionais que permitam a indemnização do arrendatário, o órgão jurisdicional nacional exprime a necessidade de ser mais esclarecido quanto ao significado e ao alcance do acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 1989, Wachauf (5/88, Colect., p. 2609), a que atribui uma importância decisiva na solução do litígio que lhe foi apresentado.
- 13 No acórdão Wachauf, já referido, o Tribunal de Justiça foi questionado quanto à interpretação do Regulamento n.º 1371/84 da Comissão, já referido. O órgão jurisdicional de reenvio interrogava-se, em particular, sobre se este regulamento podia ser interpretado de forma compatível com as garantias constitucionais que obstam a que, no termo do contrato de arrendamento, o arrendatário seja privado, sem indemnização, dos frutos do seu trabalho.
- 14 O Tribunal de Justiça observou a esse propósito que o regulamento comunitário em questão deixa às autoridades nacionais uma margem de apreciação suficientemente ampla para lhes permitir aplicar esse regulamento sem privar o arrendatário,

no termo do contrato de arrendamento, dos frutos do seu trabalho e dos investimentos que efectuou na exploração objecto do contrato, sem qualquer compensação (n.º 22), ou seja, sem ignorar as exigências que decorrem da protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária (n.º 23).

- 15 O acórdão Wachauf, já referido, não aborda portanto a questão, suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, do direito a indemnização que o arrendatário poderia eventualmente fundamentar no direito comunitário, quando o contrato de arrendamento é rescindido.
- 16 Todavia, o Tribunal de Justiça tinha esclarecido anteriormente (n.º 19) que as exigências que decorrem da protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária vinculam também os Estados-membros aquando da implementação das regulamentações comunitárias e que, por conseguinte, estes são obrigados a, na medida do possível, aplicá-las respeitando as referidas exigências. A esse propósito, tal como o Tribunal observou no seu acórdão de 18 de Junho de 1991, ERT (C-260/89, Colect., p. I-2925, n.º 42), a partir do momento em que uma regulamentação nacional entre no campo de aplicação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça, tendo-lhe sido dirigido um pedido de decisão a título prejudicial, deve fornecer todos os elementos de interpretação necessários para a apreciação, pelo tribunal nacional, da conformidade de tal regulamentação com os direitos fundamentais cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça.
- 17 Devem, pois, analisar-se os direitos fundamentais invocados por D. Bostock para permitir ao órgão jurisdicional nacional apreciar a conformidade da regulamentação em causa.

Quanto ao direito de propriedade

- 18 D. Bostock sustenta que o direito de propriedade, direito fundamental, impõe ao Estado-membro a obrigação de instituir um regime de indemnização do arrendatário cessante pelo proprietário, ou confere directamente ao arrendatário, em relação ao proprietário, um direito de indemnização.

- 19 Este argumento não pode ser acolhido. Com efeito, o direito de propriedade garantido na ordem jurídica comunitária não inclui o direito à comercialização de um benefício, como o das quantidades de referência atribuídas no âmbito de uma organização comum de mercado, que não provém nem dos bens próprios nem da actividade profissional do interessado (acórdão de 22 de Outubro de 1991, von Deetzen II, C-44/89, Colect., p. I-5119, n.º 27).
- 20 Daí resulta que a protecção do direito de propriedade pela ordem jurídica comunitária não impõe a um Estado-membro a obrigação de instituir um regime de indemnização do arrendatário cessante pelo senhorio, nem confere directamente ao arrendatário direito a essa indemnização.

Quanto ao princípio da não discriminação

- 21 O fundamento do recorrente no processo principal, baseado na discriminação que sofre em relação ao arrendatário cujo arrendamento cessasse a partir de 25 de Setembro de 1986, também não pode ser acolhido.
- 22 Por força do princípio da igualdade de tratamento, D. Bostock pretende uma indemnização nas mesmas condições que as previstas pelo Agriculture Act 1986 a favor dos arrendatários cujo arrendamento cessou após a entrada em vigor dessa lei.
- 23 Nos termos do artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado, a organização comum dos mercados agrícolas, a estabelecer no âmbito da política agrícola comum, «deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade». Esta proibição de discriminação é apenas a expressão específica do princípio geral da igualdade que faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário (v. nomeadamente o acórdão de 25 de Novembro de 1986, Klensch, 201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.º 9).

- 24 O princípio da igualdade de tratamento não pode, todavia, alterar de forma retro-activa as relações das partes no contrato de arrendamento, em detrimento do senhorio, impondo a este uma obrigação de indemnizar o arrendatário cessante, quer no âmbito das disposições nacionais que o Estado-membro em questão seja obrigado a adoptar, quer por via do efeito directo.

Quanto ao enriquecimento sem causa

- 25 D. Bostock argumenta que os frutos do seu trabalho e os seus investimentos contribuíram para a obtenção ou aumento da quantidade de referência que cabe ao proprietário no termo do contrato. Nestas condições, o proprietário é obrigado a pagar uma indemnização a título do enriquecimento sem causa de que beneficia.
- 26 Quanto a esta questão, basta observar que as relações jurídicas entre arrendatários e senhorios, em particular no termo do contrato de arrendamento, continuam regidas, no estado actual do direito comunitário, pelo direito do Estado-membro em questão. Assim, as consequências que pode ocasionar o eventual enriquecimento sem causa do senhorio no termo do contrato não são abrangidas pelo direito comunitário.
- 27 Resulta de todos os elementos que precedem que a regulamentação comunitária relativa ao regime da imposição suplementar sobre o leite instituída pelo Regulamento n.º 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, pelo Regulamento n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, e pelo Regulamento n.º 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, bem como os princípios gerais do direito comunitário não impõem a um Estado-membro a obrigação de instituir um regime de indemnização do arrendatário cessante pelo senhorio nem conferem directamente ao arrendatário direito a uma indemnização dessa natureza, relativamente à quantidade de referência transferida para o senhorio no termo do contrato de arrendamento.

Quanto às despesas

- 28 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, por despacho de 14 de Outubro de 1991, declara:

A regulamentação comunitária relativa ao regime da imposição suplementar sobre o leite instituída pelo Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho, 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, pelo Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos, 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, bem como os princípios gerais do direito comunitário não impõem a um Estado-membro a obrigação de instituir um regime de indemnização do arrendatário cessante pelo senhorio nem conferem

directamente ao arrendatário um direito a uma indemnização dessa natureza, relativamente à quantidade de referência transferida para o senhorio no termo do contrato de arrendamento.

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Edward

Joliet

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 24 de Março de 1994.

O secretário

O presidente

R. Grass

O. Due