CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN

apresentadas em 19 de Janeiro de 1994 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. À semelhança do processo Kydep/Conselho e Comissão [1], ainda pendente neste Tribunal — em que apresentámos conclusões em 15 de Setembro de 1993 —, as questões prejudiciais que nos foram submetidas no presente processo dizem igualmente respeito às consequências que advieram, para uma empresa grega, do acidente nuclear ocorrido em Chernobil em 26 de Abril de 1986. O Dioikitiko Efeteio, Athinon (tribunal administrativo de recurso de Atenas) pede ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, a título prejudicial, sobre a validade e a natureza jurídica de um telex que a Comissão enviou às representações permanentes dos Estados-membros em 24 de Julho de 1986, bem como sobre a interpretação a dar aos Regulamentos (CEE) n.os 2730/79 [2] e 3665/87 [3] da Comissão, que estabelecem regras comuns de aplicação do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas [4]. Foi no quadro de um processo movido pelo Estado helénico à sociedade anónima «Ellinika Dimitriaka» que o órgão jurisdicional de reenvio decidiu sobre as questões que submeteu ao Tribunal de Justiça.

O quadro legislativo

2. O texto do artigo 15.° do Regulamento n.° 2730/79, na redacção que consta do artigo 13.° do Regulamento n.° 3665/87, é o seguinte:

«Não será concedida qualquer restituição quando os produtos não são de qualidade sã, leal e comerciável e, caso esses produtos se destinem à alimentação humana, quando a sua utilização para esse fim ficar excluída ou consideravelmente diminuída devido às suas características ou ao seu estado.»

No que diz mais especificamente respeito aos cereais, há uma disposição análoga nos n.os 1 e 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1569/77 da Comissão, de 11 de Julho

* Língua original: neerlandês.

1 — C-146/91.

2 — De 29 de Novembro de 1979 (JO L 317, p. 1; EE 03 F17 p. 3).

3 — De 27 de Novembro de 1987 (JO L 351, p. 1).

4 — Não alcançamos o que é que a interpretação do Regulamento n.° 2730/79 tem a ver com este processo. Efectivamente, este regulamento foi revogado pelo artigo 50.° do Regulamento n.° 3665/87 com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1988, quer dizer, antes das exportações em questão. O regime transitório, em virtude do qual este regulamento continuou a aplicar-se depois de 1 de Janeiro de 1988 «às exportações relativamente às quais as declarações de exportação foram aceites antes da entrada em vigor do... regulamento (n.° 3665/87)» (artigo 50.°, primeiro travessão, do Regulamento n.° 3665/87), também não nos parece aplicável no caso em apreço.

de 1977 [5]. É o seguinte o texto desta disposição:

«1. Para serem aceites à intervenção, os cereais devem ser sãos, íntegros e comercializáveis.

2. São considerados como sãos, íntegros e comercializáveis, quando da cor própria do cereal em causa, isentos de cheiros, de predadores vivos (incluindo os ácaros) em todos os seus estádios de desenvolvimento e quando satisfazem os critérios de qualidade mínima que constam em anexo.»

3. Logo a seguir ao acidente nuclear ocorrido em Chernobil em 26 de Abril de 1986 e que provocou a contaminação radioactiva de um grande número de produtos agrícolas, a Comissão e o Conselho tomaram uma série de medidas provisórias [6]. Foi assim que, em 6 de Maio de 1986, a Comissão endereçou aos Estados-membros a Recomendação 86/156/CEE respeitante à coordenação das medidas que estes tinham tomado ou tencionavam tomar com o objectivo de impedir o lançamento no mercado dos produtos agrícolas contaminados [7]. Esta recomendação criava tolerâncias máximas de radioactividade para um certo número destes produtos (com excepção do trigo) e estabelecia como princípio que os Estados-membros devem

«submeter os produtos que exportam a estes mesmos limites e, de modo geral, aos mesmos controlos relativos à radioactividade que os que visam o seu próprio mercado» (n.° 2).

4. Em 12 de Maio de 1986, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1388/86, que suspendeu até 31 de Maio de 1986 inclusive as importações de certos produtos agrícolas originários de sete países da Europa de Leste (com excepção, mais uma vez do trigo) [8]. Na véspera do termo do período de suspensão, ou seja, em 30 de Maio de 1986, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1707/86 «relativo às condições de importação de produtos agrícolas originários de países terceiros na sequência do acidente ocorrido na central nuclear de Chernobil» [9]. Ao contrário dos regulamentos precedentes, o Regulamento n.° 1707/86 era também aplicável ao trigo e tinha em conta o grau de contaminação radioactiva dos produtos agrícolas em causa. Em vez de proibir, pura e

5 — Regulamento que fixa os procedimentos e condições da tomada a cargo dos cereais pelos organismos de intervenção (JO L 174, p. 15; EE 03 F12 p. 234).

6 — Para uma visão mais completa dessas medidas, remetemos para as conclusões que apresentámos no processo Kydep (C-146/91, acórdão de 15 de Setembro de 1994), ainda não publicadas na Colectânea, n.os 4 a 11.

7 — Recomendação da Comissão, dirigida aos Estados-membros, relativa à coordenação das medidas nacionais tomadas a respeito dos produtos agrícolas na sequência das precipitações radioactivas provenientes da União Soviética (JO L 118, p. 28).

8 — Regulamento relativo à suspensão das importações de certos produtos agrícolas originários de certos países terceiros (JO L 127, p. 1). Os produtos em questão eram originários da Bulgária, da Hungria, da Jugoslávia, da Polónia, da Roménia, da Checoslováquia e da União Soviética.

9 — JO L 146, p. 88. As modalidades de aplicação foram fixadas pelo Regulamento (CEE) n.° 1762/86 da Comissão, de 5 de Junho de 1986 (JO L 152, p. 41).

simplesmente, as importações originárias dos referidos sete países, impôs limites máximos, abaixo dos quais era autorizada a importação. Os artigos 2.° e 3.°, nomeadamente, previam o seguinte:

«(Artigo 2.°) Sem prejuízo das outras disposições em vigor, a colocação em livre prática dos produtos referidos no artigo 1.° está sujeita à condição de que respeitem as tolerâncias máximas fixadas no artigo 3.°

(Artigo 3.°) As tolerâncias máximas referidas no artigo 2.° são as seguintes:

a radioactividade máxima acumulada de césio 134 e 137 não deve ultrapassar:

— 370 Bq/kg para o leite das posições 04.01 e 04.02 da pauta aduaneira comum, bem como para os géneros alimentícios destinados à alimentação especial dos lactentes durante os quatro a seis primeiros meses de vida...

— 600 Bq/kg para todos os outros produtos em causa.»

5. O prazo de validade do Regulamento n.° 1707/86, inicialmente limitado a 30 de Setembro de 1986, foi prorrogado por duas vezes, uma primeira vez até 28 de Setembro de 1987 [10] e depois até 31 de Outubro de 1987 [11]. Só em 22 de Dezembro de 1987 é que o Conselho adoptou dois novos regulamentos dotados, desta vez, de um carácter mais definitivo. O Regulamento (CEE) n.° 3955/87 [12] prorrogou pelo período de dois anos após a sua entrada em vigor [13] os limites máximos de 370 e 600 Bq/kg definidos pelo Regulamento n.° 1388/86.

O Regulamento (Euratom) n.° 3954/87 [14] tem um prazo de validade indeterminado e fixa o procedimento que permitirá no futuro, em caso de urgência, definir o procedimento a seguir para fixar os níveis máximos tolerados de contaminação radioactiva dos produtos alimentares e dos alimentos para animais «que podem ser comercializados na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica que possa provocar ou tenha provocado uma contaminação radioactiva significativa de géneros alimentícios e de alimentos para ani-

10 — Pelo Regulamento (CEE) n.° 3020/86 do Conselho, de 30 de Setembro de 1986, que prorroga o prazo de validade do Regulamento (CEE) n.° 1707/86 relativo às condições de importação de produtos agrícolas originários de países terceiros na sequência do acidente ocorrido na central nuclear de Chernobil (JO L 280, p. 79).

11 — Pelo Regulamento (CEE) n.° 624/87 do Conselho, de 27 de Fevereiro de 1987, que prorroga o prazo de validade do Regulamento (CEE) n.° 1707/86 relativo às condições de importação de produtos agrícolas originários de países terceiros na sequência do acidente ocorrido na central nuclear de Chernobil (JO L 58, p. 101) (*errata* JO 1987, L 62, p. 31).

12 — Regulamento relativo às condições de importação de produtos agrícolas originários de países terceiros na sequência do acidente ocorrido na central nuclear de Chernobil (JO L 371, p. 14).

13 — V. artigo 7.° O Regulamento entrou em vigor em 30 de Dezembro de 1987, ou seja, no dia da sua publicação no Jornal Oficial (artigo 8.°).

14 — JO L 371, p. 11.

mais» (artigo 1.°). Para este efeito, o artigo 2.° prevê nomeadamente:

«1. Logo que a Comissão receba... informações oficiais sobre acidentes ou sobre qualquer outro caso de emergência radiológica que comprovem que os limites máximos tolerados referidos no anexo podem vir a ser ou foram atingidos, adoptará imediatamente, sempre que as circunstâncias assim o exigirem, um regulamento que torne aplicáveis esses níveis máximos tolerados.

2. O período de vigência de qualquer regulamento na acepção do n.° 1 será tão limitado quanto possível...».

O anexo a que o regulamento se refere intitula-se «níveis máximos tolerados para os géneros alimentícios e para os alimentos para animais (Bq/kg ou Bq/l)».

6. A regulamentação que acabamos de descrever diz respeito à *importação* para a Comunidade de produtos agrícolas originários de países terceiros. A Comissão e o Conselho não revelaram a mesma diligência na adopção de normas relativas à *exportação*, para países terceiros, de produtos agrícolas originários da Comunidade. O que não impediu a Comissão de enviar um telex às representações permanentes dos Estados-membros em 24 de Julho de 1986. Este telex — que é o mesmo que está em causa no processo Kydep — tem a seguinte redacção:

«Chama-se a atenção dos Estados-membros para o facto de as normas comunitárias em matéria de compra de intervenção preverem, regra geral, que os produtos propostos devem ser de qualidade sã, leal e comerciável, ou não conter substâncias susceptíveis de prejudicar a saúde humana. Além disso, qualquer produto agrícola que, pelas suas características, não seja comercializável, também não pode ser objecto de um contrato de compra.

Por outro lado, relativamente aos produtos para os quais seja pedida uma restituição à exportação, lembra-se que, nos termos do disposto no artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 2730/79 (JO L 317, de 12 de Dezembro de 1979), a restituição é concedida para os produtos de qualidade sã, leal e comerciável e que pelas suas características ou pelo seu estado não devem ser excluídos da alimentação humana.

Tendo em conta o que precede e à luz do Regulamento (CEE) n.° 1707/86 do Conselho (JO L 146, de 31 de Maio de 1986), deve considerar-se que os produtos que não respeitem os limites máximos admissíveis de radioactividade fixados pelo artigo 3.° do mesmo regulamento não reúnem os requisitos para a compra de intervenção, nem as condições para obtenção de restituições à exportação. Em consequência, os custos

financeiros a eles respeitantes não serão cobertos pelo FEOGA» [15].

7. O princípio aplicado no telex, segundo o qual não pode ser concedida nenhuma restituição à *exportação* caso sejam ultrapassados os níveis de tolerância máximos respectivamente de 370 e 600 Bq/kg aplicáveis à *importação*, foi confirmado pelo Regulamento (CEE) n.° 3494/88 que a Comissão adoptou em 9 de Novembro de 1988 [16] (isto é, depois da exportação do trigo em causa). O artigo 3.° deste regulamento aditou o seguinte parágrafo ao artigo 13.° do Regulamento n.° 3665/87 (supra-referido, n.° 2):

«Nenhuma restituição será concedida se os produtos excederem os níveis máximos admissíveis de radioactividade aplicáveis nos termos da regulamentação comunitária. Os níveis aplicáveis aos produtos em causa, independentemente da sua origem, contaminados na sequência do acidente ocorrido na central nuclear de Chernobil, são os fixados no artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 3955/87 do Conselho...».

8. Devemos ainda mencionar um último regulamento da Comissão que, embora ainda não estivesse em vigor no momento em que as operações de exportação em causa tiveram lugar, ocupa um lugar importante nas observações das partes. O Regulamento (CEE) n.° 2751/88 da Comissão, de 2 de Setembro de 1988 [17], foi adoptado com base no artigo 8.° do Regulamento n.° 2727/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975 [18], nos termos do qual podem ser tomadas medidas particulares de intervenção quando a situação do mercado em determinadas partes da Comunidade o exige. Foi por via desta medida que o Regulamento n.° 2751/88 autorizou a concessão de restituições à exportação relativamente a 300 000 toneladas de trigo duro a exportar da Grécia. Para poder beneficiar das restituições, o trigo deveria provir em 40% da colheita grega de 1986, ou seja, da colheita que mais sofreu com o acidente nuclear de Chernobil, e incluir pelo menos 30% de trigo saído de determinados armazéns na Grécia.

O contexto do processo

9. Em Abril-Maio de 1988, foram carregadas num navio com destino à Coreia do Sul, por conta da Ellinika Dimitriaka, 55 000 toneladas de trigo. O carregamento era composto por 25 000 toneladas de trigo duro proveniente da Grécia e por dois lotes de trigo duro proveniente de França, de 24 500 toneladas e de 5 500 toneladas. Uma análise efectuada

15 — Telex n.° VS-S-1/1187/86/D1/GG/G8, assinado pelo Sr. Legras, director-geral da Agricultura.

16 — Regulamento que altera o Regulamento (CEE) n.° 3154/85, que estabelece as regras de aplicação administrativa dos montantes compensatórios monetários, bem como o Regulamento (CEE) n.° 548/86 relativo às regras de aplicação dos montantes compensatórios«adesão» e o Regulamento (CEE) n.° 3665/87, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 306, p. 24).

17 — Regulamento relativo a uma medida especial de intervenção para o trigo duro na Grécia (JO L 245, p. 13).

18 — Regulamento que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais (JO L 281, p. 1), revogado a partir da campanha de comercialização 1993/1994 e substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 1766/92 do Conselho, de 30 de Junho 1992 (JO L 181, p. 21).

por um perito agrícola (cujos resultados são reproduzidos no verso de um dos dois formulários de declaração) e uma análise efectuada por um instituto científico, permitiram apurar que o trigo grego apresentava uma taxa de contaminação radioactiva de 1078 Bq/kg.

Sabendo que o trigo grego era demasiado radioactivo para satisfazer as normas que a Comissão tinha definido no seu telex de 24 de Julho de 1986, a Ellinika Dimitriaka fez vir de França trigo de qualidade sã ou muito ligeiramente contaminado pela radioactividade. O trigo francês foi armazenado em silos distintos. Os lotes de trigo grego e francês foram, aliás, carregados separadamente (mas alternadamente). No total foram apresentadas quatro declarações diferentes à alfândega, que emitiu quatro autorizações de carregamento distintas [19].

10. Os lotes grego e francês foram mais tarde misturados no barco. Parece que se encontra provado que a taxa média de radioactividade da quantidade total de trigo transportado se elevava a 470 Bq/kg e se situava, portanto, abaixo do limite de tolerância de 600 Bq/kg fixado pelo Conselho no Regulamento n.° 1707/86 para a *importação* para a Comunidade de produtos agrícolas originários de países terceiros. É o que se deduz das análises efectuadas pela Wirtschaftskammer Weser-Ems, com base em amostras que tinham sido recolhidas pela sociedade inglesa de controlo Caleb Brett nos porões do navio, a pedido da Ellinika Dimitriaka. Sem contestar as análises efectuadas pela sociedade inglesa, as autoridades gregas observaram que não tinham estado presentes na altura dos controlos e que não tinham assim podido controlar quais os cereais analisados e de que modo é que os controlos tinham sido organizados.

11. Depois de ter recebido um aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros grego, com data de 6 de Fevereiro de 1989, que recomendava essa solução, as instâncias gregas competentes recusaram conceder à Ellinika Dimitriaka restituições à exportação relativamente às 25 000 toneladas de trigo grego cuja radioactividade excedia a norma de 600 Bq/kg, na altura do carregamento do navio. Consideraram, efectivamente, que a norma de 600 Bq/kg aplicável à *importação* proveniente de países terceiros devia ser analogicamente aplicada em caso de *exportação* da Comunidade com destino a países terceiros, opinião esta que julgam corroborada pelo referido telex da Comissão de 24 de Julho de 1986. Como a Ellinika Dimitriaka apresentou não uma, mas quatro declarações aduaneiras distintas, os lotes de trigo grego e de trigo francês tinham que ser analisados separadamente, segundo as autoridades gregas: o trigo francês satisfazia as normas aplicáveis e podia, consequentemente, beneficiar das restituições à exportação, ao passo que o trigo grego não era conforme a essas normas e não podia, portanto, beneficiar dessas restituições.

19 — Como pode ler-se no despacho de reenvio, foram carregadas 14 000 toneladas de trigo grego (declaração 502/88) entre 12 e 18 de Abril de 1988; 7 000 toneladas de trigo francês (declaração 530/88) entre 18 e 20 de Abril de 1988; 11 000 toneladas de trigo grego e 17 500 toneladas de trigo francês (declaração 536/88) entre 20 de Abril e 5 de Maio de 1988; e 5 500 toneladas de trigo francês (declaração 643/88). As autorizações de carga foram emitidas respectivamente em 18 e 20 de Abril, 6 e 9 de Maio de 1988.

12. A Ellinika Dimitriaka solicitou, então, a intervenção da Comissão. Num telex, enviado de Bruxelas em 19 de Abril de 1989, a Comissão garantiu às autoridades gregas que o FEOGA suportaria as despesas resultantes da concessão, na íntegra, das restituições à exportação tanto para o trigo grego como para o trigo francês, desde que as autoridades gregas aceitassem rectificar as declarações aduaneiras apresentadas pela Ellinika Dimitriaka, a fim de as tornar conformes ao disposto na Directiva 81/177/CEE do Conselho, de 24 de Fevereiro de 1981 [20]. Porém, as autoridades gregas não aceitaram esta proposta da Comissão, comunicando-lhe que nem a Directiva 81/177/CEE nem a lei grega de aplicação desta permitiam a *substituição* das quatro declarações aduaneiras originárias por um único documento. A Comissão respondeu por carta de 22 de Outubro de 1990 que, depois de melhor considerado, essa substituição não lhe parecia necessária para poder proceder ao pagamento das restituições à exportação.

13. Depois de esgotar todos os procedimentos administrativos possíveis, a Ellinika Dimitriaka interpôs recurso para o tribunal administrativo de primeira instância de Atenas que lhe deu razão e condenou o Estado helénico a pagar-lhe as restituições à exportação que tinha pedido e a liberar as cauções constituídas para a exportação do trigo em questão. O Estado helénico recorreu desta sentença para o Tribunal de recurso administrativo de Atenas que, por sua vez, submeteu ao Tribunal de Justiça quatro questões prejudiciais.

20 — Directiva relativa à harmonização dos procedimentos para exportação de mercadorias (JO L 83, p. 40).

A primeira questão prejudicial. O telex de 24 de Julho de 1986 é válido e tem força vinculativa?

14. O texto da primeira questão é o seguinte:

«O telex da Comissão, de 24 de Julho de 1986, que fixa também para as exportações de produtos para países terceiros os níveis máximos admissíveis de radioactividade que o Regulamento (CEE) n.° 1707/86 estabeleceu para as importações dos mesmos produtos na Comunidade, é válido e vincula os Estados-membros?»

Para formular uma resposta a esta questão, vamos estabelecer uma distinção entre a natureza vinculativa do telex de 24 de Julho de 1986, por um lado, e a validade deste, por outro.

15. Todos os litigantes (isto é, o Estado helénico, a Ellinika Dimitriaka e a Comissão) estão de acordo em afirmar que o telex não tem *nenhuma força vinculativa.* Nas observações escritas que apresentaram, insistiram sobre o carácter «informal», «interpretativo» ou «explicativo» do telex, indicando por essa forma que este não podia constituir uma fonte de obrigações para os Estados-membros (nem, *a fortiori*, para os particulares como a Ellinika Dimitriaka e o seu co-contratante sul-coreano). Este ponto de vista é compartilhado pelo órgão jurisdicio-

nal de reenvio que referiu que o telex «devia ser considerado como uma declaração interpretativa pela Comissão do disposto no Regulamento (CEE) n.° 2730/79, nomeadamente do seu artigo 15.°».

Também é esta a nossa opinião. Nas conclusões que apresentámos no processo Kydep, já tínhamos estado de acordo com a declaração da Comissão que tinha considerado que o telex devia ser considerado, do ponto de vista legal, «como uma nota declarativa ou interpretativa que a Comissão enviou aos Estados-membros, no quadro da colaboração administrativa entre uma e outros, lembrando aos Estados-membros as regras de financiamento das despesas agrícolas pelo FEOGA». Uma nota destas, que, tal como o Governo helénico lembra com razão, não reveste a natureza de um acto obrigatório, na acepção do artigo 189.° do Tratado CE, não é susceptível de vincular os Estados-membros.

É, aliás, esta a solução que decorre claramente da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça desde o acórdão proferido em 27 de Março de 1980 no processo Sucrimex [21]. Este acórdão dizia respeito a um pedido de anulação de um telex (igualmente assinado pelo director-geral da Agricultura da época) que a Comissão tinha enviado, em 3 de Julho de 1979, a um organismo francês responsável pelo pagamento das restituições à exportação. O Tribunal julgou o recurso inadmissível, com o seguinte fundamento:

«Não oferece dúvidas que a aplicação das disposições comunitárias em matéria de restituições à exportação depende dos organismos nacionais designados para esse fim e que a Comissão não tem qualquer competência para tomar decisões relativamente à sua interpretação, mas apenas a faculdade de exprimir a sua opinião, *que não vincula as autoridades nacionais*» (n.° 16) (sublinhado nosso) [22].

16. As opiniões são já menos concordantes quanto à *validade* do telex. A Comissão considera que é válido, a Ellinika Dimitriaka afirma o contrário, e o Governo helénico não se pronuncia.

A Ellinika Dimitriaka avança dois argumentos *contra* a validade do telex. Baseia-se, em primeiro lugar, no anexo ao Regulamento n.° 3954/87 (v. n.° 5, *supra*) que, sob a epígrafe «Níveis máximos tolerados para os géneros alimentícios e para os alimentos para animais», se refere a um nível de radiação

21 — 133/79, Recueil 1980, p. 1299.

22 — Confirmado pelo acórdão de 10 de Junho de 1982, Interagra (217/81, Recueil, p. 2233, n.° 8); acórdão de 18 de Outubro de 1984, Eurico (109/83, Recueil, p. 3581, n.° 20). V. igualmente o despacho que o Tribunal de Justiça proferiu em 17 de Maio de 1989, Itália/Comissão (151/88, Colect., p. 1255, n.° 22); despacho de 13 de Junho de 1991, Sunzest (C-50/90, Colect., p. I-2917, n.° 13); despacho de 8 de Março de 1991, Emerald Meats (C-66/91 e C-66/91 R, Colect., p. I-1143, n.° 30).

de 1 250 Bq/kg [23]. A Ellinika Dimitriaka considera que, se estes níveis de radiação são considerados admissíveis no interior da Comunidade, não é razoável que no seu telex de 24 de Julho de 1986 a Comissão exija que seja respeitado um limite máximo de 600 Bq/kg aquando da exportação de produtos da Comunidade para países terceiros. A Ellinika Dimitriaka considera, a seguir, que, ao enviar o telex de 24 de Julho de 1986, a Comissão excedeu os seus poderes, visto que só uma decisão expressa do *Conselho* podia ter fixado níveis de tolerância para a exportação de mercadorias.

17. Nas conclusões que apresentámos no processo Kydep, afirmámos que o envio do telex não era, sob nenhum ponto de vista, um acto ilegal, bem pelo contrário.

«É perfeitamente normal que, na sua qualidade de guardiã do direito comunitário e autoridade de gestão do FEOGA, a Comissão lembre aos Estados-membros as regras comunitárias que esses Estados devem igualmente aplicar. Também é normal que, no quadro da colaboração administrativa com os Estados-membros, a Comissão dê, a este título, a sua interpretação sobre a aplicação das regras de financiamento pelo FEOGA, uma vez que terá, a seguir, que aplicar essas regras no quadro do apuramento anual das contas do FEOGA [24].

O texto em causa... parece-nos, de resto, que constitui uma interpretação válida das disposições que cita ou que estão em causa» [25].

18. Os argumentos da Ellinika Dimitriaka que acabamos de enunciar não são susceptíveis de nos convencer do contrário. Relativamente ao primeiro argumento, basta lembrar que o Regulamento n.° 3954/87 só foi adoptado em 22 de Dezembro de 1987, quer dizer, cerca de um ano e meio depois do envio do telex. A Ellinika Dimitriaka não pode, pois, inferir do regulamento argumentos capazes de demonstrar que, em 24 de Julho de 1986, existia uma desigualdade de tratamento entre os produtos destinados ao consumo na Comunidade e os produtos destinados à exportação para países terceiros. Mas, mesmo fazendo abstracção deste facto, o nível de contaminação de 600 Bq/kg instituído pelo telex não pode ser comparado com os 1 250 Bq/kg mencionados no anexo ao Regulamento n.° 3954/87. Estas duas normas são de natureza totalmente diferente. A norma de 600 Bq/kg tinha por objectivo fixar *numa dada situação concreta* , ou seja, a situação resultante do acidente nuclear de Chernobil, quais eram os produtos agrícolas que podiam ser lançados em livre prática e bene-

23 — V. a rubrica «Outros géneros alimentícios com exclusão dos géneros alimentícios de menor importância», item «Todos os outros nuclídeos de semivida superior a 10 dias nomeadamente Cs-134 e 137». Os outros itens da mesma rubrica referem limites entre 80 e 2 000 Bq/kg».

24 — V. o artigo 5.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220).

25 — V. ponto 20 das conclusões.

ficiar das restituições. O limite dos 1 250 Bq/kg destina-se a desempenhar um papel de sineta de alarme no caso de uma *eventual situação de urgência no futuro*: quando este limite é ultrapassado ou arrisca sê-lo em qualquer lugar do mundo (e portanto não necessariamente no interior da Comunidade), a Comissão e o Conselho fixam, «se as circunstâncias assim o exigirem», segundo o procedimento definido pelo Regulamento n.° 3954/87, novos níveis de contaminação abaixo dos quais os produtos agrícolas terão de se situar para poderem ser comercializados (v. n.° 5, *supra*). [26]

19. Quanto ao segundo argumento invocado pela Ellinika Dimitriaka, que pretende que a Comissão não tinha poderes para enviar o telex de 24 de Julho de 1986 [27], observa-se o seguinte: a partir do momento em que se admite, como o fazem todas as parte litigantes (incluindo a Ellinika Dimitriaka) que o telex em discussão não impõe qualquer obrigação aos Estados-membros e se limita a fornecer uma interpretação, sem força vinculativa, de regras jurídicas cuja validade não é contestada, não há qualquer motivo, na nossa opinião, para considerar que a Comissão era incompetente. Bem pelo contrário, é à Comissão que incumbe, como já fizemos notar, dar, no quadro da colaboração administrativa com os Estados-membros, a sua interpretação sobre o modo de aplicar as regras relativas ao financiamento pelo FEOGA. Examinaremos mais tarde a questão de saber se a interpretação dada pela Comissão (e aplicada pelo Governo helénico) se justifica.

20. Concluímos, portanto, relativamente a esta primeira questão prejudicial, que o telex que a Comissão enviou às representações permanentes dos Estados-membros em 24 de Julho de 1986 relativo às tolerâncias máximas de radioactividade que devem ser aplicadas para a exportação de produtos com destino a países terceiros é um acto interpretativo que não obriga os Estados-membros e que não excede as competências da Comissão.

A segunda questão prejudicial. Os Estados-membros podiam aplicar analogicamente às operações de exportação as normas que tinham sido definidas para a importação?

21. Resulta da resposta que propusemos dar à primeira questão prejudicial que os Estados-membros não estavam vinculados pelo telex da Comissão de 24 de Julho de 1986 e que não estavam, consequentemente, *obrigados* a declarar automaticamente aplicáveis às operações de exportação os limites de radioactividade aplicáveis às operações de importação. O que o órgão jurisdicional de reenvio deseja ver precisado, em resposta à segunda questão prejudicial, é se os Estados-membros *podiam*, ainda assim, apli-

26 — Nos termos do artigo 5.° do Regulamento n.° 3954/87, os níveis máximos admissíveis que constam do anexo e, nomeadamente, o limite de 1 250 Bq/kg, podem efectivamente ser revistos ou completados, a pedido de um Estado-membro ou da Comissão.

27 — A Ellinika Dimitriaka sustenta também que a Comissão não tinha competência para adoptar o Regulamento n.° 3494/88. Como nenhuma das questões prejudiciais diz respeito a este regulamento — que aliás não estava em vigor no momento das operações de exportação em causa — não nos pronunciaremos a este respeito.

car por analogia às operações de exportação as regras aplicáveis às operações de importação. Mais precisamente, é esta a pergunta:

«Incumbe à Comissão ou aos órgãos competentes dos Estados-membros interpretar, na ausência de uma disposição expressa, o artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 2730/79, então em vigor [actual artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 3665/87], e adoptar para as exportações uma regulamentação análoga à que se aplica às importações, regulamentação esta que determina o que deve entender-se por produtos de qualidade sã, leal e comerciável, *ou, ao invés*, no que diz respeito às restituições, é necessário que exista uma regulamentação comunitária com carácter vinculativo, que defina com precisão os casos em que nenhuma restituição é concedida, para que o organismo nacional possa decidir que o exportador não tem direito a ajuda comunitária... e, *mais especificamente*, era necessária a adopção do Regulamento (CEE) n.° 3494/88 para não ser concedida nenhuma restituição à exportação quando os produtos estão contaminados por um nível de radioactividade que ultrapassa o fixado para as importações de produtos correspondentes?» (sublinhado nosso).

22. Como a Comissão nunca tinha sido confrontada no passado a um acidente nuclear como o de Chernobil, compreende-se que não existisse, na altura do acidente, nenhuma norma harmonizada definindo os níveis máximos de contaminação radioactiva e também que não estivesse previsto nenhum procedimento para a fixação dessas mesmas normas. Pelas mesmas razões, compreende-se também que o vazio jurídico resultante desta situação só progressivamente poderia ser preenchido por normas comunitárias e que, tendo em consideração o facto de que a responsabilidade da Comunidade devia voltar-se prioritariamente para o seu próprio território, estas normas diziam inicialmente respeito à importação de produtos para a Comunidade e só posteriormente se interessaram pela exportação de produtos comunitários para países terceiros.

O que significa que, enquanto se aguardavam regras comunitárias obrigatórias aplicáveis também às operações de exportação, era aos próprios Estados-membros que incumbia, como sublinham com razão a Comissão e o Governo helénico, a definição dos níveis de tolerância aplicáveis para a concessão de restituições à exportação de produtos agrícolas para países terceiros [28]. Na falta de normas comunitárias obrigatórias nesta matéria, é efectivamente aos Estados-membros e não, como resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça a que já fizemos referência *supra* (n.° 15), à Comissão que incumbe a definição com força obrigatória do que se deve entender por «produtos de qualidade sã, leal e comerciável», para efeitos dos artigos 15.° do Regulamento n.° 2730/79, e 13.° do Regulamento n.° 3665/87, a que se refere a questão prejudicial.

23. Por outro lado, a interpretação seguida pelas autoridades gregas que consideraram que as tolerâncias máximas já em vigor para

28 — V. o ponto 17 das conclusões que apresentámos no processo Kydep.

as operações de importação com destino à Comunidade podiam ser aplicadas por analogia às operações de exportação de produtos agrícolas com destino a países terceiros, parece-nos, também pelo seu conteúdo, mais do que razoável. No momento em que as autoridades gregas tiveram que tomar uma decisão, não existiam dúvidas sobre o facto de que se podia dar um tratamento idêntico aos produtos exportados e aos produtos destinados ao consumo no mercado nacional (quer tivessem sido importados quer não), porque o princípio dessa igualdade de tratamento constava já do n.° 2 da Recomendação 86/156 (v. n.° 3, *supra*) e do telex da Comissão de 24 de Julho de 1986 que já acima comentámos (quer dizer, que este princípio já tinha sido retomado na interpretação dada pela Comissão às disposições em causa). Este princípio foi aliás posteriormente confirmado, depois das operações de exportação em causa, no Regulamento n.° 3494/88 (v. n.° 7, *supra*).

Não é, aliás, esta interpretação razoável? Efectivamente, não vemos como é que um Estado-membro poderia justificar o sinal verde à exportação (e portanto ao consumo noutro mercado) de produtos agrícolas que não foram julgados próprios para consumo no mercado nacional.

24. É por esta razão que concluímos, em resposta à segunda questão prejudicial, que, na falta de normas comunitárias obrigatórias nesta matéria, as autoridades competentes dos Estados-membros podiam aplicar por analogia às exportações de produtos agrícolas as regras aplicáveis às operações de importação de produtos análogos originários de países terceiros, enunciadas no artigo 15.° do Regulamento n.° 2730/79 e no artigo 13.° do Regulamento n.° 3665/87.

A quarta questão prejudicial. As declarações originais podiam ser rectificadas *a posteriori*?

25. É por uma questão de lógica que vamos tratar da quarta questão prejudicial antes de abordar a terceira. Se a situarmos no contexto do conjunto das questões postas, a quarta questão do tribunal administrativo de recurso de Atenas incide, no fundo, sobre a questão de saber se uma autoridade pública, como o Governo helénico, se pode basear no artigo 7.° da Directiva 81/177 para recusar, em circunstâncias como as do caso ora em apreço, a substituição das quatro declarações aduaneiras originais por um único documento.

Se viesse a verificar-se que essa recusa não se justificava, teriam que ser pagas à Ellinika Dimitriaka as restituições à exportação. Na hipótese contrária — a de a recusa se justificar — tal não significaria porém necessariamente que a Ellinika Dimitriaka não poderia fazer valer o direito às restituições: o pagamento das restituições poderia efectivamente justificar-se ainda com base noutros factores, *mesmo sem rectificação das declarações aduaneiras* . É esse o problema em causa relativa-

mente à terceira questão, cuja pertinência depende, assim, da resposta que se der à quarta questão. É esse o motivo que nos leva a responder-lhe só depois de ter respondido à quarta questão.

26. O texto da quarta questão prejudicial é o seguinte:

«O disposto no artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 3665/87 refere-se unicamente ao cálculo das ajudas à exportação e não diz respeito ao artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 3665/87, que é relativo à exclusão da concessão da referida ajuda comunitária quando os produtos exportados não sejam de qualidade sã, o que torna desnecessária a rectificação das referidas declarações?»

O artigo 3.° a que a questão se refere consta das «Disposições gerais» do Regulamento n.° 3665/87 e prescreve, designadamente:

«1. Por dia de exportação entende-se a data em que o serviço aduaneiro aceita a declaração de exportação em que se indica que será pedida uma restituição.

2. A data de aceitação da declaração de exportação determina:

a) a taxa de restituição aplicável...

b) os ajustamentos a efectuar, se for caso disso, nas taxas de restituição...

3. É equiparado à aceitação da declaração de exportação qualquer acto com os mesmos efeitos jurídicos que essa aceitação.

4. *O dia da exportação é determinante para estabelecer a quantidade, natureza e características do produto exportado.*

5. O documento utilizado aquando da exportação para beneficiar de uma restituição deve conter todos os dados necessários para o cálculo do montante da restituição e, nomeadamente...

Caso o documento referido no presente número seja a declaração de exportação, esta deve conter, para além dessas indicações, a menção 'código restituição'.

6. No momento dessa aceitação ou desse acto, os produtos ficam sob controlo aduaneiro até à sua saída do território aduaneiro da Comunidade» (sublinhado nosso).

27. Tal como está formulada, a quarta questão prejudicial só pode ter, em nossa opinião, uma resposta negativa. O artigo 3.°, que é designado como «disposição geral» pelo Regulamento n.° 3665/87, não se relaciona apenas com o cálculo das restituições à exportação (de que trata o n.° 2 do artigo), mas é igualmente determinante para «para estabelecer a quantidade, natureza e características do produto exportado» (como prevê o n.° 4 do artigo). Ora é precisamente esse o objecto do artigo 13.° do Regulamento n.° 3665/87, que se refere à«natureza e às características do produto exportado»: lido em conjugação com os n.^{os} 3 e 4 do artigo 3.° do mesmo regulamento, proíbe a concessão de restituições à exportação relativamente a produtos que não tivessem qualidade sã, leal e comerciável no dia da exportação.

Em resposta à quarta questão prejudicial tal como esta foi formulada pelo órgão jurisdicional de reenvio, só podemos concluir que o artigo 3.° do Regulamento n.° 3665/87 diz também respeito ao artigo 13.° do mesmo regulamento, de modo que não se pode afirmar que o n.° 4 do artigo 3.° não tem relevância para a apreciação da «qualidade sã, leal e comerciável» dos produtos em causa, qualidade de que o artigo 13.° faz depender a concessão de restituição.

28. Consideramos, no entanto, que a quarta questão prejudicial, e a resposta que lhe dermos, devem ser colocadas num contexto mais largo. Resulta efectivamente dos considerandos do despacho de reenvio que esta questão se relaciona com a recusa das autoridades gregas competentes de rectificar, como a Comissão tinha proposto, as quatro declarações aduaneiras originais apresentadas pela Ellinika Dimitriaka, substituindo-as por uma única declaração, para poderem ainda ser tomadas em consideração para a concessão de restituições à exportação (v. n.° 11, *supra*). A questão que se põe é a de saber se, como pretende o Governo helénico, o artigo 7.° da Directiva 81/177/CEE, que sujeita a condições muito estritas a rectificação das declarações de exportação, impede realmente essa rectificação.

É claro que esta questão esteve igualmente na origem da quarta questão prejudicial. Tendo todas as partes tomado posição sobre este aspecto nas suas observações escritas (v. n.° 30, *infra*), vamos examiná-la mais atentamente.

29. O artigo 7.° da Directiva 81/177/CEE tem a seguinte redacção:

«1. O declarante será autorizado, a seu pedido e com as reservas seguidamente indicadas, a rectificar... as declarações...

a) a rectificação deve ser pedida antes das mercadorias terem deixado a estância

aduaneira ou o local designado para esse efeito, salvo se esse pedido incidir sobre elementos cuja exactidão os serviços aduaneiros tenham a possibilidade de verificar mesmo na ausência das mercadorias;

b) a rectificação já não poderá ser permitida quando o pedido for formulado depois dos serviços aduaneiros terem informado o declarante da intenção de procederem à verificação das mercadorias ou de que detectaram a inexactidão das menções em causa;

c) a rectificação não deve ter por efeito fazer incidir a declaração sobre mercadorias diferentes das inicialmente mencionadas.

2. Os serviços aduaneiros podem permitir ou exigir que as rectificações referidas no n.° 1 sejam efectuadas mediante a entrega de uma nova declaração destinada a substituir a original. Nesse caso, a data a considerar para a determinação dos direitos de exportação respeitantes às mercadorias em causa e para a aplicação das outras disposições que regulam a exportação será a data da aceitação da declaração original.»

30. O ponto de vista do *Governo helénico* sobre a aplicação desta disposição no presente processo é suficientemente conhecido: segundo ele, esta disposição proíbe a rectificação das declarações aduaneiras proposta pela Comissão, nomeadamente porque a Ellinika Dimitriaka não pediu essa rectificação «antes das mercadorias terem deixado a estância aduaneira ou o local designado para esse efeito», como o exige o artigo 7.°, n.° 1, alínea a).

Segundo a *Ellinika Dimitriaka*, o artigo 7.° da Directiva 81/177/CEE permitia que as declarações fossem rectificadas desde que, como prescreve o n.° 1, alínea a) do artigo, a rectificação não tivesse por objecto nenhuma modificação relativa às próprias mercadorias. As autoridades gregas também não poderiam basear-se na alínea b) do n.° 1 do mesmo artigo para justificarem a recusa de rectificação das declarações. Só poderiam fazê-lo se contestassem a exactidão das respostas dadas pela Ellinika Dimitriaka na sua declaração.

A *Comissão* considera, quanto a ela, que as condições para a rectificação das declarações devem ser interpretadas restritivamente de modo a impedir os abusos. Considera, porém, que tendo em consideração as particularidades do caso em apreço, se deveria procurar uma solução pragmática, para permitir o pagamento das restituições. Considera que, se fosse caso disso, o Governo helénico podia, mesmo sem rectificação formal, considerar as quatro declarações aduaneiras distintas como uma única declaração.

31. Também é nossa opinião que as condições a que o artigo 7.°, n.° 1, alínea b) sujeita a rectificação de declarações aduaneiras devem ser interpretadas restritivamente, a fim de evitar, tanto quanto possível, as fraudes.

Não há dúvida que, no presente caso, a Ellinika Dimitriaka *não pediu* a rectificação das declarações «antes das mercadorias terem deixado a estância aduaneira ou o local designado para esse efeito». A condição enunciada no artigo 7.°, n.° 1, alínea a) da Directiva 81/177 só pode, por conseguinte, considerar-se satisfeita se o pedido de rectificação da declaração «incidir sobre elementos cuja exactidão os serviços aduaneiros tenham a possibilidade de verificar mesmo na ausência das mercadorias».

32. A Comissão parece considerar que estamos perante esse caso. Efectivamente, o representante da Comissão declarou na audiência que a radioactividade de uma mistura de trigo grego contaminado e de trigo são ou menos contaminado podia ser calculada em termos puramente «matemáticos». Na prática, considera-se efectivamente que a radioactividade da mistura é a média de radioactividade de cada um dos lotes de trigo que foram misturados, sem verificar de que modo e em que medida se procedeu à mistura.

Se se aplicar esta tese ao presente processo, isto significa, em primeiro lugar, que as autoridades aduaneiras gregas, que controlaram a radioactividade dos diferentes lotes de trigo grego e de trigo francês, teriam podido calcular a radioactividade da mistura dos lotes por aplicação de um método matemático e verificar, assim, mesmo sem a presença das mercadorias, a exactidão dos dados fornecidos em apoio do pedido de rectificação das declarações. A condição a que se refere o artigo 7.°, n.° 1, alínea a) da Directiva 81/177/CEE seria assim ainda satisfeita.

Além disso, prossegue a Comissão, esse cálculo «matemático» seria conforme ao disposto no Regulamento n.° 2751/88 — que generalizava o regime graças ao qual trigo grego contaminado misturado com trigo não contaminado podia ser exportado para países terceiros (v. *supra*, n.° 8) — de modo que, depois da entrada em vigor deste último regulamento em 4 de Setembro de 1988, não havia qualquer objecção a que a Ellinika Dimitriaka fizesse valer o seu direito às restituições que lhe foram recusadas, porque os factos ocorreram numa data anterior.

33. Não vemos qual o fundamento da afirmação feita pela Comissão na audiência. O artigo 6.°, n.° 3 do Regulamento n.° 2751/88 que invoca (e que ainda não era aplicável no momento em que ocorreram os factos) parece-nos, ao contrário, excluir um controlo puramente matemático da mistura de trigo radioactivo com trigo não contaminado. Os dois primeiros parágrafos do n.° 3 dispõem o seguinte:

«A restituição adjudicada só pode ser concedida... quando a qualidade do trigo duro

exportado corresponder, no mínimo, à qualidade exigida para a intervenção, tal como definida pelo Regulamento (CEE) n.° 1569/77. Todavia, a percentagem máxima de grãos partidos é aumentada para 8%, a das impurezas diversas para 5% e o peso específico mínimo para 75 quilogramas por hectolitro.

Com este objectivo, o organismo competente procede a uma análise da mercadoria carregada e mantém à disposição da Comissão uma amostra suplementar de cada lote, colhida e selada na presença do adjudicatário ou do seu representante.»

Decorre claramente deste texto que uma intervenção activa das autoridades nacionais competentes é requerida para a análise das mercadorias carregadas: são *estas* que ordenam que se proceda à análise, que é efectuada em presença do adjudicatário ou do seu representante a fim de verificar se as normas de qualidade exigíveis para a intervenção — e portanto, também, as normas aplicáveis em matéria de contaminação radioactiva [29] — foram respeitadas; mantêm igualmente uma amostra suplementar ao dispor da Comissão. Se o regulamento exige uma análise das mercadorias, isso significa igualmente que um cálculo puramente «matemático» da radioactividade de uma mistura de cereais não pode ser aceite. O que nos parece, aliás, perfeitamente normal: se a Comunidade admitisse a intervenção ou a restituição relativamente a uma mistura de diferentes lotes de trigo unicamente com base em considerações matemáticas, sem verificar se a mistura foi efectivamente feita, nada garantiria, com um grau de probabilidade suficiente, que os diferentes lotes foram suficientemente misturados na sua totalidade, de modo a ficarem aquém das taxas máximas aplicáveis de radioactividade.

34. O Regulamento n.° 2751/88, que entrou em vigor depois dos factos, não fornece qualquer argumento a favor do cálculo matemático do grau de contaminação dos lotes de trigo misturados. Pelo contrário, este regulamento parece exigir, também ele, que o cálculo deste grau de contaminação seja efectuado com base numa análise, análise esta que põe a cargo das instâncias nacionais competentes. Parece-nos igualmente que é este o sentido que deve ser dado à expressão «elementos cuja exactidão os serviços aduaneiros tenham a possibilidade de verificar mesmo na ausência das mercadorias» constante da alínea a) do n.° 1 do artigo 7.° da Directiva 81/177/CEE, aplicável no momento em que ocorreram os factos. Ora, se o grau de contaminação dos lotes de trigo misturados não pode ser calculado matematicamente, a exactidão do cálculo efectuado pela alfândega, na ausência das mercadorias, só pode ser verificada com base numa análise efectuada sob o seu controlo por um instituto de análise independente.

Chegamos assim à conclusão de que, em circunstâncias como as do caso em apreço, não estão reunidas as condições a que o n.° 1 do artigo 7.° da Directiva 81/177/CEE sujeita a

29 — As normas aplicáveis em matéria de radioactividade são parte integrante dos critérios de qualidade dos cereais que o Regulamento n.° 1569/77 fixou para a intervenção: v. o ponto 21 das conclusões que apresentámos no processo Kydep.

rectificação *a posteriori* das declarações aduaneiras.

A terceira questão prejudicial. Não se justificará o pagamento das restituições no caso em apreço, mesmo sem substituição das declarações originais?

35. Com a terceira questão prejudicial — que reveste uma importância muito particular, tendo em conta a resposta que demos à quarta questão (v. n.° 25, *supra*) —, o tribunal administrativo de recurso de Atenas quer que lhe seja dito se, para além das declarações aduaneiras, devem ser tomados em conta outros factores para determinar se, em circunstâncias como as do presente caso, devem ainda assim ser pagas restituições à exportação. É a seguinte a redacção desta questão:

«No caso de se admitir que se pode, por via de interpretação, proibir a concessão de restituições quando os produtos não sejam sãos, nos termos fixados para a importação dos mesmos produtos para os Estados-membros, o único elemento a considerar relativamente às características do carregamento é a declaração de exportação na data da sua aceitação pelo serviço das alfândegas, como prevê o artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 3665/87 e, consequentemente, é indiferente, para efeitos de pagamento das ajudas comunitárias, que, depois dessa data, o carregamento tenha sido misturado nos porões do navio, com o objectivo de evitar que o produto exportado — que já não pode ser separado — ultrapasse os níveis máximos admissíveis de radioactividade, ou, pelo contrário, essa mistura impõe que se rectifiquem as declarações de exportação após a sua aceitação pelo serviço aduaneiro?»

36. Depois de as autoridades gregas lhe terem anunciado que, à luz do disposto no n.° 1 do artigo 7.° da Directiva 81/177/CEE, consideravam impossível substituir as quatro declarações originais da Ellinika Dimitriaka por um único documento, a *Comissão* informou-as, por carta de 22 de Outubro de 1990 (v. n.° 12, *supra*), que, depois de melhor considerado, não lhe parecia necessária essa substituição para proceder ao pagamento das restituições à exportação. Foi, aliás, este o ponto de vista que defendeu também neste Tribunal, quando se referiu às «especificidades das operações de exportação em causa».

O *Governo helénico,* pelo seu lado, considera que, sem rectificação das declarações aduaneiras, é impossível o pagamento das restituições à exportação. Como é óbvio, a *Ellinika Dimitriaka* não perfilha este ponto de vista. Considera ter, de qualquer modo, direito às restituições, por aplicação do princípio da confiança legítima e do princípio da proporcionalidade.

37. O princípio da confiança legítima e o princípio da segurança jurídica fazem parte

da ordem jurídica comunitária [30]. Infringir estes princípios constitui uma violação do Tratado [31]. O mesmo acontece com o princípio da proporcionalidade que proíbe, nomeadamente, que se imponham às empresas encargos mais pesados do que os que seriam necessários para atingir os objectivos que as autoridades (comunitárias ou nacionais) se propuseram, como, no caso, a protecção da saúde pública [32]. Destes princípios pode, pois, normalmente decorrer que a Ellinika Dimitriaka tem igualmente direito às restituições à exportação para o trigo grego radioactivo, mesmo sem ter havido nenhuma rectificação das declarações aduaneiras originais.

38. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, é ao órgão jurisdicional nacional que incumbe, no quadro do processo prejudicial previsto pelo artigo 177.° do Tratado CEE, aplicar o direito comunitário e os princípios gerais que dele são parte integrante ao conjunto dos factos concretos do caso que lhe foi submetido [33]. Pode acontecer que, nessa altura, o juiz nacional verifique que um só e o mesmo princípio geral é reconhecido tanto na ordem jurídica comunitária como na sua própria ordem jurídica nacional, mas que não confere o mesmo grau de protecção jurídica nas duas ordens jurídicas. O acórdão Deutsche Milchkontor, proferido pelo Tribunal de Justiça em 21 de Setembro de 1983, é uma boa ilustração do que afirmamos [34]. O acórdão referia-se a uma disposição legal alemã que, com base no princípio da confiança legítima e no princípio da segurança jurídica, arriscava tornar impossível a devolução de auxílios comunitários indevidamente concedidos. Depois de salientar que o princípio da confiança legítima e o princípio da segurança jurídica integram tanto a ordem jurídica comunitária como as ordens jurídicas nacionais, o Tribunal declarou que:

«O direito comunitário não é contrário a que a legislação nacional em causa, para a exclusão da recuperação de ajudas indevidamente pagas, tenha em consideração critérios como a protecção da confiança legítima... com a reserva, porém, de que sejam os mesmos os requisitos previstos para a recuperação de prestações financeiras inteiramente nacionais e que seja integralmente tido em consideração o interesse da Comunidade» (n.° 33).

39. Este acórdão permite uma aplicação do princípio da confiança legítima no direito nacional, mesmo que a protecção jurídica ligada a essa aplicação vá além da protecção jurídica oferecida pelo direito comunitário (e ainda que essa aplicação afecte ligeiramente os interesses financeiros da Comunidade).

30 — V. o acórdão de 3 de Maio de 1978, Töpfer/Comissão (112/77, Recueil, p. 1019, n.° 19); acórdão de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor/Alemanha (205/82 a 215/82, Recueil, p. 2633, n.° 30); acórdão de 16 de Julho de 1992, Legros (C-163/90, Colect., p. I-4625, n.° 30). Além do princípio da confiança legítima, o Tribunal de Justiça aplica também o «princípio geral do respeito dos direitos adquiridos», como se pode ver nomeadamente no acórdão de 16 de Maio de 1979, Tomadini/Administração italiana das Finanças do Estado (84/78, Recueil, p. 1801, n.° 25).

31 — Acórdão Töpfer, p. 1033, n.° 19.

32 — V. nomeadamente o acórdão de 24 de Outubro de 1973, Balkan (5/73, Recueil, p. 1091, n.° 22); acórdão de 18 de Março de 1980, Ferriera Valsabbia/Comissão (154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 263/78 e 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 e 85/79, Recueil, p. 907, n.° 118); acórdão de 18 de Março de 1980, Forges de Thy-Marcinelle e Monceau/Comissão (26/79 e 86/79, Recueil, p. 1083, n.° 6).

33 — V. nomeadamente o acórdão de 20 de Abril de 1988, processo penal contra Bekaert (204/87, Colect., p. 2029, n.° 5).

34 — Já referido, nota 30.

Parece-nos útil sublinhar, no quadro do processo que hoje nos ocupa, que a *inversa é igualmente verdadeira*. Por outras palavras, se verificasse que o princípio da confiança legítima e/ou o princípio da proporcionalidade inscritos na ordem jurídica comunitária asseguram a uma empresa como a Ellinika Dimitriaka uma protecção jurídica que vai além da que beneficiaria em direito nacional, o órgão jurisdicional nacional deveria ter igualmente em consideração esses princípios de direito comunitário quando, como no caso em apreço, é chamado a pronunciar-se sobre a validade de um acto praticado por uma autoridade nacional com base e em aplicação do direito comunitário [35].

40. Embora não seja da competência do Tribunal de Justiça, no quadro da repartição de funções que resulta do artigo 177.° do Tratado CEE, controlar a conformidade com o direito comunitário, da recusa das autoridades gregas de conceder à Ellinika Dimitriaka as restituições à exportação, o Tribunal pode, no entanto, fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio todos os elementos que podem ser-lhe úteis para esse controlo. A este respeito, gostaríamos de salientar um certo número de factos que são específicos do litígio que ora nos ocupa.

Em primeiro lugar, nenhum dos litigantes — nem sequer o Governo helénico — contesta que a Ellinika Dimitriaka tenha agido de *boa fé*. Em segundo lugar, nenhuma das quatro declarações inicialmente apresentadas pela Ellinika Dimitriaka dizia respeito a um lote de trigo grego misturado com trigo francês e que essa declaração foi aceite sem problemas pelas autoridades aduaneiras, e isto sem que estas autoridades tenham feito analisar a radioactividade da mistura que era objecto dessa declaração. Poder-se-ia, assim, deduzir do facto de as autoridades aduaneiras gregas terem aceite, sem a mínima reserva e sem pedir uma análise, a declaração deste lote que a Ellinika Dimitriaka tinha misturado por sua própria iniciativa antes do dia da exportação, que essas autoridades tinham implicitamente renunciado a pedir um análise da mistura para todos os lotes. Isto é tanto mais verdade quanto, tendo em consideração a origem dos diferentes lotes de trigo e a ligação entre as quatro declarações distintas a eles respeitantes, essas autoridades teriam podido, efectivamente, aperceber-se da intenção da Ellinika Dimitriaka de misturar, no navio, igualmente os outros três lotes.

41. O *princípio da proporcionalidade* é um outro elemento do direito comunitário que pode ser útil ao órgão jurisdicional de reenvio.

Trata-se, mais precisamente, da afirmação da Ellinika Dimitriaka de que — o que não foi contestado pelo Governo helénico — as autoridades gregas, que consideravam que as 25 000 toneladas de trigo grego para exportação estavam demasiado contaminadas pela radioactividade para poderem beneficiar das restituições à exportação, não tomaram, elas próprias, qualquer medida destinada a evitar que trigo com o mesmo grau de contami-

35 — E assim por analogia com o que o Tribunal de Justiça declarou no acórdão ERT, proferido em 18 de Junho de 1991 no processo C-260/89 (Colect., p. I-2925, n.os 42 a 45), acórdão em que o Tribunal reconheceu o poder e a obrigação do juiz nacional de controlar a conformidade com as normas de direito comunitário, incluindo com os seus princípios gerais de direito, de uma legislação nacional que se enquadre no âmbito de aplicação do direito comunitário.

nação radioactiva fosse consumido no território grego. No caso de se vir a provar a exactidão desta afirmação, será necessário colocar a questão de saber se a obrigação que era imposta à Ellinika Dimitriaka, em nome da protecção da saúde pública, não deve ser considerada desproporcionalmente onerosa.

Além disso, queremos ainda referir a este propósito, que, tal como decorre do preâmbulo do Regulamento n.° 2751/88 (v. *supra*, n.° 8), a Comunidade incentivou financeiramente, através de uma medida especial de intervenção, a mistura de cereais gregos radioactivos com outros cereais:

«Considerando que não só a produção de trigo duro na Grécia ultrapassa as necessidades desse país como há ainda existências antigas importantes, nomeadamente da colheita de 1986;

...

considerando que, na ausência de medidas adequadas, é de prever uma deterioração do mercado grego de que resultem graves problemas de armazenagem...

que, além disso, é necessário dar à referida medida (especial de intervenção) o carácter de um incentivo directo à exportação e, assim, evitar os custos a suportar pelo orçamento comunitário, decorrentes de medidas de compra ou de armazenagem dos produtos...» [36].

Se o juiz nacional chegasse à conclusão que a recusa de pagamento das restituições à exportação não era inspirada pela preocupação de proteger a saúde pública, essa recusa revelar-se-ia tanto mais incompatível com o princípio da proporcionalidade quanto, através dessa recusa, as autoridades gregas não tiveram em conta a obrigação que pesa sobre os Estados-membros de zelar pelos interesses financeiros da Comunidade [37].

42. Tendo em consideração todos os elementos que acabamos de expor, concluímos que é ao juiz nacional que incumbe verificar — tendo em consideração na sua integralidade os princípios gerais de direito comunitário, que são o princípio da confiança legítima e o princípio da proporcionalidade — se as autoridades gregas tinham a obrigação de pagar as restituições à Ellinika Dimitriaka relativamente aos lotes de trigo grego exportados por esta, mesmo sem rectificação *a posteriori* das declarações aduaneiras originais.

36 — Citações do primeiro e quinto considerando do Regulamento n.° 2751/88.

37 — Obrigação esta que, em nossa opinião, está prevista no artigo 5.° do Tratado CEE e que, em matéria de fraude, foi explicitada nos artigos 209.°-A do Tratado CEE e K.1, n.° 5 do Tratado da União Europeia.

Conclusão

43. Em conclusão, sugerimos ao Tribunal que responda do seguinte modo às questões prejudiciais que lhe foram submetidas pelo tribunal administrativo de recurso de Atenas:

«1) O telex da Comissão de 24 de Julho de 1986, que fixa os níveis máximos admissíveis de radioactividade para as exportações de produtos destinados a países terceiros, é um acto interpretativo que não vincula os Estados-membros e que a Comissão tinha poderes para tomar.

2) Na falta de normas comunitárias vinculativas na matéria, as autoridades competentes dos Estados-membros podiam, aquando das operações de exportação em causa, aplicar por analogia a operações de exportação de produtos da mesma natureza para países terceiros as medidas que tinham sido tomadas para a importação de produtos agrícolas originários de países terceiros, aplicando o artigo 15.° do Regulamento n.° 2730/79 e o artigo 13.° do Regulamento n.° 3665/87.

3) O disposto no artigo 3.° do Regulamento n.° 3665/87 é igualmente aplicável no caso do artigo 13.° do mesmo regulamento. Os factos estabelecidos no caso em apreço não reuniam as condições a que se refere o n.° 1 do artigo 7.° da Directiva 81/177/CEE para a rectificação *a posteriori* das declarações aduaneiras.

4) É ao órgão jurisdicional nacional que incumbe apreciar, no respeito dos princípios comunitários da confiança legítima e da proporcionalidade, se as restituições à exportação devem, apesar disso, ser concedidas nas circunstâncias do caso em apreço.»