CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 3 de Junho de 1999 *

Quadro factual e jurídico

1. De 1990 a 1992, a empresa dinamarquesa DAT-SCHAUB amba (a seguir «DAT-SCHAUB») procedeu a exportações de carne de bovino com destino aos Emirados Árabes Unidos, para as quais solicitou e obteve restituições à exportação.

2. O Ministério da Alimentação, Agricultura e Pescas dinamarquês (a seguir «ministério») teve no entanto, num dado momento, dúvidas a propósito da justeza da concessão das referidas restituições, tendo comunicado tais dúvidas aos serviços da Comissão.

3. Tendo estes feito saber ao ministério que as restituições não eram efectivamente devidas na sua totalidade, este procedeu a uma compensação entre o montante das restituições pagas e as garantias constituídas. A DAT-SCHAUB intentou seguidamente uma acção contra o ministério no Østre Landsret, reclamando o reembolso de 9 898 936,75 DKK.

4. A fim de podermos abordar utilmente a questão prejudicial que o Østre Landsret nos submeteu, importa expor previamente as particularidades das operações comerciais efectuadas pela DAT-SCHAUB.

5. No Dubaï, principado dos Emirados Árabes Unidos, foi criada a zona franca de Djebel Ali. A DAT-SCHAUB implantou nesta zona uma empresa de transformação de carne, a Dubaï Meat Packers, para a qual dirigiu as suas exportações de carne.

6. Uma vez chegada a essa zona, a carne de origem comunitária era transformada pela referida empresa, antes de ser exportada quer para os Emirados Árabes Unidos quer para outros Estados da região, membros, como os Emirados Árabes Unidos, do Conselho de Cooperação dos Estados Ára-

* Língua original: francês.

bes do Golfo (a seguir «CCG»), entre os quais foi estabelecida uma zona de comércio livre.

7. Estas diferentes operações, perfeitamente regulares do ponto de vista da legislação dos referidos Estados, foram descritas em documentos, também eles perfeitamente regulares, produzidos pelas autoridades locais. Eram assim controladas tanto a entrada na zona franca como a saída dela, quer com destino aos Emirados Árabes Unidos quer a outro país membro do CCG.

8. O único problema que se pôs foi o relativo às regras comunitárias sobre as restituições à exportação. Com efeito, nos documentos de exportação produzidos pela DAT-SCHAUB, com base nos quais as restituições foram concedidas, indicava-se como país de destino os Emirados Árabes Unidos. Isto era exacto na acepção de que a carne era efectivamente desembarcada nesse Estado, mas não o era de modo tão evidente face ao que o direito comunitário entende, no quadro da regulamentação relativa às restituições à exportação, por país de destino, bem como face às exigências que ele estabelece para a concessão das restituições, uma vez que a carne era transformada na zona franca antes de ser dirigida em parte para os Emirados Árabes Unidos e em parte para outros países do CCG.

9. Tanto as partes no processo perante o órgão jurisdicional dinamarquês, isto é, a DAT-SCHAUB e o ministério, como a Comissão, que apresentou observações ao Tribunal de Justiça, têm por adquirido que as disposições comunitárias aplicáveis às exportações realizadas pela DAT-SCHAUB durante o período considerado são as do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas [1].

10. De entre as disposições deste regulamento, a que coloca um problema é o artigo 17.º, assim redigido:

«1. O produto deve ter sido importado no mesmo estado no país terceiro ou num dos países terceiros para os quais está prevista a restituição nos doze meses seguintes à data da aceitação da declaração de exportação; podem, todavia, ser concedidos prazos suplementares nas condições previstas no artigo 47.º

2. Consideram-se importados no mesmo estado os produtos relativamente aos quais se constate de qualquer modo que não tenham sofrido transformação.

1 — JO L 351, p. 1.

Todavia:

...

— um produto é considerado importado no mesmo estado quando tiver sido transformado antes da sua importação, desde que essa transformação tenha ocorrido no país terceiro em que tenham sido importados todos os produtos dela resultantes.

3. O produto é considerado importado quando tiverem sido cumpridas as formalidades aduaneiras de introdução no consumo no país terceiro.»

11. A DAT-SCHAUB sustentou no órgão jurisdicional nacional que, em razão da existência do acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia, por um lado, e os países que são partes na carta do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo (o Estado dos Emirados Árabes Unidos, o Estado do Barém, o Reino da Arábia Saudita, o Sultanato de Omã, o Estado do Qatar e o Estado do Kuwait), aprovado pela Decisão 89/147/ /CEE do Conselho, de 20 de Fevereiro de 1989[2], mesmo a parte dos produtos obtidos após transformação que foi colocada no consumo em Estados-Membros do CCG diferentes do Emirados Árabes Unidos satisfaz a condição do artigo 17.°, n.° 2, segundo travessão. O ministério defendeu o ponto de vista contrário.

12. É para poder decidir entre estas duas teses que o órgão jurisdicional nacional nos coloca a seguinte questão:

«O conceito de 'país terceiro' do artigo 17.°, n.° 2, segundo travessão, do Regulamento n.° 3655/87 da Comissão que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, considerado à luz do acordo de cooperação concluído entre a Comunidade Económica Europeia e os países que são partes na carta do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo, aprovado pela Decisão 89/147/CEE do Conselho, de 20 de Fevereiro de 1989, deve ser interpretado no sentido de que os países que são partes na carta são considerados como um e mesmo país terceiro, com a consequência de que um produto que, após transformação na zona franca de Djebel Ali, nos Emirados Árabes Unidos, é importado e lançado no consumo livre num outro dos países que são partes na carta é considerado como importado no mesmo estado nos termos do artigo 17.° do regulamento?»

2 — JO L 54, p. 1.

Apreciação

13. Nesta formulação pode, na realidade, distinguir-se duas questões distintas. Uma é relativa ao sentido que se deve atribuir ao artigo 17.°, n.° 2, segundo travessão, do Regulamento n.° 3665/87, enquanto tal. A outra é relativa às inflexões que deverão eventualmente ser feitas na interpretação da referida disposição, na hipótese de a restituição ser reivindicada pelas exportações realizadas para os países membros do CCG, em razão do acordo celebrado entre a Comunidade e os referidos países. Examinemo-las sucessivamente.

O artigo 17.° do Regulamento n.° 3665/87

14. O artigo 17.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87 subordina o pagamento de uma restituição diferenciada à condição de o produto ter sido importado no mesmo estado, num determinado prazo, no país terceiro ou num dos países terceiros para os quais está prevista a restituição, sendo que a importação pressupõe o cumprimento das formalidades de colocação no consumo nesse país.

15. É manifesto que as exportações em litígio da DAT-SCHAUB, que, lembremo-lo, eram, segundo os documentos entregues às autoridades aduaneiras dinamarquesas, destinadas aos Emirados Árabes Unidos, não satisfazem esta condição, uma vez que é pacífico que a carne exportada sofreu, na zona franca de Djebel Ali, onde foi desembarcada, transformações anteriores ao cumprimento das formalidades de colocação no consumo quer nos Emirados Árabes Unidos quer noutros países do CCG.

16. É só, portanto, no caso de se poder considerar que as condições em que estas transformações ocorreram correspondem muito precisamente às definidas no artigo 17.°, n.° 2, segundo travessão, do Regulamento n.° 3665/87, para que uma importação após transformação possa ser equiparada a uma importação no mesmo estado, que é possível reconhecer à DAT-SCHAUB o direito ao pagamento da restituição.

17. Esta última disposição exige que a transformação tenha tido lugar no país terceiro em que todos os produtos resultantes de tal transformação foram importados.

18. Ora, está demonstrado que, após a transformação que sofreu, a carne exportada pela DAT-SCHAUB foi importada em parte nos Emirados Árabes Unidos e em parte noutros Estados do CCG, de modo que esta condição não foi manifestamente preenchida.

19. A DAT-SCHAUB tenta, é certo, convencer-nos do contrário, arguindo que, uma vez que o artigo 17.°, n.° 1, do

Regulamento n.º 3665/87 se refere à importação no mesmo estado «no país terceiro ou num dos países terceiros», deve entender-se que a importação após transformação em diversos países terceiros para os quais está prevista a mesma restituição confere, do mesmo modo que a importação num único país terceiro, o direito à restituição. A demandante deixa assim entender que foi em razão de uma redacção algo defeituosa do artigo 17.º que foi privada das restituições que o legislador comunitário pretendia conferir-lhe.

20. A Comissão forneceu-nos, porém, uma explicação que permite excluir qualquer defeito de redacção. Recordou-nos, com efeito, que o Regulamento n.º 3655/87 se aplica ao conjunto das restituições previstas pelas diferentes organizações comuns de mercado e alega que, a este título, deve englobar todas as hipóteses por elas referidas, nomeadamente a hipótese, que a organização comum própria da carne de bovino ignora mas que a relativa aos cereais, por exemplo, conhece, da fixação de restituições diferenciadas não por país mas por zona, englobando vários países de destino.

21. Por esta razão, não há qualquer incoerência entre os n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º As regras instituídas para a concessão da restituição no caso de importação após transformação são simplesmente, por razões de controlo a que nos referiremos de seguida, mais restritivas que as aplicáveis em casos de importação no mesmo estado.

O acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e os países partes na carta do CCG

22. O acordo de cooperação entre os países do CCG e a Comunidade exige no entanto, como sustenta a DAT-SCHAUB e o órgão jurisdicional nacional não exclui, que a restituição seja igualmente paga no caso de uma colocação no consumo num país do CCG diferente dos Emirados Árabes Unidos dos produtos resultantes da transformação da carne na zona franca de Djebel Ali?

23. Para que tal fosse o caso, seria simultaneamente necessário que a DAT-SCHAUB pudesse invocar o referido acordo para afastar a interpretação do artigo 17.º do Regulamento n.º 3665/87 que a sua letra impõe e ainda que pudesse entender-se existir uma contradição entre essa interpretação e os compromissos subscritos pela Comunidade relativamente aos Estados do CCG.

24. Ora, o texto do acordo mostra que não pode ser esse o caso. Como é realçado pelo ministério e pela Comissão, este acordo é

um acordo-quadro, sem dúvida importante enquanto tal, mas pelo qual as partes apenas se comprometem a estabelecer, nos limites das suas respectivas competências, «a cooperação económica mais vasta possível» numa série de domínios que enumera.

25. No domínio comercial, apenas está previsto que as partes se concedam mutuamente o tratamento de nação mais favorecida, remetendo para um acordo comercial a negociar posteriormente a adopção de disposições concretas destinadas a facilitar o comércio.

26. É exacto que, como sublinha a DAT-SCHAUB, o artigo 19.° do acordo determina que:

«Nos domínios abrangidos pelo presente acordo e sem prejuízo das suas disposições:

— o regime aplicado pelos países do CCG em relação à Comunidade não pode provocar quaisquer discriminações entre os seus Estados-Membros, os seus nacionais ou as suas empresas,

— o regime aplicado pela Comunidade em relação aos países do CCG não pode provocar quaisquer discriminações entre eles, os seus nacionais ou as suas empresas.»

27. Como, porém, argumentam o ministério e a Comissão, não se vê como pode o facto de a regulamentação comunitária só nas estritas condições enunciadas no artigo 17.°, n.° 2, segundo travessão, do Regulamento n.° 3665/87 autorizar o pagamento da restituição à exportação, em caso de transformação anterior à importação, ser considerado uma violação dessa proibição de discriminação.

28. Se um Estado-Membro do CCG diferente dos Emirados Árabes Unidos criasse uma zona franca em que fosse transformada a carne exportada a partir da Comunidade, o artigo 17.° seria aplicado do mesmo modo que o é relativamente aos Emirados Árabes Unidos. Nesta hipótese, as autoridades comunitárias também não considerariam que os países do CCG cons-

tituíam, face a esta disposição, um único Estado terceiro.

29. Contrariamente ao que sustenta a DAT-SCHAUB, o CCG não é um mercado comum, e é precisamente por esta razão que a regulamentação aduaneira comunitária atribui um código de identificação particular a cada um dos países do CCG. Isto significa claramente que uma operação comercial com um desses países não pode ser equiparada à mesma operação realizada com outro.

30. Se nos ativéssemos estritamente ao teor da questão prejudicial formulada pelo Østre Landsret, poderíamos cessar a nossa apreciação declarando que a regulamentação comunitária, tal como resulta do artigo 17.° do Regulamento n.° 3655/87, se opõe, não obstante a existência do acordo entre a Comunidade e os países do CCG, a que a DAT-SCHAUB beneficie das restituições pelas exportações em causa no litígio que a opõe ao ministério.

31. A DAT-SCHAUB invocou no entanto, nas suas observações, uma série de outras razões, distintas das realçadas pelo órgão jurisdicional nacional, destinadas a levar à conclusão de que lhe devia ser reconhecido o direito às restituições que ela reivindica.

32. Para fazer uma apreciação completa, como foi feito pelo ministério e pela Comissão nas suas observações, examiná-las-ei brevemente.

O princípio da proporcionalidade e a boa fé

33. A DAT-SCHAUB alega que o princípio da proporcionalidade se opõe a que as restituições lhes sejam recusadas, uma vez que a taxa de restituição era, à época das operações em litígio, idêntica para todos os países do CCG. Assim, não praticou qualquer manobra destinada a obter uma vantagem indevida.

34. Do seu ponto de vista, as disposições comunitárias que contra ela o Ministério invoca visam, através da imposição de obrigações destinadas a facilitar os controlos, evitar as fraudes que estão na origem de enriquecimentos sem causa dos operadores, não devendo ser aplicadas com todo o rigor quando, como no caso das operações que efectuou, não só as finanças comunitárias em nada foram lesadas mas, ainda, foram efectuados, pelas autoridades dos Emirados Árabes Unidos e dos outros países membros do CCG, controlos minu-

ciosos que permitiram comprovar com precisão o destino final da mercadoria.

35. O ministério e a Comissão contestam esta visão da regulamentação comunitária em matéria de restituições diferenciadas. Reportam-se à jurisprudência do Tribunal de Justiça, a qual sempre se mostrou extremamente rigorosa relativamente aos operadores económicos, quando se pronunciou sobre a justeza e a aplicação da regulamentação comunitária neste domínio [3].

36. Insistem sobre os riscos de fraude inerentes a qualquer operação de transformação dos produtos exportados anterior à sua importação, isto é, anterior à sua colocação no consumo, e argumentam que a adopção de um regime de restituições diferenciadas obedece sempre a preocupações de política comercial da Comunidade, de orientação dos fluxos comerciais, que não podem acomodar-se a uma modificação de destino, mesmo que tal modificação não traga qualquer vantagem financeira ao operador económico [4].

37. A Comissão faz notar, a este propósito, que, a aceitar-se o raciocínio da DAT-SCHAUB, haveria que lhe conceder restituições também no caso de os produtos transformados terem sido reexpedidos a partir da zona franca de Djebel Ali para qualquer outro país relativamente ao qual o montante das restituições fosse, à época dos factos, idêntico ao fixado para os Emirados Árabes Unidos e para os outros países membros do CCG, o que resultaria em permitir que os operadores económicos, e não as autoridades da Comunidade, conduzissem a política comercial desta no domínio dos produtos agrícolas.

38. Por nossa parte, consideramos que o Tribunal de Justiça não deve seguir a DAT-SCHAUB no terreno para onde esta pretende encaminhá-lo. Para começar, deve notar-se que invocar o princípio da proporcionalidade para fazer valer uma interpretação de uma disposição comunitária diferente da interpretação que resulta da sua letra, afirmando simultaneamente, como faz a DAT-SCHAUB, que não se pretende pôr em causa a validade da referida disposição, constitui uma operação bastante arriscada.

39. De seguida, partilhamos a opinião da Comissão de que não se pode criticar as medidas destinadas a facilitar os controlos que as autoridades comunitárias devem efectuar pelo motivo de tais controlos serem minuciosos ou mesmo, em certos casos, ineficazes, desde que exista indubitavelmente um risco de fraude. É esse o caso quando são efectuadas operações de transformação que, por si mesmas, ofere-

3 — V., nomeadamente, os acórdãos de 11 de Julho de 1984, Dimex (89/83, Recueil, p. 2815); de 12 de Dezembro de 1985, Metelmann (276/84, Recueil, p. 4057); de 31 de Março de 1993, Möllmann/Fleisch (C-27/92, Colect., p. I-1701); de 9 de Agosto de 1994, Boterlux (C-347/93, Colect., p. I-3933), e de 28 de Março de 1996, Anglo Irish Beef Processors International e o. (C-299/94, Colect., p. I-1925).

4 — V. o acórdão de 2 de Junho de 1976, Milch-, Fett- und Eier-Kontor (125/75, Recueil, p. 771; Colect., p. 349).

cem aos operadores pouco escrupulosos facilidades no sentido de fazer perder a tais autoridades a traça dos produtos exportados.

40. Finalmente, consideramos que deve ser reservado às autoridades comunitárias um mínimo de poder de apreciação na aplicação das medidas de controlo que considerem indispensáveis. É por isso que consideramos não pertinentes, no que respeita ao tratamento a reservar às operações efectuadas pela DAT-SCHAUB entre 1990 e 1992, as modificações da regulamentação, no sentido do seu aligeiramento, posteriormente ocorridas. Não é porque o legislador comunitário, face à experiência adquirida, considera estar num dado momento em condições, como fez por exemplo no Regulamento (CE) n.º 1384/95 [5] no que se refere à alteração do país de destino no caso de restituições diferenciadas, de diminuir as obrigações que a regulamentação faz incidir sobre os operadores económicos, que é possível considerar que a regulamentação anterior ia para além do que o princípio da proporcionalidade autoriza.

41. Adoptar um tal raciocínio de modo algum iria, aliás, no sentido dos interesses dos referidos operadores, uma vez que isso conduziria a Comissão a, para que lhe não fosse censurado o seu rigor passado, manter integralmente, mesmo que já não os considerasse indispensáveis, os controlos instaurados num dado momento.

42. Pelo contrário, é necessário permitir à Comissão que faça evoluir a regulamentação com flexibilidade, para realizar pelo melhor os objectivos atribuídos à política agrícola comum.

43. São estas mesmas considerações que nos levam a afastar os argumentos que a DAT-SCHAUB considera poder tirar da adopção pela Comissão, em 30 de Junho de 1993, de uma decisão que permite, precisamente quanto a operações como as realizadas pela DAT-SCHAUB entre 1990 e 1992, a concessão de restituições.

44. Tendo-lhe sido submetidas pelas autoridades dinamarquesas as dificuldades encontradas pela DAT-SCHAUB em razão do mecanismo de abastecimento dos países do CCG que tinha instituído, a Comissão, ao mesmo tempo que constatava que a regulamentação aplicável proibia efectivamente a concessão de restituições à exportação à DAT-SCHAUB pelas operações que esta tinha realizado, considerou que, através do estabelecimento de regras particulares de controlo destinadas a evitar qualquer risco de fraude, era possível ter em conta a

5 — Regulamento da Comissão, de 19 de Junho de 1995, que altera o Regulamento n.º 3665/87 no que respeita às adaptações necessárias à execução do acordo sobre a agricultura do «Uruguay Round» (JO L 134, p. 14).

situação particular existente nos países do CCG e o interesse da DAT-SCHAUB em desenvolver a sua presença comercial nesta região. Em consequência, tornou possível a concessão de restituições pelos produtos desembarcados na zona franca de Djebel Ali, e nela transformados e depois importados nos diferentes países do CCG.

45. Segundo a DAT-SCHAUB, esta derrogação à regulamentação prova que esta não respeitava, pelo menos no seu caso, o princípio da proporcionalidade.

46. Pensamos que ela prova, para começar, que a regulamentação anterior tinha efectivamente o alcance que lhe fora dado pelo ministério. Revela, em segundo lugar, que a Comissão, desde que se lhe demonstre a necessidade de uma adaptação num caso particular, está sempre pronta a procurar uma conciliação entre o rigor inerente a uma regulamentação geral considerada indispensável para preservar os interesses da Comunidade e os interesses de um operador cujas actividades, quanto ao mais perfeitamente regulares, são complicadas por essa regulamentação [6].

47. Deve aliás notar-se que a esta decisão de 1993 não foi atribuída eficácia retroactiva [7], a qual poderia levar a conferir à DAT-SCHAUB uma vantagem sobre os seus concorrentes que tivessem pensado em aplicar mecanismos idênticos, mas disso se tivessem abstido para que lhes não fossem opostas as regras do artigo 17.° do Regulamento n.° 3665/87 que lhes fariam perder o benefício das restituições. Finalmente, foi adoptada apenas por um período limitado, de modo que pudesse fazer-se um balanço da sua eficácia.

48. A DAT-SCHAUB invoca, finalmente, o princípio da boa fé, que segundo ela deve ser aplicável no seu caso, em razão de a leitura do artigo 17.°, n.° 2, segundo travessão, sobretudo se relacionado com outras disposições do Regulamento n.° 3665/87, aplicáveis em caso de alteração de destino de mercadorias que beneficiaram de uma restituição diferenciada, poder conduzir um operador médio a considerar que as operações do tipo das que efectuara conferiam direito a restituições.

49. Pensamos, no entanto, que, mesmo que a disposição em causa pudesse ter sido redigida de modo mais claro, pode ser compreendida por um operador razoavelmente advertido.

6 — V., por exemplo, o acórdão de 23 de Fevereiro de 1983, Fromançais (66/82, Recueil, p. 395).

7 — Sobre a impossibilidade, nestas condições, de lhe reconhecer uma tal eficácia, v. o acórdão de 15 de Julho de 1993, GruSa Fleisch (C-34/92, Colect., p. I-4147).

Conclusão

50. Propomos, em consequência, que o Tribunal responda do seguinte modo à questão prejudicial submetida pelo Østre Landsret:

«O conceito de 'país terceiro' referido no artigo 17.°, n.° 2, segundo travessão, do Regulamento (CEE) n.° 3655/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, considerado à luz do acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia, por um lado, e os países que são partes na carta do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo (o Estado dos Emirados Árabes Unidos, o Estado do Barém, o Reino da Arábia Saudita, o Sultanato de Omã, o Estado do Qatar e o Estado do Kuwait), por outro, aprovado pela Decisão 89/147/CEE do Conselho, de 20 de Fevereiro de 1989, não pode ser interpretado no sentido de que os países que são partes na carta sejam considerados como um único país terceiro, o que implicaria que um produto que, após transformação na zona franca de Djebel Ali nos Emirados Árabes Unidos, é importado e admitido em livre circulação noutro país parte na carta fosse considerado como tendo sido importado no mesmo estado na acepção do artigo 17.° do Regulamento n.° 3665/87.»