CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO
apresentadas em 23 de Maio de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo a Comissão contesta a compatibilidade de diversos aspectos da legislação helénica relativa à importação, exportação e distribuição de petróleo bruto e dos seus derivados, com a legislação comunitária. Este regime, tanto no que se refere à sua versão original da Lei n.° 1571/85, de 21 de Outubro de 1985, como quanto às posteriores alterações e medidas de execução, encontra-se circunstanciadamente descrito no relatório para audiência, para o qual se remete. O mesmo fazemos no que se refere às diferentes questões de admissibilidade e de mérito colocadas no presente recurso.

Quanto à admissibilidade

2. Quanto a determinadas acusações da Comissão a propósito da regulamentação em causa, foram suscitadas questões de inadmissibilidade pela República Helénica. Relativamente a algumas, que serão examinadas em primeiro lugar, é possível dar uma resposta imediata; outras dizem respeito a acusações formuladas a propósito da regulamentação de controlo dos preços dos produtos em questão, e exigem, em contrapartida, uma análise mais cuidada.

3. Em primeiro lugar, a República Helénica sublinha que, no parecer fundamentado, a Comissão afirmou inequivocamente pretender renunciar à prossecução do processo de infracção no que se refere a algumas das acusações deduzidas na notificação de incumprimento, de entre as quais se destaca a relativa à possibilidade concedida ao governo, no artigo 4.°, n.° 3, da Lei n.° 1571/85, de revogar, em casos excepcionais, a liberalização realizada nesse sector, restabelecendo os direitos de comercialização exclusiva suprimidos. Contrariamente a essas afirmações — esclarece o Governo helénico —, a Comissão, no seu requerimento, demonstra entender que essa possibilidade de revogação constitui uma infracção autónoma às normas comunitárias.

A este propósito basta observar que a Comissão, no parecer fundamentado, tomando em consideração garantias fornecidas pelo Governo helénico, esclarece que «il n'y a pas lieu dans ces conditions de poursuivre la procédure d'infraction sur ce point»: é, portanto, indubitável que este ponto deve ser excluído do objecto do recurso e que a questão prévia é, portanto, procedente.

4. A República Helénica sustentou, em seguida, a inadmissibilidade das acusações relativas aos requisitos impostos pela legislação em causa e, em especial, pelo artigo 15.° da Lei n.° 1571/85, para o exercício do comércio dos produtos petrolíferos (quotas de comercialização, apresentação de programas de fornecimento e posse de uma

* Língua original: italiano.

determinada capacidade de transporte), acusações que não foram devidamente apresentadas durante a fase pré-contenciosa.

Convém, todavia, sublinhar que, contrariamente ao que afirma o governo demandado, essas acusações já tinham sido correctamente feitas quer na notificação de incumprimento — alínea c), quarto travessão — como no parecer fundamentado (n.° 9) e, de resto, encontram uma resposta quanto ao mérito na defesa apresentada pela República Helénica aquando do processo pré-contencioso. A questão prévia revela-se, portanto, sem fundamento.

5. Mais complexas, como se disse, são, pelo contrário, as outras questões de admissibilidade suscitadas no presente processo e relativas às acusações formuladas pela Comissão a propósito do regime helénico de regulamentação dos preços dos produtos petrolíferos.

A este propósito, para tornar mais cómoda a leitura da observações que se seguem, considero indispensável referir as passagens relevantes do parecer fundamentado e da petição. No parecer fundamentado (n.° 10), a Comissão sustenta a incompatibilidade do regime de preços máximos com o artigo 30.°, afirmando o seguinte: «il ne tient pas suffisamment compte des frais spécifiques qui grèvent les produits importés (frais d'approche), la fixation des prix n'intervient qu'à intervalles particulièrement longs (tous les trois mois seulement) et le taux de conversion entre le dollar américain et la drachme reste inchangé pendant des périodes particulièrement longues également (trois mois aussi)»; além disso, após referir que nestas condições nem sempre é possível comercializar os produtos importados a preços remuneradores, a Comissão afirma que o regime em questão só poderá ser considerado em harmonia com as normas comunitárias se for adaptado «de telle sorte que les frais qui grèvent les produits importés soient incorporés dans le calcul des prix maximaux imposés». Nada mais consta do parecer fundamentado.

Na petição, depois de ter recordado o disposto no artigo 11.°, n.° 1, da Lei n.° 1571/85, entretanto modificada pela Lei n.° 1769/88, a Comissão confirma que a referida disposição, em conjunto com os actos administrativos de aplicação, é contrária ao artigo 30.°, formulando as três seguintes acusações:

«a) ils (os preços administrativos) ne tiennent pas suffisamment compte des frais particuliers afférents aux produits importés (par exemple, frais de transport);

b) une importance disproportionnée est accordée aux critères purement nationaux (grecs) pour la formation des prix;

c) il appartient à l'administration hellénique (article 11.°, paragraphe 1, de la loi n.° 1571/85, modifié) de déterminer les facteurs intervenant dans la formation du prix de base, ainsi que les modalités de leur prise en compte et leur pondération».

Mais nenhum argumento ou simples esclarecimento de circunstâncias, de facto ou de direito, figura na petição em apoio da alegada incompatibilidade do regime de preços máximos em questão com o direito comunitário.

6. A República Helénica sublinha, antes de mais, que a acusação formulada na alínea c) da petição, a propósito do poder discricionário que a administração tem para determinar os factores de formação dos preços, é inadmissível na medida em que não consta do parecer fundamentado. Face a uma comparação efectuada entre os textos supra-referidos, a observação parece pertinente.

Convém referir, por outro lado, que no decurso do processo a Comissão reformulou a sua acusação sobre este ponto específico, afirmando que não tinha a intenção de contestar *a priori* a circunstância dos Estados-membros poderem autorizar a administração a estabelecer regras de aplicação de um regime de preços, mas sim as modalidades concretas segundo as quais esse regime foi instituído e organizado. Por outras palavras, o que estava em discussão não era o *poder* de regulamentar os preços, mas o *conteúdo* da regulamentação adoptada no exercício desse poder. Se isto é verdade, daí resulta que a acusação formulada na alínea c) não deve ser considerada como distinta e autónoma: deve, pelo contrário, considerar-se incluída nas duas outras acusações formuladas na petição, nos pontos a) e b), e que dizem respeito, embora em termos extremamente vagos, ao conteúdo da regulamentação em causa. Parece-me, portanto, que se pode concluir que o Tribunal não tem de se pronunciar especificamente sobre este ponto.

7. Em segundo lugar, a República Helénica alega que as acusações formuladas no parecer fundamentado e não reproduzidas na petição não devem ser consideradas como fazendo parte do objecto do litígio. Concretamente, o problema põe-se relativamente a duas acusações formuladas no parecer fundamentado, da mesma forma que na notificação de incumprimento, a propósito do regime de preços: a de que a sua fixação é efectuada com intervalos particularmente longos (apenas todos os três meses) e a de que a taxa de conversão do dólar em dracmas permanece a mesma durante um período, considerado excessivo, de três meses.

A Comissão replica que, na petição, remeteu para o texto da notificação de incumprimento e do parecer fundamentado, cujo conteúdo, por conseguinte, deveria ser considerado parte integrante da petição.

8. Parece-me todavia que do artigo 19.° do Estatuto do Tribunal de Justiça e do artigo 38.°, n.° 1, do Regulamento Processual, resulta claramente que o acto pelo qual se submete a questão ao Tribunal deve expressamente conter determinados elementos, entre os quais, em especial, o objecto do litígio, a exposição sumária dos fundamentos invocados e as conclusões do demandante. Daqui decorre que, no caso do processo, nos termos do artigo 169.°, incumbe à Comissão, de qualquer modo, o ónus de, na petição, precisar (do mesmo modo que, de resto, nos actos da fase pré-contenciosa), tanto o conteúdo do material das acusações feitas ao Estado recorrido como, pelo menos sumariamente, as razões de direito e de facto em que se baseiam essas acusações. Estas exigências — aliás não difíceis de satisfazer de um ponto de vista de redacção — surgem como essenciais não só para uma correcta delimitação do objecto do litígio apresentado ao órgão jurisdicional *a quo*, mas igualmente enquanto permitem verificar, sem possibilidades de dúvidas ou ambiguidades, que a Comissão não tinha renunciado a qualquer das acusações formuladas na fase pré-contenciosa.

Considero, portanto, que, em princípio, e em conformidade com um critério que me parece não ser nada estranho às tradições processuais dos Estados-membros, não é admissível que na petição se deduzam acusações e fundamentos por remissão para outros actos. Continua no entanto a ser possível, mas trata-se de uma hipótese diferente e claramente alinhada com as disposições que acabam de ser citadas, fazer referência, no processo nos termos do artigo 169.°, aos argumentos e circunstâncias invocados na notificação de incumprimento e no parecer fundamentado, desde que se trate apenas de esclarecer o alcance das acusações e dos fundamentos que, de qualquer forma, são individualizados no processo contencioso.

9. Isto em princípio, mas há mais. Mesmo que se admita que é possível incorporar numa acção nos termos do artigo 169.° acusações e fundamentos através de uma remissão pura e simples para os actos do processo pré-contencioso, convém no entanto sublinhar que, no caso em apreço, a remissão feita pela Comissão na petição não pode, de qualquer modo, referir-se às acusações feitas no parecer fundamentado relativas ao prazo de três meses previsto para a determinação dos preços e para a fixação da taxa de conversão dracma/dólar. Com efeito, verifica-se que, posteriormente ao parecer fundamentado e antes de intentada a acção, o regime grego foi modificado pela Lei n.° 1769/88, que estabelece prazos muito menores para a determinação destes elementos. Pode-se, portanto, a partir de agora considerar que a Comissão, ao não formular na petição qualquer contestação ou observação a este respeito, considerou que, após a supra-referida modificação, a legislação grega passou a estar em harmonia com as exigências comunitárias e que, portanto, foi posto um termo à infracção nestes aspectos específicos. De resto, isto é igualmente confirmado pela circunstância de, durante a fase escrita do processo e na audiência, a Comissão não ter levantado mais nenhuma objecção ao facto de os preços e as correspondentes taxas de conversão serem estabelecidos pelo governo com um intervalo de tempo muito dilatado. Considero, portanto, que as acusações efectuadas no parecer fundamentado relativamente a estes dois pontos devem ser consideradas estranhas ao objecto do presente processo.

10. A República Helénica considera, em seguida, inadmissíveis as acusações formuladas pela Comissão relativamente ao modo como as autoridades gregas avaliaram os factores «custo de conservação dos *stocks*» e «tendência do mercado» para efeitos da determinação dos preços máximos dos produtos petrolíferos. As referidas acusações, sublinha o governo demandado, apenas fazem parte da réplica onde foram desenvolvidas. Além disso, dizem respeito a disposições (artigo 2.°, n.° 5, decreto presidencial n.° 27, de 17 de Janeiro de 1989) adoptadas muito depois de intentada a acção.

A este respeito, deve-se antes de mais dizer que o artigo 11.° da Lei n.° 1571/85 (mesmo na versão resultante da Lei n.° 1769/88) prevê que para a determinação dos preços se tomem em consideração, entre outros, os factores «tendência do mercado» e «custo de conservação dos *stocks*»; assim, até à apresentação da réplica, esta disposição não deu azo a qualquer crítica da Comissão nem causou qualquer perplexidade. A verdade é que, além disso, o Decreto Presidencial n.° 27/89, posterior ao processo pré-contencioso e mesmo à propositura da acção, e relativo às modalidades de cálculo dos factores que intervêm na formação do preço de base dos produtos petrolí-

feros, em conjunto com toda uma série de outros elementos (os preços internacionais dos produtos, o custo de transporte de portos situados em Itália para os portos gregos, as perdas sofridas durante o referido transporte, os prémios de seguro do transporte), previu e regulamentou igualmente a determinação das variáveis «tendência do mercado» e «custo de conservação dos *stocks*».

Ora, a Comissão, como se recordou, baseando-se no disposto nesse decreto, contestou na réplica a introdução ou, de qualquer modo, os métodos de cálculo dessas duas variáveis, e isto apesar de nas fases anteriores nada ter sido dito a este respeito e de, por conseguinte, a República Helénica não ter tido, antes da réplica, qualquer possibilidade de se exprimir sobre estes pontos.

11. Todavia, a Comissão observa que tanto na fase pré-contenciosa como na petição pretendeu contestar de um modo geral o regime dos preços máximos em questão, visto ser susceptível de prejudicar as importações. As acusações formuladas na réplica deveriam, portanto, ser lidas como uma simples especificação dessa acusação mais geral e não como constituindo novas e autónomas acusações.

A este propósito convém esclarecer que, se é verdade que o Tribunal reconhece a possibilidade de numa acção se impugnarem factos que ocorreram após a formulação do parecer fundamentado, desde que sejam «da mesma natureza que os visados por este parecer e são constitutivos de um comportamento idêntico» (ver os acórdãos de 22 de Março de 1983, Comissão/França, 42/82, Recueil, p. 1013, e de 2 de Fevereiro de 1988, Comissão/Itália, 113/86, Colect., p. 607), é igualmente verdade que o Tribunal por diversas vezes afirmou que, para evitar que se frustre o objectivo fundamental do processo pré-contencioso, o objecto do litígio deve ficar delimitado pela notificação de incumprimento (ver, entre outros, o acórdão de 15 de Dezembro de 1982, Comissão/Dinamarca, 211/81, Recueil, p. 4547). Daqui segue-se que: é impossível, no parecer fundamentado, ampliar as acusações formuladas na notificação de incumprimento (acórdão de 11 de Julho de 1984, Comissão/Itália, 51/83, Recueil, p. 2793); em particular, o objecto do processo contencioso é fixado de forma definitiva no processo pré-contencioso e, por conseguinte, «o parecer fundamentado da Comissão e o processo contencioso devem ter por base os mesmos motivos e fundamentos» (acórdão de 7 de Fevereiro de 1984, Comissão/Itália, 166/82, Recueil, p. 459); por último, em harmonia com estes princípios, os actos da fase pré-contenciosa devem satisfazer, embora eventualmente de outra forma, exigências de exactidão inderrogáveis: menos rígidas no caso da notificação de incumprimento, que consiste apenas «num primeiro e breve resumo das acusações», que podem ser precisadas (mas, como se viu, não ampliadas) no parecer fundamentado, e bem mais rígidas quanto a este último que, como já foi por diversas vezes dito, «deve conter uma exposição coerente e detalhada dos fundamentos» (acórdão de 28 de Março de 1985, Comissão/Itália, 274/83, Recueil, p. 1077).

12. Posto isto, e voltando ao caso em apreço, considero que na réplica a Comissão não se limitou a precisar acusações e fundamentos já suficientemente individualizados aquando da definição do objecto do litígio, mas, pelo contrário, pretendeu incorporar

num processo já submetido ao Tribunal novas acusações resultantes da adopção de novas disposições nacionais.

Também não me parece que estas novas acusações se refiram a factos da mesma natureza dos já impugnados no parecer fundamentado e constitutivos de um mesmo comportamento. Como resulta dos citados acórdãos 42/82 e 113/86, a identidade de natureza e comportamento pode reconhecer-se quando uma mesma prática, já posta em causa no parecer fundamentado (por exemplo, uma série de atrasos no cumprimento de obrigações administrativas), se vem a repetir posteriormente: de facto, só nesta hipótese se pode considerar que o objecto do litígio permaneceu substancialmente invariável e que, sobretudo, não se verificou uma violação dos direitos da defesa. No caso em apreço, pelo contrário, o que na verdade se critica na réplica é a invocação de novos comportamentos que constituem infracções autónomas e distintas, comportamentos — convém repeti-lo mais uma vez — sobre os quais o Estado demandado não teve a possibilidade de se pronunciar dentro do prazo e pelas formas estabelecidas. A isto acrescento que, em conformidade com os supra-referidos princípios processuais, o Tribunal demonstrou uma certa prudência sempre que se tratou de autorizar um alargamento do objecto do litígio a factos que ocorreram posteriormente ao parecer fundamentado; assim, por exemplo, no caso de atrasos no pagamento de determinados prémios agrícolas, que se repetiram em campanhas sucessivas, considerou-se que o incumprimento alegado não dizia respeito a «um acto único cujos efeitos se protraiam por um longo período de tempo, mas os atrasos no pagamento dos prémios devidos para cada campanha e que constituíram um incumprimento distinto por campanha» (acórdão de 22 de Fevereiro de 1986, Comissão/Itália, 309/84, Colect., p. 599). Esta prudência impõe-se ainda mais quando se trata não da repetição de um comportamento análogo, mas da adopção, pelo Estado demandado, de actos materialmente diversos dos criticados no parecer fundamentado e mesmo na petição (acórdão de 10 de Março de 1970, Comissão/Itália, 7/69, Recueil, p. 111).

13. Quanto à objecção de que as acusações formuladas na réplica se incluíam nas que, de uma forma global, foram feitas ao regime dos preços no parecer fundamentado e na petição, entendo que não deve ser acolhida. Com efeito, se se seguisse esta linha de raciocínio poder-se-ia facilmente iludir o respeito dos princípios que regem o processo, na medida em que bastaria à Comissão, na fase pré-contenciosa, formular acusações de conteúdo *extremamente vago e genérico*, individualizando apenas posteriormente o verdadeiro objecto das suas acusações. Nesse caso, a regra de que o objecto do litígio deve ser tempestivamente individualizado e não pode ser posteriormente ampliado não teria sentido — o que frustraria o papel conciliador da fase pré-contenciosa — e o Estado demandado ficaria privado de uma verdadeira possibilidade de defesa.

Em definitivo, parece-me dever-se concluir que as acusações formuladas na réplica a propósito do «custo de conservação dos *stocks*» e da «tendência do mercado» foram intempestivamente introduzidas no processo e devem, portanto, ser declaradas inadmissíveis.

14. Em segundo lugar, o que acaba de ser exposto leva-me a tecer uma outra consideração. Pergunto-me se as acusações formuladas na petição a propósito do regime dos preços, e enunciadas nas alíneas a) e b), não

são igualmente inadmissíveis visto terem sido formuladas em termos demasiado vagos e genéricos. A este respeito interessa observar que a Comissão se limitou a enunciar o que devia ser demonstrado (ou seja, que os preços máximos não têm suficientemente em conta os custos correspondentes aos produtos importados e atribuem uma importância desproporcionada aos elementos de custo internos), enquanto que da petição não resultam as razões que estiveram na base dessas conclusões, nem os elementos e circunstâncias que foram tomados em consideração para prevenir esse resultado.

Além disso, sublinho que uma exigência de exactidão a esse respeito era tanto mais importante quanto a legislação em causa, que por si só não pode ser considerada incompatível com o direito comunitário, tem um conteúdo articulado e complexo, prevendo, para a determinação dos preços em questão, uma multiplicidade de factores, sendo alguns de carácter interno e outros de carácter externo.

15. Nestas condições, sinto-me tentado a considerar que a Comissão não definiu devidamente o conteúdo material dessas acusações e também não forneceu uma exposição «coerente e detalhada» dos fundamentos correspondentes. Se isto é verdade, encontramo-nos então perante uma questão não de mérito, mas de processo, na medida em que uma definição incerta e vaga do *thema decidendum* não só põe em causa o respeito pelos referidos princípios processuais como torna igualmente impossível o seu controlo jurisdicional pelo Tribunal de Justiça. A este respeito parece-me particularmente significativo o recente acórdão (acórdão de 5 de Abril de 1990, Comissão/República Helénica, 132/88, Colect, p. I-1567), em que o Tribunal considerou não relevar do objecto de litígio uma acusação que tinha sido apenas enunciada pela Comissão na petição sem qualquer argumentação em apoio (argumentação que, aliás — ao contrário do caso em apreço —, tinha sido pelo menos desenvolvida no parecer fundamentado). Face a essas circunstâncias, o Tribunal declarou não ter de se pronunciar sobre essa questão, o que me parece *a fortiori* possível no caso em apreço.

Penso, portanto, que o Tribunal também não se deve pronunciar sobre as acusações relativas ao regime dos preços máximos contidos nas alíneas a) e b) da petição.

Quanto ao mérito

16. Terminado o exame das questões de admissibilidade, que teria, pelo menos em parte, podido ser evitado se a instituição demandante tivesse demonstrado um maior rigor durante o processo e nos articulados, é possível passar à análise das questões de mérito, seguindo a ordem pela qual foram apresentadas no relatório para audiência.

a) *Direitos exclusivos de importação*

17. A Comissão sustenta que, com a Lei n.° 1571/85, a República Helénica estabeleceu em seu favor direitos exclusivos de importação para o petróleo bruto e os produtos petrolíferos. Em seu entender, esses direitos exclusivos deviam ser considerados como contrários tanto ao artigo 30.° como ao artigo 37.° do Tratado, na medida em

que são susceptíveis de criar um obstáculo às trocas bem como discriminações ilegais entre os operadores comunitários.

Para se poder apreciar correctamente esta acusação é necessário distinguir entre os direitos relativos à importação de produtos acabados e semiacabados e os direitos relativos às importações de petróleo bruto.

— Direitos relativos às importações de produtos acabados e semiacabados

18. Convém, antes de mais, sublinhar que nos termos do artigo 40.° do Acto de Adesão, a «República Helénica adaptará progressivamente, a partir de 1 de Janeiro de 1981, os monopólios nacionais de natureza comercial, na acepção do n.° 1 do artigo 37.° do Tratado CEE, de modo que, antes de 31 de Dezembro de 1985, esteja assegurada a exclusão de toda e qualquer discriminação entre nacionais dos Estados-membros quanto às condições de abastecimento e de comercialização»; o artigo 40.° contém disposições mais rigorosas no que se refere aos direitos exlusivos de exportação e aos direitos exclusivos de importação para determinados produtos que não o petróleo e os seus derivados. A abolição desses direitos está prevista para 1 de Janeiro de 1981.

Deve-se, em seguida, salientar que a Lei n.° 1571/85 prevê um monopólio único para a refinação do petróleo bruto, monopólio que a Comissão entende não violar as normas comunitárias. A Lei n.° 1571/85 previa igualmente um monopólio público de importação de produtos petrolíferos acabados e semiacabados (artigo 7.°); todavia, por força da remissão para outra disposição (artigo 4.°), tinha ficado estabelecido que o referido monopólio seria readaptado a partir de 1 de Janeiro de 1986.

É pacífico que, quando foi intentada a presente acção, a República Helénica tinha apenas procedido a uma readaptação parcial dos direitos exclusivos de importação dos derivados do petróleo, na medida em que 40 % das importações estavam ainda submetidas ao monopólio do Estado.

Face a estas circunstâncias e com base no artigo 40.° do Acto de Adesão a Comissão considerou que a manutenção dum monopólio, ainda que parcial, constitui uma infracção aos artigo 30.° e 37.° do Tratado.

19. De imediato esclareço que a hipótese aqui em apreço se apresenta como análoga à que foi objecto do acórdão Manghera, de 13 de Fevereiro de 1976 (59/75, Recueil, p. 91), onde se punha em causa um monopólio público em que se incluíam tanto a produção como a importação de determinados produtos. Nesta situação, como a Comissão sublinhou, é legítimo presumir que o monopolista terá logicamente tendência a privilegiar a comercialização dos seus próprios produtos relativamente aos produtos importados, que serão, portanto, objectivamente discriminados. Foi nesta base que o Tribunal decidiu no processo Manghera que o próprio objectivo do artigo 37.° não é alcançado «se não for garantida, num Estado onde exista um monopólio comercial, a livre circulação de mercadorias, provenientes «de outros Estados-membros, semelhante às a que se reporta o monopólio». Ora, no caso em apreço, esta jurisprudência é plenamente aplicável, dado que, por força do monopólio de refinação, o Estado produz as mes-

mas mercadorias para que se reserva um direito parcial exclusivo de importação.

Quanto à circunstância de, quando foi intentada a acção, esse direito exclusivo ter sido reduzido para 40 %, não me parece ter uma importância determinante visto essa percentagem ser suficiente para o organismo público influenciar de uma forma sensível, nos termos do artigo 37.°, n.° 1, as importações em questão.

Considero, portanto, que se justifica afirmar que os direitos em questão representam uma violação do artigo 37.°, sem ser necessário verificar se comportam igualmente uma violação do artigo 30.°

— Direito exclusivo de importação do petróleo bruto.

20. Diferente é a situação no que se refere ao petróleo bruto. A este respeito esclarece-se que o artigo 1.°, n.° 2, da Lei n.° 1571/85 estabelecia o direito exclusivo do Estado «de refinar e, por conseguinte, de importar o petróleo bruto». A disposição foi modificada pela Lei n.° 1769/88 que, embora mantendo o direito exclusivo de refinar, suprimiu esse direito no que se refere às importações. Não obstante a referida alteração, a Comissão sublinha que, nos termos do artigo 7.°, n.os 1 e 2, da Lei n.° 1571/85, não alterada, as importações de petróleo bruto, bem como as de produtos acabados, continuavam, no entanto, submetidas ao monopólio do Estado. A República Helénica esclarece, todavia, que, nos termos do artigo 7.°, n.° 2, essas importações devem ser realizadas «em conformidade com o artigo 1.°» da mesma lei: pois que, a partir do momento em que, como foi sublinhado, o artigo 1.° foi modificado com o objectivo de suprimir o monopólio de importação do petróleo bruto, devia-se concluir que o artigo 7.°, quando faz referência aos direitos exclusivos do Estado em matéria de importação, apenas se refere aos produtos acabados e não ao petróleo bruto.

21. A questão que o Tribunal é chamado a apreciar, com base nas alegações contraditórias das partes, é se, após as modificações introduzidas com a Lei n.° 1769/88, o Estado continua titular de um direito exclusivo de importação do petróleo bruto. Considero dever esclarecer que, em meu entender, nenhum obstáculo processual se deveria opor a que o Tribunal aprecie essa questão. Com efeito, embora se trate de tomar em consideração alterações legislativas posteriores ao prazo concedido no parecer fundamentado, nem a natureza nem o objecto da apreciação do Tribunal se modificam: este último é sempre chamado a verificar se o Estado deu cumprimento efectivo ao parecer fundamentado, pondo termo à infracção que lhe tinha sido devidamente imputada, e não se, com base em alterações normativas, foram praticadas novas infracções, que necessariamente impõem um autónomo e prévio exame pré-contencioso. Se, portanto, e na medida em que se solicita ao Tribunal que não se pronuncie sobre acusações e fundamentos diferentes dos que tinham sido objecto da fase precontenciosa, é de considerar que não se verifica nem uma ampliação de objecto do litígio nem, por conseguinte, uma compressão dos direitos da defesa. Por outro lado, parece-me que uma outra solução podia implicar consequências dificilmente justificáveis: enquanto que, caso o Estado demandado tivesse adoptado medidas dentro dos prazos que lhe foram fixados no parecer

fundamentado, a Comissão podia solicitar ao Tribunal a declaração de que essas medidas não são susceptíveis de eliminar a infracção, em contrapartida, no caso mais grave do Estado actuar intempestivamente, a Comissão já não podia obter do Tribunal a declaração de que as medidas adoptadas intempestivamente não são adequadas para uma completa regularização e que, portanto, a situação de infracção subsiste não obstante essas medidas. De resto, parece-me que o Tribunal, no citado acórdão 7/69, reconheceu poder verificar se, *quando foi intentada a acção*, subsistia ainda uma situação de infracção, tomando em consideração, para esse efeito, igualmente as medidas tomadas pelo Estado após a expiração do prazo fixado no parecer fundamentdo.

22. Dito isto, e debruçando-me sobre o fundo da questão, devo em primeiro lugar sublinhar que, pela Lei n.° 1769/88, a República Helénica seguramente revogou a disposição fundamental (artigo 1.° da Lei n.° 1571/85) que estabelecia o monopólio estadual das importações de petróleo bruto. Quanto ao artigo 7.° da referida lei, estabelece de uma forma geral, no n.° 1, que a importação tanto de petróleo bruto como de produtos acabados «se inscreve no quadro do interesse geral da economia nacional e visa, em especial, garantir um aprovisionamento regular e estável do mercado grego»; é verdade, portanto, que o artigo 7.°, n.° 1, ainda se refere ao petróleo bruto, mas isto no âmbito de uma norma cujo significado é o de estabelecer que, em geral, as transacções petrolíferas com o estrangeiro constituem uma actividade de interesse público. O artigo 7.°, n.° 2, tem, pelo contrário, um alcance mais específico; prevê assim que as importações a que se refere o n.° 1 são realizadas exclusivamente pelo Estado, mas «em conformidade com o artigo 1.°», da mesma lei. Ora, na medida em que o legislador alterou o artigo 1.°, revogando o monopólio de importação do petróleo bruto que se encontrava inicialmente abrangido, parece-me que as regras de interpretação usuais não permitem que do texto do artigo 7.°, n.° 2, se extraia um argumento para afirmar que esta disposição continua a atribuir ao Estado um direito exclusivo para as importações de petróleo bruto, em contradição com o disposto no artigo 1.°, a que se encontra expressamente subordinado. Por outro lado, observa-se igualmente que a Comissão não apresentou qualquer elemento susceptível de provar que o artigo 7.°, n.° 2, foi aplicado de forma a atribuir ao Estado esse monopólio.

Parece-me, portanto, que a tese da Comissão de que, não obstante alteração do artigo 1.° da Lei n.° 1571/85, a República Helénica manteve o monopólio público das importações de petróleo bruto não tem qualquer fundamento.

23. Mas, mesmo admitindo que se possa reconhecer um direito exclusivo de importação de petróleo bruto, não considero, no entanto, que esse direito possa, *de per se*, na falta de outros elementos, ser considerado como contrário às normas comunitárias. Com efeito, a República Helénica sublinhou, mais uma vez sem ser especificamente contrariada pela Comissão, que a produção *interna* de petróleo bruto é completamente marginal e, de qualquer modo, condenada a cessar em 1990. Daqui resulta que, para efeitos de aprovisionamento, o país depende totalmente das importações. Este quadro factual apresenta-se como sendo completamente diferente do que — como já antes referi — constituía o pano de fundo do acórdão Manghera, dado que aqui não existe produção nacional efectiva de petróleo

bruto que o titular dos direitos exclusivos da importação teria interesse em favorecer, em detrimento — inevitavelmente — do produto importado. Ora, face a uma tal situação factual, não creio que se possa razoavelmente *presumir* que o alegado direito exclusivo pode dificultar as importações, efectivamente indispensáveis para o exercício da actividade de refinação, e muito menos uma discriminação ilegal, que de qualquer forma deveria ser concretamente demonstrada.

24. Mas há mais. Com efeito, no caso em apreço, o facto de existir ou não um monopólio legal de importação de petróleo bruto não afecta de forma alguma o comércio intracomunitário, dado que, de qualquer modo, o Estado detém legalmente o monopólio da refinação e, portanto, controla completamente a procura de petróleo bruto importado. Como se referiu na audiência, o facto de terceiros gozarem ou não, *em abstracto*, da possibilidade de importarem petróleo bruto constitui, na situação concreta apresentada ao Tribunal e na falta de indicações de facto em contrário, um aspecto de que não resultam consequências económicas reais; de qualquer modo, de facto, as refinarias públicas (e as refinarias privadas que operam com base numa concessão estatal) providenciam *directamente* para assegurar o seu próprio aprovisionamento em matérias-primas e, por consequência, os eventuais importadores independentes gregos parecem condenados a não encontrar qualquer saída no mercado nacional de refinação. Ora, esse controlo de facto das importações de petróleo bruto que subsiste independentemente da disposição legal referida, na medida em que resulta do monopólio público de refinação, não foi minimamente posto em causa pela Comissão, nem é apresentado como discutível, atendendo a que representa a consequência directa, quase o corolário, do monopólio de refinação cuja legalidade a Comissão por diversas vezes confirmou. Portanto, mesmo que se aceite que existe um monopólio do Estado para as importações de petróleo bruto, parece-me que a Comissão, para apreciar da sua legalidade, não teve presente que esse monopólio só conduzia, a menos que se prove o contrário, a formalizar uma situação já existente por razões de facto e, além disso, uma situação que, enquanto intrinsecamente inerente ao monopólio de refinação, não parece poder ser posta em causa, a não ser que o seja ao mesmo tempo que o próprio monopólio de refinação.

A partir destas considerações, penso que a acusação relativa aos direitos exclusivos de importação de petróleo bruto deve ser julgada improcedente.

b) *Direitos exclusivos de comercialização dos produtos petrolíferos*

25. Nos termos do artigo 4.° da Lei n.° 1571/88, a República Helénica adaptou o monopólio de comercialização dos produtos petrolíferos de forma a que, quando foi intentada a acção, as sociedades privadas de distribuição eram obrigadas a aprovisionar-se em 40 % nas refinarias públicas; relativamente aos restantes 60 % podiam, pelo contrário, livremente escolher o seu próprio fornecedor.

A este respeito a República Helénica sustenta ter tido de retardar a completa liberalização do comércio dos derivados do petróleo (liberalização completada apenas em 1 de Janeiro de 1990), para garantir às refinarias públicas um volume mínimo de es-

coamento. Desta forma, as refinarias públicas foram temporariamente protegidas contra a concorrência das refinarias privadas e das importações.

Pode, portanto, considerar-se como adquirido que os direitos em questão tiveram uma incidência negativa na actividade comercial, pois, caso não existissem, as sociedades de distribuição ter-se-iam, pelo menos em parte, aprovisionado junto de outros fornecedores que não as refinarias públicas e em especial junto de fornecedores estabelecidos em outros Estados-membros. Disto resulta que, no caso em apreço, se verificou uma discriminação em prejuízo dos produtos importados, que releva, decerto, tanto do âmbito de aplicação do artigo 30.° como do artigo 37.°

26. A República Helénica defendeu-se, no entanto, sustentando que o obstáculo às trocas se justificava pelas mesmas exigências de segurança pública que o tribunal reconheceu no conhecido acórdão Campus Oil, de 10 de Julho de 1984 (72/83, Recueil, p. 2727), onde se tratava de examinar a compatibilidade com o Tratado de um diploma que impunha às sociedades de distribuição de produtos petrolíferos a obrigação de se aprovisionarem em determinada percentagem junto de uma refinaria pública. Em especial, de acordo com o Governo helénico, também no caso em apreço o direito especial de que gozavam as refinarias públicas tinha sido necessário para garantir a sobrevivência destas últimas e, portanto, para garantir ao país, em caso de crise energética, a existência de uma capacidade nacional de refinação suficiente para garantir a cobertura das necessidades essenciais em petróleo.

27. Apesar do carácter delicado das questões relativas à segurança energética —, amplamente sublinhado pelo Tribunal no acórdão Campus Oil —, não parece que, no caso em apreço, se possa automaticamente subscrever a solução adoptada pelo Tribunal no caso que acabamos de citar. Com efeito, no caso em apreço, mesmo que se admita que se não existissem os direitos especiais aqui em causa as refinarias públicas teriam de cessar a sua actividade (o que é desmentido pela circunstância de a partir de 1 de Janeiro de 1990 esses direitos terem sido definitivamente suprimidos), não se contesta, de qualquer maneira, que as refinarias privadas existentes na Grécia eram, de qualquer modo, capazes de garantir uma produção superior às necessidades energéticas essenciais do país (e isto mesmo que nessas necessidades se inclua o aprovisionamento das forças armadas, eventualmente implicadas numa crise internacional).

Em presença destes elementos, e tendo em conta a necessidade de interpretar restritivamente as excepções a que se refere o artigo 36.° — necessidade a que se fez igualmente referência no acórdão Campus Oil —, não considero que, no caso em apreço, subsistam exigências de segurança pública susceptíveis de justificar, aquando da apresentação da acção, a obrigação das sociedades de distribuição de se abastecerem em 40 % junto das refinarias públicas. A acusação revela-se, portanto, fundada, sem que seja necessário examinar, de um modo geral, se as excepções previstas no artigo 36.° se aplicam igualmente às medidas e práticas nacionais contempladas no artigo 37.°

c) *Processos de importação e de exportação*

28. A Comissão contestou a compatibilidade com os artigo 30.°, 34.° e 37.° de determinados processos instituídos pela legisla-

ção em causa, dos quais resulta que as importações e exportações dos produtos petrolíferos ficam dependentes de um regime de autorização governamental.

A República Helénica alegou que a Comissão se enganou a propósito da natureza dessas formalidades, na medida em que se trata não de autorizações, mas de simples declarações destinadas a garantir o controlo estatístico das transacções petrolíferas com o estrangeiro.

O texto das disposições relevantes vai no sentido da tese defendida pelo governo demandado, que não é susceptível de ser posta em causa por qualquer elemento fornecido pela Comissão.

29. Dito isto, deve-se, todavia, sublinhar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal (ver o acórdão de 16 de Maio de 1977, Comissão/França, 68/76, Recueil, p. 515), mesmo simples formalidades que não implicam emissão de uma autorização discricionária por parte da autoridade competente constituem uma medida de efeito equivalente, em virtude dos atrasos e, portanto, pelo efeito dissuasivo que têm nas trocas comerciais.

30. Por outro lado, e mesmo que, em princípio, não se possa excluir que, no caso específico das transacções petrolíferas, se possam revelar indispensáveis formas de controlo mais exigentes do que as impostas para outros produtos e que, portanto, possa ser necessário exigir aos operadores económicos, sem que isto releve do artigo 30.° ou 34.°, elementos de informação mais detalhados do que os exigidos para as declarações aduaneiras normais, sublinha-se que, no caso em apreço, a República Helénica não demonstrou a existência dessa necessidade. Daqui resulta que também esta acusação deve ser considerada procedente, nem que seja por referência exclusiva aos artigos 30.° e 34.°, visto os processos em questão, uma vez declarados ilegais os direitos exclusivos de comercialização anteriormente examinados, não relevarem *de per se* do artigo 37.°

d) *Requisitos para a comercialização*

31. A Comissão sustenta que são incompatíveis com o artigo 30.° os seguintes requisitos, impostos pela legislação em causa às sociedades de distribuição para poderem comercializar produtos petrolíferos: apresentação de programas anuais relativos aos fornecimentos de produtos petrolíferos, a instituição de um regime de quotas anuais de comercialização e a obrigação de possuir uma capacidade mínima de transporte para os produtos em questão.

32. A República Helénica, embora contestando que as medidas em causa constituam uma violação do artigo 30.°, não invoca o disposto no artigo 36.°

33. A propósito das quotas de comercialização e dos programas de aprovisionamento, é pacífico que se trata de normas instrumentais para a repartição, entre as sociedades de distribuição, da percentagem de fornecimento correspondente à parte não adaptada do monopólio público de comercialização. Uma vez estabelecida a ilegalidade desse monopólio — que, aliás, foi abolido a partir de 1 de Janeiro de 1990 —, os referidos requisitos, impostos às sociedades de distribuição para poderem proceder à sua comercialização no interior do país, surgem, além

disso, desprovidos da sua função económica e jurídica. Todavia, isto não é em si determinante, na medida em que sempre se poderá perguntar se as disposições em questão configuram, independentemente do seu nexo funcional com o monopólio público de comercialização, infracções autónomas.

34. A este respeito, parece-me que o regime em questão (apesar das empresas terem a possibilidade de, mediante certas condições, se afastar das quantidades indicadas ao governo para as vendas e os fornecimentos) introduz, no entanto, um elemento de rigidez, na medida em que impede os operadores interessados de determinarem livremente o volume da sua actividade comercial. Trata-se, portanto, de imposições de que se pode razoavelmente pensar terem uma influência restritiva nas importações e responderem, além disso, a um objectivo injustificado à luz do ordenamento comunitário, pois que, como reconhece a República Helénica, foram introduzidas com o único fim de garantir o respeito pelos direitos de comercialização exclusivos do Estado. Em presença destes elementos, considero que as quotas de comercialização e os programas de fornecimento em causa são incompatíveis com o artigo 30.°

35. Em contrapartida, não me parece constituir uma infracção à referida disposição a obrigação de possuir uma determinada capacidade de transporte. Esta exigência diz respeito, nos mesmos termos, à distribuição dos produtos nacionais e importados; além disso, não foi invocado qualquer elemento que permita falar na hipótese de um nexo previsível e razoável entre esta medida e a evolução da trocas intracomunitárias; por último, trata-se de uma disposição adoptada no âmbito de uma regulamentação da distribuição comercial e que responde a uma exigência real, que não é, de certo, incompatível com os objectivos gerais do sistema comunitário, ou seja, garantir a continuidade dos fornecimentos em todo o território nacional.

36. Considero, portanto, que se deve concluir que a medida em questão está em harmonia com o artigo 30.°, visto não se prever que tenha qualquer efeito restritivo sobre as trocas (à luz do estabelecido pelo Tribunal no recente acórdão de 7 de Março de 1990, Krantz, C-69/88, Colect., p. I-583) e porque, de qualquer forma, mesmo admitindo que essas consequências existam — o que, todavia, me parece decididamente de excluir —, tratar-se-ia pura e simplesmente de restrições que (em conformidade com o que foi decidido por último no acórdão de 23 de Novembro de 1989, Torfaen Borough Council, C-145/88, Colect., p. 3851) «não ultrapassam o âmbito dos efeitos próprios de uma regulamentação comercial».

e) *Regime dos preços*

37. Como já sublinhei quando me debruçei sobre a questão da admissibilidade, as acusações que a Comissão formulou apenas na réplica devem, em meu entender, ser consideradas como completamente estranhas ao objecto do presente processo; penso, portanto, que não as devo apreciar na análise do mérito. Quanto à acusação formulada na alínea c) da petição relativamente ao regime dos preços, penso que não deve de forma alguma ser considerada como uma acusação autónoma. No que se refere, por último, às acusações formuladas nas alíneas a) e b) da mesma petição, as únicas sobre cuja admissibilidade poderia subsistir uma pequena dúvida, convém considerá-las, devido ao seu carácter totalmente vago e genérico, manifestamente não provadas.

38. A partir destas considerações concluo propondo que o Tribunal:

1) declare inadmissíveis:

— a acusação relativa à possibilidade, reservada ao governo, de revogar a supressão dos direitos de comercialização exclusiva dos produtos petrolíferos,

— as acusações relativas ao regime de formação dos preços máximos dos produtos petrolíferos, formuladas nas alíneas a), b) e c) da petição;

2) declare procedentes:

— as acusações relativas aos direitos exclusivos de importação e comercialização dos produtos petrolíferos acabados e semiacabados,

— as acusações relativas aos processos de importação e exportação dos mesmos produtos,

— a acusação relativa à obrigação das sociedades de distribuição de respeitarem o regime de quotas anuais de comercialização e de apresentarem programas anuais de aprovisionamento;

3) julgue improcedente a acção quanto ao restante;

4) condene cada uma das partes a suportar as respectivas despesas, visto cada uma ter sido parcialmente vencida.