CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 15 de Maio de 1997 *

Introdução

1. No presente processo, o Dioikitiko Protodikeio Athinon (Grécia), convida o Tribunal de Justiça a pronunciar-se a título prejudicial sobre a validade do Regulamento (CE) n.º 3477/93 da Comissão, de 17 de Dezembro de 1993, relativo às taxas de conversão agrícolas a aplicar no sector do tabaco [1] (a seguir «regulamento de conversão»).

As normas pertinentes do direito comunitário

2. Segundo o Regulamento (CEE) n.º 727/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, que estabelece uma organização comum de mercado no sector do tabaco em rama [2] (a seguir «regulamento de base»), é devido um prémio às pessoas que comprem tabaco directamente aos produtores de tabaco da Comunidade.

3. O Regulamento (CEE) n.º 1726/70 da Comissão, de 25 de Agosto de 1970, relativo às modalidades de concessão do prémio para o tabaco em folha [3] (a seguir «regulamento de aplicação»), inclui nomeadamente as seguintes disposições:

«Artigo 6.º

1. O direito ao prémio é adquirido no momento em que o tabaco... sai do local onde foi colocado sob controlo.

Considera-se que interveio nesta data o facto criador do direito ao prémio na acepção do artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 1134/68.

...»

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO L 317, p. 30.

2 — JO L 94, p. 1; EE 03 F3 p. 212, alterado em último lugar pelo Regulamento (CEE) n.º 860/92 do Conselho, de 30 de Março de 1992 (JO L 91, p. 1).

3 — JO L 191, p. 1; EE 03 F4 p. 26, alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 887/85 da Comissão, de 2 de Abril de 1985, que altera o Regulamento n.º 1726/70 no que respeita ao sistema de controlo das operações de primeira transformação e acondicionamento do tabaco em folha (JO L 96, p. 12; EE 03 F34 p. 94).

4. O regulamento de conversão contém nomeadamente os considerandos e disposições seguintes:

«... que, devido a não corresponder aos critérios definidos no artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 3813/92, esse facto gerador deve ser alterado no termo do período transitório previsto pelo Regulamento (CEE) n.° 3820/92; que, por conseguinte, para evitar distorções de mercado relacionadas com o tabaco da colheita de 1993, é conveniente adoptar a data de 1 de Julho de 1993 como facto gerador para o prémio relativo aos tabacos das colheitas anteriores a 1993, que saem do controlo a partir dessa data (sétimo considerando);

...

Artigo 5.°

Relativamente ao tabaco que abandona o controlo a partir de 1 de Julho de 1993, a taxa de conversão agrícola para o prémio previsto no artigo 3.° do [regulamento de base] é a aplicável em 1 de Julho de 1993.

Artigo 6.°

São revogadas as seguintes disposições:

— n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 6.° do [regulamento de aplicação],

...

Artigo 7.°

O presente regulamento entra em vigor no terceiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [4].

O presente regulamento é aplicável a partir de 1 de Julho de 1993.»

4 — Foi publicado em 18 de Dezembro de 1993.

5. É conveniente, para que a resposta a dar às questões prejudiciais tenha uma base satisfatória, examinar algumas outras normas de direito comunitário. Por preocupações de clareza e para ser bem entendido, estas normas serão mencionadas à medida que nestas conclusões for surgindo a oportunidade.

O litígio no órgão jurisdicional nacional e as questões prejudiciais

6. A sociedade P. Moskof AE, Stavroupolis, de Tessalonica, (a seguir «Moskof»), exerce uma actividade de primeira transformação de tabaco em rama. Em 1994, a Moskof recebeu a importância de 1 793 340 DR a título de prémio relativamente ao tabaco colhido em 1992 e que, como foi indicado na fase oral, saiu em seguida do local em que havia sido colocado sob controlo em Junho de 1994.

7. O montante do prémio foi calculado com base na taxa de conversão agrícola que resultava da aplicação da norma, revogada, do artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação. Em aplicação da nova norma do artigo 5.° do regulamento de conversão, o montante do prémio teria sido calculado com base na taxa de conversão agrícola em vigor a 1 de Julho de 1993, pelo que esse montante foi reduzido para 564 570 DR.

8. O Ethnikos Organismos Kapnou (Organismo Nacional dos Tabacos) reclamou o reembolso da diferença entre os dois montantes, isto é, 1 228 770 DR.

9. A Moskof interpôs recurso de anulação desta ordem de pagamento para o Dioikitiko Protodikeio invocando, nesta ocasião, a invalidade do regulamento de conversão no qual se baseia a ordem. Em 24 de Maio de 1995, o Dioikitiko Protodikeio de Atenas apresentou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) Falta de apresentação, pela Comissão ao Comité de Gestão do Tabaco, do [regulamento de conversão], como projecto de regulamento com efeitos retroactivos

O referido projecto de regulamento, que foi aprovado pelo Comité de Gestão do Tabaco como projecto de acto desprovido de efeitos retroactivos, devido ao lapso de tempo escoado desde a sua aprovação até à sua adopção e publicação, ou seja, mais de cinco meses, constitui um novo projecto de regulamento com efeito retroactivo, o que provoca a sua nulidade, dado não ter sido submetido ao Comité de Gestão do Tabaco competente como projecto de regulamento dessa natureza, quer dizer, como acto com efeitos retroactivos, o que é contrário ao artigo 145.°, terceiro parágrafo, segundo período, do Tratado da União Europeia, à Decisão

do Conselho, de 13 de Julho de 1987 (87/373/CEE), "que fixa as modalidades de exercício da competência de execução atribuída à Comissão", ao artigo 12.° do Regulamento n.° 3813/92 e ao artigo 17.° do Regulamento n.° 727/70, pois estas disposições prevêem que o respeito do processo relativo ao Comité de Gestão do Tabaco é uma condição do exercício da competência de execução conferida à Comissão?

2) Violação do Regulamento n.° 3813/92 do Conselho e fundamentação insuficiente do Regulamento n.° 3477/93 da Comissão

a) Os fundamentos do [regulamento de conversão] estão correctos e são suficientes, tendo em conta o facto de que a recorrente se interroga se as "distorções" do mercado, referidas nos considerandos do regulamento da Comissão em litígio, se podem inscrever num dos critérios a que se refere o artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3813/92 do Conselho ou se seria necessário fazer-lhes face através de um acto do Conselho?

b) Os fundamentos do [regulamento de conversão] estão correctos e são suficientes, tendo em conta o facto de que, para não utilizar, em conformidade com o artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3813/92 do Conselho, como facto gerador da taxa de conversão agrícola o facto de o objectivo económico do operador ter sido alcançado, que é, neste caso, a saída do tabaco em bruto do local onde foi colocado sob controlo, o regulamento controvertido da Comissão não indica com base em qual dos quatro critérios, referidos no artigo 6.°, n.° 2, do referido regulamento do Conselho, foi instituído por este artigo o facto gerador?

c) Os fundamentos do [regulamento de conversão] estão correctos e são suficientes, tendo em conta o facto de a necessidade de evitar distorções no mercado com o tabaco da colheita de 1993 não ser mencionada no texto do regulamento, nem este indicar por que razão foi julgado necessário adoptar uma disposição com efeito retroactivo?

d) Os fundamentos do [regulamento de conversão] estão correctos e são suficientes, tendo em conta o facto de o oitavo considerando deste regulamento fazer referência ao parecer concordante do Comité de Gestão do Tabaco, quando este regulamento não foi submetido a esse comité como projecto de acto com efeitos retroactivos?

3) Violação do artigo 3.°, n.° 1, segundo parágrafo, alínea iv), do [regulamento de base], na redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 1329/90 do Conselho

Tendo em conta que a disposição referida dá aos compradores de tabaco a possibilidade de receberem o prémio nos quatro anos subsequentes ao ano da colheita, na condição de o tabaco ter

sido incorporado em produtos manufacturados ou exportados para países terceiros, não há violação do já citado regulamento do Conselho pelo facto de o congelamento da taxa de conversão agrícola, determinado pelo [regulamento de conversão], ter por efeito obrigar os beneficiários do prémio a não utilizar o prazo de quatro anos que lhes é dado pelo referido regulamento do Conselho?

4) Violação do artigo 39.°, n.° 1, alínea c), do Tratado CE

Tendo em conta que a disposição do Tratado referida prevê que a Política Agrícola Comum tem por fim estabilizar os mercados, em que medida o acto com efeito retroactivo do "congelamento" da taxa de conversão agrícola, determinado pelo [regulamento de conversão], se concilia com a estabilização dos mercados, uma vez que terá por efeito deslocar o prejuízo sofrido pelos transformadores para os produtores, pois os primeiros não estarão em condições de oferecer preços satisfatórios pelos tabacos da colheita seguinte à adopção do regulamento?

5) Violação do princípio da não retroactividade dos actos comunitários

O [regulamento de conversão], que foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* em 18 de Dezembro de 1993 e que, em conformidade com o seu artigo 7.°, entrou em vigor no terceiro dia subsequente ao da sua publicação, ou seja, em 21 de Dezembro, mas que, em virtude do segundo parágrafo deste artigo, é aplicável a partir de 1 de Julho de 1993, viola o princípio da não retroactividade dos actos comunitários, dado que a recorrente contesta que, neste caso, a finalidade do regulamento se revista de um interesse público de nível superior, na medida em que as distorções do mercado a que o regulamento se refere não se verificaram e, além disso, não foi tomada qualquer medida transitória para salvaguardar a confiança legítima dos transformadores como a recorrente.

6) Violação do princípio da confiança legítima

Em que medida há violação do princípio da confiança legítima das empresas transformadoras, tendo em conta o facto de o disposto no artigo 5.° do [regulamento de conversão] ter alterado sensivelmente o quadro regulamentar da organização comum de mercado no sector do tabaco, que foi instituída pelos [regulamentos de base e de aplicação] e está em vigor há mais de vinte anos e criou confiança numa estabilidade regulamentar muito especial, dado que nenhuma medida transitória foi adoptada para facilitar a alteração do regime instituído pelos [regulamentos de base e de aplicação] e tendo ainda em conta que, segundo as alegações da recorrente,

os contratos de cultura europeus da colheita de 1992 foram celebrados um ano e meio antes da adopção do artigo 5.° do [regulamento de conversão] e que os tabacos foram colhidos e colocados sob controlo antes de 15 de Maio de 1993?

7) Violação do princípio da igualdade de tratamento dos operadores da Comunidade

Dado que a dracma tem um maior afastamento em relação à unidade de conta europeia do que as moedas dos outros Estados-Membros, em que medida provoca a referida disposição do [regulamento de conversão], relativa ao "congelamento" da taxa de conversão agrícola, uma discriminação em detrimento dos operadores gregos?

8) Desvio de poder

Tendo em conta a resposta dada pela Comissão a uma pergunta do Tribunal de Contas, segundo a qual a Comissão "se compromete a adoptar sem demora as disposições pertinentes para limitar as despesas provocadas pelas taxas de conversão agrícolas" (Relatório Especial do Tribunal de Contas n.° 8/93, JO C 65, de 2 de Março de 1994, n.os 3.4 e 3.5), não é a disposição do [regulamento de conversão] relativa ao "congelamento" da taxa de conversão agrícola uma disposição de direito público e não tem por objecto, como se diz nos seus considerandos, evitar distorções de mercado?»

Observações gerais

10. Serão, antes de mais, formuladas algumas observações sobre a questão de saber se o regulamento de conversão prejudica a Moskof ou se, na realidade, beneficia os operadores de primeira transformação nos Estados cuja moeda conheceu, durante o período em causa, taxas de conversão em alta.

11. Segundo o artigo 3.° do regulamento de base, é concedido um prémio às pessoas que compram tabaco directamente aos produtores da Comunidade. O prémio é quantificado em unidades de conta e pago após ter sido efectuada uma conversão para a moeda nacional em vigor.

12. Para garantir que o prémio só é pago quando estão satisfeitas as condições do regulamento de base, as autoridades do país em causa submetem o tabaco a controlos que têm por objecto o tipo, a qualidade, a quantidade, bem como uma série de outras características deste. O tabaco é sujeito a esse controlo quando é apresentado, em estado

bruto, à empresa de primeira transformação. É de novo controlado quando deixa, após a primeira transformação e o acondicionamento, a empresa de primeira transformação (isto é o «local onde foi colocado sob controlo»).

13. O artigo 4.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1134/68 do Conselho [5] prevê que a conversão em moeda nacional dos montantes expressos em unidades de conta é efectuado, no âmbito das disposições relativas à Política Agrícola Comum, utilizando a relação entre a unidade de conta e a moeda nacional que estava em vigor no momento da realização da operação. Resulta do artigo 6.° que o momento da realização da operação é a data na qual se verifica o facto gerador do crédito.

14. O artigo 6.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do regulamento de aplicação prevê que o direito ao prémio se adquire no momento da saída do tabaco do local onde foi colocado sob controlo. Daqui resulta que o prémio deve ser convertido da unidade de conta em moeda nacional com base na taxa de conversão em vigor no momento da saída do tabaco do local onde foi colocado sob controlo, como está expressamente previsto no artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação.

15. O regulamento de aplicação foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1075/78 da Comissão [6], pelo que os operadores de primeira transformação passaram a poder obter um adiantamento sobre o montante integral do prémio no momento em que o tabaco foi colocado sob controlo. Quando o tabaco, numa fase ulterior, saía do local onde fora colocado sob controlo, era efectuado um cálculo definitivo do montante do prémio devido à empresa com base na taxa em vigor nesse momento, em conformidade com o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação.

16. Em países em que a moeda está desvalorizada, onde a taxa de conversão se elevou com o tempo, criou-se uma disparidade entre o adiantamento do prémio e o montante definitivo deste. O montante diferencial era pago aos operadores de primeira transformação no momento da saída do tabaco do local onde fora colocado sob controlo, mas isto não era contrabalançado por qualquer risco monetário para estes operadores, na medida em que tinham recebido um adiantamento sobre o prémio integral no momento em que o tabaco fora colocado sob controlo [7].

17. O Regulamento (CEE) n.° 1676/85 do Conselho [8] revogou o Regulamento n.° 1134/68, e portanto o artigo 4.°, n.° 2, deste, segundo o qual a conversão em moeda

5 — Regulamento, de 30 de Julho de 1968, que fixa as regras de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 653/68 relativo às condições de alteração do valor da unidade de conta utilizado para a Política Agrícola Comum (JO L 188, p. 1).

6 — Regulamento, de 23 de Maio de 1978, que altera o Regulamento n.° 1726/70 (JO L 136, p. 5; EE 03 F14 p. 51).

7 — O Tribunal de Contas examinou esta questão no n.° 3.4 do seu Relatório Especial n.° 8/93, de 21 de Dezembro de 1993 (JO 1994, C 65, p. 1) considerando que «esta situação implicava despesas injustificadas».

8 — Regulamento, de 11 de Junho de 1985, relativo ao valor da unidade de conta e às taxas de conversão a aplicar no âmbito da Política Agrícola Comum (JO L 164, p. 1; EE 03 F35 p. 146).

nacional do montante expresso em unidades de conta se efectua utilizando a taxa de conversão que estava em vigor no momento da realização da operação (o facto gerador do crédito). O artigo 5.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento n.° 1676/85, visto em conjunto com o artigo 4.°, previa, em vez disso, que a conversão se efectuasse utilizando a taxa de conversão em vigor no momento em que se verifica o facto com o qual se alcança o objectivo económico da operação.

18. A regulamentação relativa aos prémios visa garantir aos produtores uma retribuição equitativa para os seus produtos. Este objectivo económico é alcançado, quanto a isto, no momento em que os operadores da primeira transformação pagam aos produtores o preço mínimo que foi fixado para o tabaco. Tendo em conta a nova regra contida no artigo 5.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento n.° 1676/85, visto em conjunto com o artigo 4.°, o ecu, que substituiu a unidade de conta na Política Agrícola Comum em 1979, devia portanto ser convertido em moeda nacional no momento em que o produtor entregava, contra retribuição, o tabaco em rama ao operador de primeira transformação. A disposição do artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação não foi no entanto colocado em conformidade com a nova regra do Regulamento n.° 1676/85 [9], e o prémio, por essa razão, continuou a ser convertido do ecu para moeda nacional utilizando as taxas em vigor no momento da saída do tabaco do local onde fora colocado sob controlo.

19. O artigo 3.° do regulamento de base foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1329/90 do Conselho [10], pelo que o pagamento do prémio foi sujeito a uma condição segundo a qual os operadores de primeira transformação deviam provar, antes de decorrido o período de quatro anos que segue o ano da colheita, que o tabaco foi vendido para ser incorporado em produtos manufacturados ou exportados para países terceiros, ou comprometer-se a incorporar, antes de decorrido o mesmo período, o tabaco em produtos manufacturados ou a exportá-lo para países terceiros.

20. O Regulamento (CEE) n.° 3813/92 do Conselho [11], entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1993, e apesar de ter revogado integralmente o Regulamento n.° 1676/85, retomou, no seu artigo 6.°, n.° 1, a regra de que a conversão do ecu em moeda nacional deve ser efectuada utilizando a taxa de conversão em vigor no momento em que se verifica o facto pelo qual se alcançou o objectivo económico da operação. O artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3813/92 permite à Comissão, em certos casos, fixar regras específicas relativas às taxas de conversão que se devem utilizar. O artigo 11.°, n.° 2, do mesmo regulamento

9 — A Comissão comunicou que se bascara no artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1676/85. Nos termos desta disposição, pode ser considerado um outro facto gerador para além dos referidos no n.° 1, se o momento em que o objectivo económico é atingido: a) não puder ser estabelecido ou b) não puder ser tido em consideração por razões específicas do sector ou do montante em questão. O artigo 5.°, n.° 3, prevê que os factos geradores são determinados segundo o procedimento previsto no artigo 12.°, sem prejuízo das disposições específicas já adoptadas, de acordo com este procedimento.

10 — Regulamento, de 14 de Maio de 1990, que altera o Regulamento n.° 727/70 (JO L 132, p. 25).

11 — Regulamento, de 28 de Dezembro de 1992, relativo à unidade de conta e às taxas de conversão a aplicar no âmbito da Política Agrícola Comum (JO L 387, p. 1).

permite, além disto, que a Comissão adopte medidas derrogatórias ao Regulamento n.° 3813/92 caso surjam práticas monetárias com carácter excepcional que sejam susceptíveis de pôr em perigo a aplicação dos actos relativos à Política Agrícola Comum.

21. No mesmo dia em que o Conselho adoptou o Regulamento n.° 3813/92, a Comissão adoptou, nos termos do artigo 11.°, n.° 2, deste mesmo regulamento, o Regulamento (CEE) n.° 3820/92 [12], cujo artigo 1.° prevê que, até final da campanha de comercialização de 1992/1993, as disposições que se referem ao Regulamento n.° 1676/85 já referido, com as eventuais alterações, aplicam-se como se referindo ao novo Regulamento n.° 3813/92 do Conselho. Com esta regra, a Comissão, para facilitar a transição para o novo regime agromonetário, conservou as disposições de aplicação do antigo regime, incluindo, no que se refere ao sector do tabaco, o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação, até ao final da campanha de comercialização de 1992/1993, isto é, 1 de Julho de 1993.

22. No seu Regulamento (CEE) n.° 1068/93 [13], a Comissão fixou regras de aplicação do Regulamento n.° 3813/92 que se aplicam a todos os sectores agrícolas, incluindo o do tabaco. O artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1068/93 prevê que o facto gerador da taxa de conversão agrícola é o primeiro acto que se verifica a partir da data da tomada a cargo desses produtos pelo operador adequado. Aplicadas ao sector do tabaco, estas normas implicam que o prémio deve ser convertido do ecu em moeda nacional no momento em que o tabaco é entregue, em estado bruto, aos operadores de primeira transformação. Esta disposição está portanto em conformidade com a regra fundamental incluída no artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3813/92 do Conselho, segundo a qual a conversão deve ser efectuada utilizando a taxa de conversão em vigor no momento em que é alcançado o objectivo económico da operação (v. *supra* n.° 18).

23. A norma do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1068/93 não se aplicava unicamente aos anos de colheita futuros, mas também ao tabaco proveniente de colheitas anteriores que ainda não tinha saído do local em que fora colocado sob controlo. Isto significa na prática o tabaco que fora entregue aos operadores de primeira transformação durante o período de 1989-1992. A utilização da taxa de conversão em vigor no momento em que o tabaco foi submetido ao controlo (1989, 1990, 1991 ou 1992) em vez da em vigor no momento, mais recente, em que o tabaco saiu do local onde fora colocado sob controlo, parece ter sido prejudicial para os operadores de primeira transformação em países com moeda desvalorizada, onde a taxa de conversão aumentou com o tempo e onde os operadores de primeira transformação tinham armazenado o tabaco durante, por vezes, quatro anos, para deste modo beneficiar eventualmente da alta contínua da taxa de conversão.

12 — Regulamento, de 28 de Dezembro de 1992, que estabelece medidas transitórias até à aplicação das disposições agromonetárias previstas pelo Regulamento n.° 3813/92 do Conselho (JO L 387, p. 22).

13 — Regulamento, de 30 de Abril de 1993, que estabelece regras para a determinação e a aplicação das taxas de conversão no sector agrícola (JO L 108, p. 106).

24. Após o regulamento de base ter sido, entretanto, em 1993, revogado e substituído por uma nova organização de mercado [14], nos termos da qual o prémio é pago directamente aos produtores, a Comissão adoptou, em 17 de Dezembro de 1993, o regulamento de conversão que visa nomeadamente regulamentar a conversão no âmbito da nova organização de mercado. Quanto a isto, o artigo 1.° do regulamento prevê que o prémio ou o adiantamento sobre o prémio é convertido do ecu em moeda nacional com base na taxa de conversão válida em 1 de Agosto do ano da colheita, no que se refere às entregas até 31 de Dezembro desse ano, e na válida em 1 de Janeiro do ano seguinte, no que se refere às entregas posteriores. O artigo 1.° do regulamento de conversão, que se aplica às taxas de conversão agrícolas para o tabaco, derroga assim a norma, aplicável a todos os sectores agrícolas, do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1068/93, segundo a qual a conversão deve ser efectuada com base na taxa em vigor no momento em que o operador adequado toma a cargo os produtos.

25. Ainda que o artigo 1.° do regulamento de conversão derrogue a norma geral do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1068/93, esta disposição liga claramente a taxa de conversão ao momento em que o tabaco é entregue aos operadores de primeira transformação. A aplicação do artigo 1.° do regulamento de conversão ao tabaco que foi entregue aos operadores de primeira transformação durante o período de 1989-1992 terá portanto tido as mesmas consequências negativas para esses operadores nos países com moeda desvalorizada, onde as taxas de conversão aumentaram durante o tempo, o que não se verificou quanto à regra do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1068/93 (v., a este respeito, o n.° 23 *supra*). O artigo 1.° tem assim um alcance expressamente limitado aos prémios e montantes dos prémios indicados no Regulamento n.° 2075/92.

26. O artigo 5.° do regulamento de conversão prevê, em vez disso, para o tabaco das colheitas anteriores à colheita de 1993, que sai do controlo a partir de 1 de Julho de 1993, que a taxa de conversão agrícola aplicável ao prémio previsto no regulamento de base é a aplicável em 1 de Julho de 1993. Esta regra implica que o prémio para o tabaco que foi entregue aos operadores de primeira transformação durante o período de 1989-1992, e que ainda não saiu do local em que foi colocado sob controlo, é convertido do ecu em moeda nacional com base na taxa em vigor em 1 de Julho de 1993. Há assim uma derrogação, em benefício dos operadores de primeira transformação nos países com moeda desvalorizada, da norma contida no artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1068/93, segundo a qual a conversão deve ser efectuada com base na taxa em vigor no momento em que o tabaco foi entregue aos operadores de primeira transformação.

27. A Moskof recebeu, em 1994, 1 793 340 DR a título de prémio para o tabaco que foi colhido em 1992. Este montante foi erradamente calculado, em conformidade com a norma incluída no artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação, com base na taxa de conversão em vigor em Junho de 1994, momento em que o

14 — Regulamento (CEE) n.° 2075/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que estabelece a organização comum de mercado no sector do tabaco em rama (JO L 215, p. 70).

tabaco saiu do local onde fora colocado sob controlo. O Ethnikos Organismos Kapnou reclamou o reembolso de 1 228 770 DR pelo facto de a conversão dever ter sido efectuada nos termos da norma incluída no artigo 5.° do regulamento de conversão, isto é, com base na taxa de conversão em vigor em 1 de Julho de 1993, o que teria resultado num prémio no valor de 564 570 DR. No caso de o artigo 5.° do regulamento de conversão ser considerado inválido, a conversão deveria, em contrapartida, ter sido feita com base na norma incluída no artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1068/93, isto é, com base na taxa de conversão em vigor no momento em que o tabaco foi entregue à Moskof, ou seja, 1992. Se, como se indicou no processo, a taxa de conversão fosse nessa época ainda mais desfavorável do que a em vigor em 1 de Julho de 1993, o Ethnikos Organismos Kapnou deveria ter reclamado à Moskof o reembolso de um montante superior a 1 228 770 DR.

28. Há portanto que verificar que o artigo 5.° do regulamento de conversão não prejudica os operadores de primeira transformação dos países com moeda desvalorizada mas, ao contrário, actua em seu favor.

29. A Moskof apresenta objecções à validade quer do artigo 5.° do regulamento de conversão quer de todo o regulamento, e portanto também à validade do seu artigo 6.° que revoga o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação. Caso o regulamento de conversão, e portanto o seu artigo 6.°, fosse declarado integralmente inválido, o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação já não seria formalmente revogado.

30. Como se indicou, a norma do artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação está em contradição com os Regulamentos n.os 1676/85 e 3813/92 do Conselho, que prevêem ambos que se deve utilizar a taxa de conversão em vigor no momento em que se verificou o facto pelo qual foi alcançado o objectivo económico da operação. A Comissão manteve, no entanto, o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação e, tal como indicado, baseou-se para esse fim no artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1676/85. Este, e portanto o seu artigo 5.°, n.° 2, foi revogado pelo Regulamento n.° 3813/92, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1993. Para facilitar a transição do antigo regime agromonetário para o novo, a Comissão manteve em vigor, através do Regulamento n.° 3820/92, que foi adoptado com base no Regulamento n.° 3813/92 e mais especialmente no seu artigo 11.°, n.° 2, os efeitos do regulamento de aplicação durante um período suplementar, entre 1 de Janeiro e 1 de Julho de 1993, data em que o Regulamento n.° 1068/93 entrou em vigor [15].

31. Desde 1 de Julho de 1993, não existe portanto base jurídica para manter em vigor o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação. Devido à sua incompatibilidade com o artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3813/92, o artigo 6.°, n.° 1,

15 — No que se refere ao tabaco.

segundo parágrafo, do regulamento de aplicação cedeu assim lugar à nova norma do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1068/93 desde a entrada em vigor deste último em 1 de Julho de 1993. Em nosso entender, o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação não pode portanto ser invocado em vez do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1068/93, mesmo na hipótese de todo o regulamento de conversão, e portanto a disposição revogatória do artigo 6.°, ser declarado inválido.

32. Uma declaração específica de invalidade da disposição revogatória incluída no artigo 6.° do regulamento de conversão, em conjunto com a manutenção de outras disposições deste regulamento, também não permite recorrer ao artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação. Nesta situação, esta disposição foi tornada inoperante pelo artigo 5.° do regulamento de conversão, tendo nomeadamente em conta a sua incompatibilidade com a norma de base do artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3813/92 do Conselho.

33. Há portanto que concluir que o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação não pode, em caso algum, ser invocado, pelo que a revogação desta disposição pelo artigo 6.° do regulamento de conversão só apresenta um carácter formal.

Quanto à questão da confiança legítima

34. O artigo 5.° do regulamento de conversão isenta o tabaco que já foi colhido da aplicação dos efeitos de transição do antigo para o novo regime agromonetário. Em nosso entender, este artigo 5.° não põe em causa a confiança legítima dos operadores de primeira transformação, tendo-a, pelo contrário, em consideração. Apesar de o artigo 5.° não ser tão favorável aos operadores de primeira transformação como o teria sido o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação se se tivesse continuado a aplicar, é no entanto nitidamente mais favorável do que o novo regime resultante do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1068/93.

35. Como foi indicado, o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação está em contradição com o princípio fundamental que foi inserido pelo Regulamento n.° 1676/85 e mantido pelo Regulamento n.° 3813/92, segundo o qual a conversão deve ser efectuada com base na taxa em vigor no momento em que se verifica o facto pelo qual foi alcançado o objectivo económico da operação. Os operadores de primeira transformação estão portanto em condições, desde 1985, de perceber que o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação estava em contradição com um regulamento do Conselho. Esses operadores puderam mesmo verificar que o Regulamento n.° 1134/68, a que se refere o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação, foi revogado pelo Regulamento n.° 1676/85.

36. Além disto, os operadores de primeira transformação também não podem ter desenvolvido uma confiança legítima relativa a uma taxa de conversão num momento determinado na medida em que a taxa de conversão não era conhecida a não ser no momento da saída do tabaco do local onde fora colocado sob controlo, e em que o montante do prémio dependia da taxa de conversão que estava casualmente em vigor nesse momento. Trata-se portanto apenas de especulação relativamente à manutenção da inflação.

37. Tendo em conta estas considerações, não vemos em que medida foi posta em causa a confiança legítima.

Quanto à questão do efeito retroactivo

38. O regulamento de conversão tem a data de 17 de Dezembro de 1993 e foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* em 18 de Dezembro de 1993. Em conformidade com o seu artigo 7.°, este regulamento entrou em vigor no terceiro dia após o da sua publicação no *Jornal Oficial,* mas é aplicável desde 1 de Julho de 1993. Em nosso entender, o regulamento de conversão tem portanto um efeito retroactivo.

39. Segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça [16], embora, em regra geral, o princípio da segurança jurídica se oponha a que o alcance temporal de um acto comunitário tenha o seu início em data anterior à sua publicação, pode assim não ser, a título excepcional, quando a finalidade a atingir o exija e a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada. Estas condições estão, em nosso entender, preenchidas, na medida em que o regulamento de conversão favorece os operadores de primeira transformação nos países com moeda desvalorizada (v. *supra* n.° 28) e onde, como se indicou no n.° 37, esses operadores não podiam, de modo algum, desenvolver a mais pequena confiança legítima.

40. Resulta, além disto, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as decisões que têm um efeito retroactivo devem incluir nos seus fundamentos as indicações que justificam o efeito retroactivo pretendido. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado tem por objectivo permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada a fim de poderem defender os seus direitos e ao Tribunal de Justiça exercer o seu controlo [17].

41. Na medida em que, como já se indicou no n.° 28, o regulamento de conversão favorece as pessoas interessadas, não é necessário uma fundamentação nem para que essas pessoas possam defender os seus direitos, nem para que o Tribunal de Justiça possa proteger esses direitos.

16 — Acórdãos de 11 de Julho de 1991, Crispoltoni (C-368/89, Colect., p. I-3695, n.° 17), e de 1 de Abril de 1993, Diversinte e Iberlacta (C-260/91 e C-261/91, Colect., p. I-1885, n.° 9).

17 — Acórdão Diversinte e Iberlacta, já referido na nota 16, n.os 10 e 11.

42. Se o artigo 7.º do regulamento de conversão tivesse previsto que este era aplicável a partir do dia da sua publicação, e não a partir de 1 de Julho de 1993, o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1068/93 seria aplicável ao tabaco que tivesse saído do local onde tivesse sido colocado sob controlo durante o período de 1 de Julho de 1993 até à data de publicação do regulamento de conversão. Isto constitui, em nosso entender, uma fundamentação suficiente do efeito retroactivo. Ainda que esta fundamentação não decorra dos considerandos do preâmbulo do regulamento de conversão, o Tribunal de Justiça pode verificar a sua existência e exercer assim a sua fiscalização.

Quanto à questão do incumprimento do princípio da igualdade de tratamento

43. A Moskof e o Governo helénico alegam que o artigo 5.º do regulamento de conversão prejudica os operadores da primeira transformação nos países com moeda desvalorizada, pelo que não respeita o princípio da igualdade de tratamento.

44. Observe-se, quanto a isto, que a possibilidade de atribuir um adiantamento sobre o montante total do prémio implica que os operadores de primeira transformação não correm qualquer risco monetário. Beneficiaram, ao contrário, graças ao sistema anterior, de uma oportunidade de especular sem risco, à custa da Comissão, numa situação de inflação crescente. A intervenção da Comissão face a esta situação era portanto legítima, como o indicava a observação, referida na nota 6, do Tribunal de Contas, que estimou os custos resultantes desta especulação em cerca de 50 milhões de ecus por ano.

Quanto ao incumprimento do artigo 39.º, n.º 1, alínea c), do Tratado

45. Segundo esta disposição, a Política Agrícola Comum tem por objectivo nomeadamente estabilizar os mercados. A Moskof e o Governo helénico alegam, entre outros argumentos, que o congelamento das taxas de conversão em 1 de Julho de 1993 se opõe a este objectivo.

46. Em nosso entender, este fundamento é manifestamente infundado. O congelamento da taxa de conversão é, ao contrário, mais susceptível de estabilizar os mercados do que o regime anterior, cujas taxas flutuantes e especulações determinavam o comportamento dos operadores do mercado.

Quanto à questão da relação com o artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea iv)

47. Esta disposição prevê que o prémio só é concedido aos compradores que provem, antes do esgotamento de um período de quatro anos que segue o ano da colheita, que o tabaco foi vendido para ser incorporado em produtos manufacturados ou exportado para países terceiros, ou que se comprometam, após terem sujeito o tabaco às operações de primeira transformação, a incorporar, antes

do esgotamento do referido período, o tabaco em produtos manufacturados ou em exportá-lo para países terceiros.

48. A Moskof e o Governo helénico alegam que o congelamento das taxas de conversão em 1 de Julho de 1993 se opõe ao direito de escolherem, nos limites do termo previsto de quatro anos, o momento da saída do tabaco do local onde foi colocado sob controlo, e assim o momento determinante para o cálculo da taxa de conversão.

49. Em nosso entender, o congelamento da taxa de conversão em 1 de Julho de 1993 não afecta o direito de escolher, nos limites do termo previsto de quatro anos, o momento da saída do tabaco do local onde foi colocado sob controlo. Consideramos portanto que não há qualquer incumprimento à referida disposição do regulamento de base.

Quanto à questão da fundamentação e do desvio de poder

50. O sétimo considerando do preâmbulo do regulamento de conversão observa, a título de fundamentação, que o facto gerador visado no artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação não corresponde aos critérios determinados no artigo 6.° do Regulamento n.° 3813/92. Como já foi indicado *supra*, o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação baseia-se nos artigos 4.°, n.° 2, e 6.° do Regulamento n.° 1134/68, segundo os quais há que efectuar a conversão com base na taxa de conversão em vigor no momento da realização da operação. Este princípio fundamental foi alterado pelo artigo 5.° do Regulamento n.° 1676/85, que, por sua vez, substitui a norma segundo a qual há que efectuar a conversão no momento em que se verificou o facto pelo qual foi alcançado o objectivo económico da operação. Esta regra foi retomada no artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3813/92. Tendo em conta esta circunstância, há portando que verificar que a justificação dada pelo sétimo considerando do preâmbulo do regulamento de conversão constitui uma fundamentação correcta e suficiente da introdução das novas regras relativas às taxas de conversão agrícolas.

51. O sétimo considerando do preâmbulo do regulamento de conversão declara que é conveniente, para evitar distorções do mercado com o tabaco da colheita de 1993, escolher 1 de Julho de 1993 como facto gerador para o prémio para os tabacos das colheitas anteriores a 1993, que saem do controlo a partir desta data.

52. Resulta dos termos do artigo 5.° do regulamento de conversão que este se aplica ao tabaco das colheitas anteriores à colheita de 1993, que sai do controlo a partir de 1 de Julho de 1993. A escolha desta data é feliz, na medida em que o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação foi justamente substituído em 1 de Julho de 1993 pelo Regulamento n.° 1068/93. O facto de 1 de Julho de 1993 ter também sido escolhido como data determinante da taxa de conversão é, em nosso entender, lógico.

Quanto à questão do procedimento no comité de gestão

53. Em 11 de Junho de 1993, o Comité de Gestão do Tabaco aprovou, com excepção da República Helénica e da República Italiana, um projecto de regulamento de conversão. A Comissão poderia ter em seguida adoptado imediatamente este regulamento e tê-lo publicado no *Jornal Oficial* antes de 1 de Julho de 1993, data prevista para a sua aplicação. No entanto, este regulamento só foi adoptado em 17 de Dezembro de 1993 e publicado no *Jornal Oficial* de 18 de Dezembro de 1993.

54. A Comissão assinalou que um dos seus membros solicitou a realização de investigações suplementares, pelo que o comissário da Agricultura solicitou ao serviço competente que tentasse encontrar uma solução mais aceitável para a República Helénica e a República Italiana. Em 10 de Setembro de 1993, foi apresentada ao Comité de Gestão do Tabaco uma proposta, segundo a qual o artigo 6.°, n.° 1, do regulamento de aplicação seria mantido, no que se refere ao tabaco da colheita de 1992, até 1 de Julho de 1994. A delegação helénica não pôde no entanto aceitar a data de expiração proposta. Numa nova reunião, de 13 de Outubro de 1993, esta delegação comunicou que não podia tomar posição sobre a nova proposta pelo que a Comissão a retirou. A Comissão decidiu, em seguida, adoptar o regulamento de conversão na versão apresentada ao Comité de Gestão do Tabaco em 11 de Junho de 1993.

55. Observe-se que as actas das reuniões do Comité de Gestão do Tabaco relativas aos períodos entre 11 de Junho e 3 de Dezembro de 1993, que foram apresentadas no presente processo, não mencionam de modo nenhum que a Comissão tenha retirado o projecto que fora aprovado em 11 de Junho de 1993 ou que tenha renunciado de uma outra maneira a adoptar o regulamento de conversão na versão desse projecto.

56. O facto de a Comissão apresentar uma nova proposta que visa, ao sugerir modificações a um projecto que fora aprovado, obter o acordo da República Helénica e da República Italiana não significa em si, em nosso entender, que tenha renunciado à adopção do regulamento de conversão na versão do projecto aprovado.

57. O texto dos diferentes artigos do regulamento de conversão corresponde integralmente ao do projecto aprovado pelo Comité de Gestão do Tabaco em 11 de Junho de 1993. No sétimo considerando do preâmbulo, a Comissão inseriu, no entanto, posteriormente os dois fundamentos que já foram examinados [18]. Estes fundamentos substituíram uma declaração que constava do projecto aprovado, segundo a qual deveria ser escolhido 1 de Julho de 1993 como facto gerador da taxa de conversão para o tabaco das colheitas anteriores a 1993, que saísse do local onde fora colocado sob controlo a partir dessa data.

18 — Esses fundamentos foram inseridos no projecto que foi submetido ao Comité de Gestão do Tabaco em 10 de Setembro de 1993.

58. Esta declaração não constituía, em nosso entender, uma fundamentação mas uma simples repetição do conteúdo do artigo 5.° do regulamento de conversão, pelo que a sua supressão não constitui, de modo nenhum, um incumprimento da obrigação de fundamentação. Há que considerar a alteração efectuada como sendo de natureza redaccional.

59. Tendo em conta esta circunstância, consideramos que o facto de a Comissão não ter submetido ao Comité de Gestão do Tabaco a nova formulação do sétimo considerando do preâmbulo do regulamento de conversão não constitui uma base suficiente para declarar o regulamento inválido.

60. O atraso na adopção do regulamento de conversão provocou, como foi indicado, um efeito retroactivo deste, na medida em que o regulamento previa que era aplicável a partir de 1 de Julho de 1993. O projecto de regulamento de conversão não foi uma vez mais apresentado ao comité de gestão para que este se pudesse pronunciar sobre o efeito retroactivo.

61. Em nosso entender, o efeito retroactivo apresenta um carácter puramente formal e beneficia, como se indicou no n.° 28, os operadores de primeira transformação nos países com moeda desvalorizada. Tendo em conta esta circunstância, o facto de o projecto de regulamento de conversão não ter sido de novo apresentado ao Comité de Gestão do Tabaco não constitui, em nosso entender, uma base suficiente para declarar esse regulamento inválido.

Conclusão

62. Tendo em conta as considerações que precedem, propomos ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões apresentadas pelo Dioikitiko Protodikeio:

«A análise, à luz do despacho de reenvio e dos outros elementos do processo, do Regulamento (CE) n.° 3477/93 da Comissão, de 17 de Dezembro de 1993, relativo às taxas de conversão agrícolas a aplicar no sector do tabaco, não revela qualquer elemento susceptível de afectar a sua validade.»