ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
15 de Setembro de 1994 *

No processo C-146/91,

Koinopraxia Enóséon Georgikon Synetairismon Diacheiríséos Enchorion Proïonton Syn. PE (KYDEP), com sede em Atenas, representada por Antonios Konstantopoulos, advogado no foro de Atenas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Aloyse May, 31, Grand-rue,

demandante,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Bjarne Hoff-Nielsen, consultor jurídico no Serviço Jurídico, e Sofia Kyriakopoulou, membro do mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director do Serviço Jurídico do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Xenofon A. Yataganas, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandados,

* Língua do processo: grego.

que tem por objecto uma acção de indemnização intentada nos termos dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, D. A. O. Edward, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse e M. Zuleeg (relator), juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven
secretário: L. Hewlett, administradora

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 10 de Junho de 1993, durante a qual a KYDEP foi representada por Antonios Konstantopoulos e Filippos Spyropoulos, advogados no foro de Atenas,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Setembro de 1993,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Maio de 1991, a Koinopraxia Enóséon Georgikon Synetairismon Diacheiríséos Enchorion Proïonton Syn. PE (a seguir «KYDEP») pediu, nos termos dos artigo 178.° e

215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, a condenação do Conselho da União Europeia e da Comissão das Comunidades Europeias na reparação dos danos sofridos em razão dos actos e omissões ilícitos das instituições anteriormente referidas no âmbito da actividade regulamentar comunitária adoptada na sequência do acidente da central nuclear de Chernobil.

2 A KYDEP é uma cooperativa de direito grego, com sede em Atenas, e que agrupa 93 uniões de cooperativas agrícolas. Compra anualmente aos produtores gregos quantidades importantes de cereais e legumes que armazena e vende.

3 Da colheita de 1986, a KYDEP comprou 634 162, 152 toneladas de trigo duro e 335 202, 676 toneladas de trigo mole, tanto para revenda a países terceiros como para entrega à intervenção comunitária.

4 Na sequência do acidente ocorrido em 26 de Abril de 1986 na central nuclear de Chernobil, a Comunidade adoptou progressivamente normas comunitárias relativas às tolerâncias máximas de radioactividade, ou seja, no que respeita às importações para a Comunidade de certos grupos de produtos agrícolas originários de países terceiros, o Regulamento (CEE) n.° 1707/86 do Conselho, de 30 de Maio de 1986, relativo às condições de importação de produtos agrícolas originários de países terceiros na sequência do acidente ocorrido na central nuclear de Chernobil (JO L 146, p. 88, a seguir «Regulamento n.° 1707/86»), no que respeita à compra à intervenção, o Regulamento (CEE) n.° 2751/88 da Comissão, de 2 de Setembro

de 1988, relativo a uma medida especial de intervenção para o trigo duro na Grécia (JO L 245, p. 13) e, no que respeita às importações de certos grupos de produtos agrícolas originários dos Estados-membros, o Regulamento (CEE) n.° 3494/88 da Comissão, de 9 de Novembro de 1988, que altera, designadamente, o Regulamento (CEE) n.° 3665/87 que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 306, p. 24).

5 De onde resulta que, no momento da colheita de 1986, apenas a importação para a Comunidade de certos grupos de produtos agrícolas, entre os quais o trigo, originários de países terceiros tinha sido objecto de regras que impunham o respeito de determinadas tolerâncias de radioactividade.

6 Em contrapartida, nenhuma norma comunitária deste tipo tinha sido ainda adoptada para a compra à intervenção e para a exportação desses mesmos produtos. Foi por essa razão que a Comissão, em 24 de Julho de 1986, enviou aos representantes permanentes dos Estados-membros o telex n.° VS-S-1/1187/86 D1/GG/G8 (a seguir «telex litigioso»). Este telex, assinado pelo director-geral da Agricultura, dizia respeito à compra pelos organismos de intervenção de produtos contaminados pela catástrofe de Chernobil e ao benefício das restituições à exportação relativamente a esses produtos. Tinha a seguinte redacção:

«Chama-se a atenção dos Estados-membros sobre o facto de que as regras comunitárias em matéria de compra à intervenção prevêem que, em regra geral, os produtos oferecidos devem ser de qualidade sã, leal e comercial, ou não conter substâncias susceptíveis de prejudicar a saúde humana. Além disso, qualquer produto

agrícola que não é comercializável, em razão das suas características, não pode ser objecto de um contrato de compra.

Por outro lado, no que diz respeito aos produtos para os quais é pedida uma restituição à exportação, recorda-se que, nos termos do artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 2730/79 (JO L 317 de 12.12.1979), a restituição é concedida para os produtos de qualidade sã, íntegra e comercial e que não podem ser excluídos da alimentação humana em razão das suas características ou do seu estado.

Tendo em conta o referido anteriormente e à luz do Regulamento (CEE) n.° 1707/86 do Conselho (JO L 146 de 31.5.1986), é necessário considerar que os produtos que não respeitam as tolerâncias máximas de radioactividade fixadas no artigo 3.° do citado regulamento não podem ser tomados em consideração em termos de preenchimento quer das condições exigidas para a compra à intervenção quer das exigidas para beneficiar da restituição à exportação. Em consequência, os respectivos custos financeiros não serão tomados a cargo pelo FEOGA.»

7 O Regulamento n.° 1707/86 sujeitou as importações para a Comunidade de certos grupos de produtos agrícolas — entre os quais o trigo duro — originários de países terceiros ao respeito de certas tolerâncias máximas de radioactividade. Nos termos do artigo 3.° deste regulamento:

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

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

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

8 A vigência do Regulamento n.° 1707/86, que devia expirar em 30 de Setembro de 1986, foi prorrogada por duas vezes. Em 22 de Dezembro de 1987, o Conselho adoptou dois regulamentos: o Regulamento (CEE) n.° 3955/87 relativo às condições de importação de produtos agrícolas originários de países terceiros na sequência do acidente ocorrido na central nuclear de Chernobil (JO L 371, p. 14, a seguir «Regulamento n.° 3955/87»), que reproduz, no essencial, as disposições do Regulamento n.° 1707/86, e cuja vigência foi limitada a dois anos, por um lado, e o Regulamento (Euratom) n.° 3954/87 que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioactiva dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica (JO L 371, p. 11, a seguir «Regulamento n.° 3954/87»), por outro. Este último regulamento institui um processo para a fixação dos níveis máximos de contaminação radioactiva dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais que podem ser comercializados após um acidente nuclear ou qualquer outra situação de emergência radiológica que possa provocar ou tenha provocado uma contaminação radioactiva significativa dos géneros alimentícios ou dos alimentos para animais.

9 Há ainda que referir que a Comissão cobrou uma taxa de co-responsabilidade sobre 2 367 000 toneladas de cereais gregos com base no disposto no artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento (CEE) n.° 2727/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais (JO L 281, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 2727/75»), com a redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.° 1579/86 do Conselho, de 23 de Maio de 1986 (JO L 139, p. 29, a seguir «Regulamento n.° 1575/86»).

10 A KYDEP dirige à Comissão e ao Conselho três tipos de censuras.

11 À Comissão, a KYDEP censura, em primeiro lugar, ter enviado às autoridades nacionais o telex para as informar de que nenhum produto agrícola que não respeitasse certas tolerâncias máximas de radioactividade aplicáveis na sua importação podia ser considerado como preenchendo as condições para a compra à intervenção ou para a obtenção de restituições à exportação.

12 A este respeito, a KYDEP sustenta que o telex litigioso constitui um meio ilegal para proibir a apresentação à intervenção de produtos agrícolas cuja radioactividade exceda certas tolerâncias ou para proibir a concessão de restituições à exportação para esses produtos.

13 Para o caso do telex não ser considerado como constituindo um acto jurídico vinculativo, a KYDEP sustenta que as indicações constantes do telex são inexactas e de natureza a causar um prejuízo aos operadores económicos.

14 A este respeito, a KYDEP avança quatro argumentos diferentes:

— primeiro, o telex não tem qualquer fundamento jurídico;

— segundo, o telex litigioso excede os limites dos poderes da Comissão;

— terceiro, o telex retomou as taxas máximas de radioactividade que foram fixadas ilegalmente pelo Conselho no Regulamento n.° 1707/86 e que, também, são ilegais. A suposta ilegalidade do documento a este respeito resultará da violação do princípio da não discriminação enunciado no artigo 40.°, n.° 3, segundo

parágrafo, do Tratado CEE, do princípio da proporcionalidade e de uma apreciação errada dos dados de facto nos quais se funda o Regulamento n.° 1707/86;

— quarto, o telex constitui uma violação dos princípios da livre circulação de mercadorias e da sua livre exportação, como resultam dos artigo 12.° e 21.° do Regulamento n.° 2727/75 e dos artigos 9.°, 30.°, 34.° e 110.° do Tratado CEE.

15 Seguidamente, a KYDEP censura à Comissão ter cobrado, após o acidente de Chernobil, uma taxa de co-responsabilidade sobre o trigo produzido na Grécia, quando este não podia ser comercializado.

16 Finalmente, a KYDEP critica à Comissão e ao Conselho várias omissões, ou seja, no que respeita ao Conselho, não ter adoptado ou ter tardado a adoptar medidas relativas à compra à intervenção e às restituições à exportação, não ter previsto um auxílio financeiro a favor dos cereais gregos contaminados na sequência do acidente de Chernobil e, no que respeita à Comissão, ter tardado muito a apresentar uma proposta de regulamentação definitiva no que respeita à contaminação radioactiva dos géneros alimentícios.

17 Em consequência, a KYDEP concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a acção admissível;

— condenar o Conselho e a Comissão, solidariamente, no pagamento, em razão dos actos ou omissões de que estas instituições são responsáveis e que foram

expostos detalhadamente na primeira parte da petição, da quantia de 46 642 266 903 DR, como resulta da segunda parte da petição, acrescida de juros à taxa em vigor na Grécia, ou seja, 34%, contados a partir da data da citação da petição e até ao seu pagamento,

— condenar os demandados nas despesas.

18 O Conselho da União Europeia e a Comissão das Comunidades Europeias concluíram pedindo, por seu lado, que a acção seja julgada improcedente e que a demandante seja condenada nas despesas.

Quanto aos princípios essenciais da responsabilidade extracontratual

19 Segundo jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da Comunidade, na acepção do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, está subordinada à verificação de uma série de condições no que respeita à ilegalidade do comportamento censurado às instituições comunitárias, à efectividade do dano e à existência de nexo de causalidade entre o comportamento da instituição e o prejuízo invocado (v., designadamente, o acórdão de 7 de Maio de 1992, Pesquerias De Bermeo e Naviera Laida/Comissão, C-258/90 e C-259/90, Colect., p. I-2901, n.° 42).

20 Portanto, há que começar por analisar a ilegalidade dos comportamentos censurados às instituições.

Quanto à ilegalidade dos comportamentos censurados ao Conselho e à Comissão

21 Como já foi referido nos n.^{os} 10 a 16 do presente acórdão, os fundamentos invocados pela KYDEP respeitam, em primeiro lugar, ao telex da Comissão, seguidamente, à cobrança da taxa de co-responsabilidade e, finalmente, a várias omissões do Conselho e da Comissão.

I — No que respeita ao telex da Comissão

A — *Quanto ao carácter vinculativo do telex*

22 A KYDEP sustenta que o telex litigioso constitui um acto jurídico que terá ilegalmente imposto aos Estados-membros a recusa da aceitação à intervenção de produtos agrícolas cuja radioactividade excedesse certas tolerâncias ou a recusa da concessão de restituições à exportação para esses produtos.

23 Este argumento é improcedente.

24 Como o Tribunal de Justiça já decidiu no seu acórdão de 8 de Junho de 1994, Elliniko Dimosio/Ellinika Dimitriaka (C-371/92, Colect., p. I-2391 n.° 17), o telex litigioso não é um acto que vincule os Estados-membros. Apenas exprime a interpretação dada pela Comissão ao conceito de produto «são, íntegro e comerciável» e

«próprio para a alimentação humana» que consta do Regulamento (CEE) n.° 1569/77 da Comissão, de 11 de Julho de 1977, que fixa os procedimentos e condições da tomada a cargo dos cereais pelos organismos de intervenção (JO L 174, p. 15; EE 03 F12 p. 234), bem como do Regulamento (CEE) n.° 2730/79 da Comissão, de 29 de Novembro de 1979, que estabelece regras comuns de aplicação do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 317, p. 1; EE 03 F17 p. 3).

25 Esta interpretação não tem qualquer carácter obrigatório e não pode vincular as autoridades competentes dos Estados-membros ou, *a fortiori,* os particulares. Portanto, o telex não constitui um acto jurídico da Comissão que proíba a apresentação à intervenção de produtos agrícolas cuja radioactividade exceda certas tolerâncias ou a concessão de restituições à exportação para esses produtos.

26 Todavia, há que reconhecer que o telex litigioso, apesar de não ter valor vinculativo, podia incitar as autoridades competentes dos Estados-membros a recusarem a compra à intervenção de produtos agrícolas cuja radioactividade excedesse certas tolerâncias de radioactividade ou a concessão das restituições à exportação para esses produtos. Com efeito, os Estados-membros poderiam recear, caso ignorassem a interpretação dada pela Comissão no telex litigioso, que lhes fosse recusado o reembolso das despesas efectuadas com os produtos agrícolas em questão pelo FEOGA.

27 Portanto, há que analisar os argumentos relativos à alegada incompatibilidade do telex da Comissão com o direito comunitário.

B — *Quanto à alegada incompatibilidade do conteúdo do telex com o direito comunitário*

1. Quanto ao fundamento jurídico do telex

28 Relativamente a esta questão, a KYDEP sustenta, em primeiro lugar, que o telex da Comissão não tem qualquer base jurídica, o que, todavia, seria indispensável, tendo em conta os efeitos determinantes que teve sobre o comportamento das autoridades helénicas.

29 Este argumento é improcedente.

30 Com efeito, enquanto guardiã do direito comunitário e autoridade de gestão do FEOGA, a Comissão tem competência para recordar aos Estados-membros as normas comunitárias que estão obrigados a aplicar e para lhes dar, no âmbito da sua colaboração com as administrações nacionais, a sua própria interpretação.

31 Em segundo lugar, a KYDEP considera que, na medida em que declara aplicáveis à compra à intervenção e à concessão das restituições à exportação as tolerâncias máximas de radioactividade fixadas no Regulamento n.° 1707/86 para as importações para a Comunidade de produtos agrícolas originários de países terceiros, o telex litigioso excede os limites das competências da Comissão.

32 Esta argumentação, que se traduz em impugnar a interpretação dada pela Comissão no telex, também deve ser julgada improcedente.

33 Não tendo sido ainda fixados os níveis máximos admissíveis de contaminação radioactiva para a compra à intervenção e a concessão de restituições à exportação através de um regulamento, era apropriado aplicar, para qualificar um produto agrícola de são, íntegro e comerciável, na acepção do Regulamento n.° 1569/77, as taxas existentes para a importação para a Comunidade do mesmo produto. O risco que apresentam os produtos contaminados para a saúde humana não depende, com efeito, do modo como são efectuadas as trocas comerciais desses produtos.

2. Quanto à validade do Regulamento n.° 1707/86

34 Em terceiro lugar, a KYDEP sustenta que a Comissão retomou no seu telex as taxas máximas de radioactividade fixadas pelo Conselho no Regulamento n.° 1707/86 que são, também elas, ilegais.

35 Assim, a KYDEP contesta, implicitamente, a validade do Regulamento n.° 1707/86. A este respeito, avança três argumentos diferentes: o primeiro é a violação do princípio da não discriminação enunciado no artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado CEE, o segundo, a violação do princípio da proporcionalidade e, o terceiro, a apreciação errada dos elementos de facto que serviram de base ao Regulamento n.° 1707/86.

a) Quanto à alegada violação do princípio da não discriminação enunciado no artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado CEE

36 A KYDEP considera que o Conselho violou o princípio da não discriminação enunciado no artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado CEE, na medida em que, no Regulamento n.° 3955/87, de 22 de Dezembro de 1987, fixou os níveis máximos admissíveis de contaminação radioactiva em 370 Bq/kg para o leite e em 600 Bq/kg para todos os outros produtos em questão, tendo admitido, no

Regulamento n.° 3954/87, da mesma data, níveis máximos admissíveis mais elevados para os acidentes futuros, ou seja, 1 000 Bq/kg para os produtos lácteos e 1 250 Bq/kg para os outros géneros alimentícios. Esta diferença não terá uma justificação objectiva.

37 Este argumento é improcedente. Com efeito, como sustentam o Conselho e a Comissão correctamente, os dois regulamentos de 22 de Dezembro de 1987 têm conteúdos e objectivos diferentes.

38 Enquanto o Regulamento n.° 3955/87 diz especificamente respeito às consequências do acidente de Chernobil e fixou para essa situação concreta níveis máximos de contaminação radioactiva, o Regulamento n.° 3954/87 instituiu um sistema permanente que permite à Comunidade fixar níveis máximos de contaminação radioactiva em caso de acidentes nucleares futuros ou de outras situações de emergência. Como resulta dos artigos 2.°, n.° 1, e 3.°, n.° 4, desse regulamento, os níveis constantes do seu anexo têm apenas um carácter subsidiário e são aplicáveis a título provisório, isto é, enquanto se aguarda por uma decisão que fixe, em função dos casos concretos, níveis máximos de contaminação radioactiva precisos.

39 Uma vez que os dois regulamentos de 22 de Dezembro de 1987 visam hipóteses diferentes, os níveis máximos subsidiários do Regulamento n.° 3954/87 puderam ser fixados a um nível mais elevado que os níveis máximos específicos do Regulamento n.° 3955/87, sem violação do disposto no artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo.

b) Quanto à alegada violação do princípio da proporcionalidade

40 A KYDEP considera que o princípio da proporcionalidade foi violado, na medida em que os níveis máximos de contaminação radioactiva fixados pelo Regulamento

n.° 1707/86, ou seja, 370 Bq/kg para o leite e 600 Bq/kg para todos os outros produtos em questão, incluindo os cereais, excediam o necessário para atingir o objectivo desse regulamento, ou seja, a protecção da saúde dos consumidores na Comunidade.

41 O Conselho admite que a reflexão científica em matéria de níveis de referência mínimos quanto a uma contaminação admissível para a saúde dos consumidores não estava ainda terminada no momento da adopção do Regulamento n.° 1707/86. Todavia, invoca que a adopção deste regulamento e a fixação de tolerâncias máximas provisórias se impunha urgentemente para fazer face à grave ameaça que faziam incorrer à saúde da população na Comunidade as importações de géneros alimentícios provenientes de países terceiros.

42 Sublinha, além disso, que as tolerâncias máximas fixadas pelo Regulamento n.° 1707/86 tiveram em conta, na falta de normas internacionais que estabelecessem níveis máximos admissíveis de contaminação radioactiva dos géneros alimentícios, todas as informações disponíveis à época, designadamente, os pareceres dos peritos nacionais no que respeita à radioactividade e aos géneros alimentícios, as recomendações da Comissão Internacional de Protecção contra as Radiações (CIPR) e as instruções da US Food and Drug Administration. Por seu lado, a Comissão sublinha que as tolerâncias máximas que propôs e foram retomadas no Regulamento n.° 1707/86 foram também estabelecidas com base em todas as informações científicas disponíveis e tendo em conta as reacções da opinião pública e dos poderes públicos tanto nos vários Estados-membros como em países terceiros. De resto, estas tolerâncias terão sido aceites posteriormente por todos os Estados-membros para os efeitos do comércio intracomunitário, bem como por vinte países terceiros.

43 A KYDEP não apresentou qualquer elemento de prova de que os níveis máximos fixados pelo Regulamento n.° 1707/86 eram efectivamente mais restritivos do que a

protecção da saúde dos consumidores exigia. Pelo contrário, a sua argumentação reveste um carácter geral e não contém qualquer elemento, de natureza científica ou outra, susceptível de infirmar a alegação do Conselho e da Comissão de que as tolerâncias correspondiam perfeitamente aos dados factuais e científicos disponíveis à época do acidente nuclear de Chernobil.

44 Nestas condições, não se fez prova da violação do princípio da proporcionalidade, devendo também este argumento ser julgado improcedente.

c) Quanto ao argumento relativo a uma apreciação manifestamente errada dos factos

45 Finalmente, a KYDEP alega que as tolerâncias máximas fixadas pelo artigo 3.° do Regulamento n.° 1707/86 resultam de uma apreciação manifestamente errada dos factos, e isto por duas razões. Em primeiro lugar, quanto ao comércio a retalho, apenas diziam respeito ao leite e não aos cereais e aos outros produtos. Em segundo, apesar do trigo não se destinar directamente à da alimentação humana, devendo ser previamente transformado em farinha de trigo, a radioactividade seria medida sobre o pericarpo, ou seja, a parte do fruto que envolve o grão. Ora, a taxa de radioactividade no interior do grão seria inferior, em metade, à medida sobre a sua superfície externa. Nestas condições, a farinha beneficiaria de um tratamento manifestamente muito mais vantajoso do que o trigo.

46 Tanto a Comissão como o Conselho contestam esta argumentação. A Comissão explica a este propósito que, para o caso dos produtos lácteos, as tolerâncias máximas devem ser fixadas para uma das últimas fases da sua comercialização, dado que o leite é submetido, aquando da sua transformação, a um processo de concentração e desidratação que tem por efeito aumentar a taxa de contaminação radioactiva quanto à mesma massa de produto. Os alimentos destinados aos lactentes necessitariam, também eles, de uma regulamentação mais estrita. Para o caso dos outros

produtos que não os lácteos, os seus métodos de transformação e os seus destinos finais são de tal modo numerosos que não era possível fixar antecipadamente a taxa de radioactividade admissível para o produto final a partir da matéria-prima. A Comissão sublinha que, em todo o caso, o limite de 600 Bq/kg apenas se aplicava aos produtos de base. Outras medidas foram adoptadas posteriormente relativamente aos produtos transformados que se foram tornando comercializáveis à medida em que a sua taxa de contaminação radioactiva se reduzia.

47 A KYDEP não avança qualquer argumento susceptível de infirmar os elementos de facto apresentados pela Comissão, limitando-se a exprimir o seu desacordo em termos gerais. Semelhante argumentação não basta para demonstrar que as instituições comunitárias cometeram um erro na apreciação dos factos nos quais se funda o Regulamento n.° 1707/86. Portanto, deve também ser julgado improcedente o terceiro argumento.

48 Dado que não procede qualquer dos três argumentos invocados contra a validade do Regulamento n.° 1707/86, o telex da Comissão não enferma de um vício jurídico pelo facto de retomar as taxas máximas de radioactividade.

C — *Quanto à alegada violação dos princípios da livre circulação das mercadorias e da sua livre exportação*

49 Em quarto lugar, a KYDEP alega que o envio do telex pela Comissão constitui uma violação dos princípios da livre circulação das mercadorias e da sua livre exportação, como resultam dos artigos 12.° e 21.° do Regulamento n.° 2727/75 e dos artigos 9.°, 30.°, 34.° e 110.° do Tratado CEE.

50 A este respeito, há que referir que os princípios da livre circulação das mercadorias e da sua livre exportação podem ser sujeitos a restrições para os efeitos da protecção da saúde das pessoas.

51 É o que ocorre com o telex em questão. As tolerâncias máximas de radioactividade existentes para os géneros destinados à alimentação humana como fixadas pelo Regulamento n.° 1707/86, para as quais remete o telex litigioso, têm, com efeito, como objectivo a protecção da saúde dos consumidores. De resto, resulta já da análise anterior que estas tolerâncias máximas foram fixadas a um nível que é indispensável para se atingir esse objectivo.

52 Resulta do conjunto das anteriores considerações que os argumentos avançados pela KYDEP contra a interpretação constante do telex litigioso são improcedentes.

II — *No que respeita à cobrança de uma taxa de co-responsabilidade*

53 A KYDEP censura à Comissão ter cobrado, após o acidente de Chernobil, uma taxa de co-responsabilidade sobre 2 367 000 toneladas de cereais gregos que, todavia, não podiam ser comercializados. No entendimento da KYDEP, esta cobrança terá tido por efeito ser a Grécia discriminada relativamente a outros Estados-membros da Comunidade no que toca ao sector dos cereais.

54 Nos termos do artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 2727/75, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1579/86, é cobrada uma taxa de

co-responsabilidade sobre os cereais que tenham sofrido uma primeira transformação, que sejam objecto de compra à intervenção ou que sejam exportados sob a forma de sementes.

55 Ora, segundo a Comissão, toda a produção grega de cereais de 1986 e 1987, anos durante os quais se levantou o problema da radioactividade, foi transformada e consumida no mercado interno ou exportada sob a forma de sementes para países terceiros. A Comissão sublinha que estas operações se tornaram possíveis pelo facto de a taxa de radioactividade diminuir de forma considerável aquando da transformação dos cereais contaminados ou da sua mistura com outros cereais.

56 A KYDEP não refutou ou sequer contestou estas alegações factuais da Comissão. Portanto, há que considerar que os cereais gregos em questão entraram efectivamente no circuito de comercialização e que preenchiam a condição da sua sujeição à taxa de co-responsabilidade.

57 Nestas condições, não procede o argumento relativo à cobrança da taxa de co-responsabilidade.

III — *Quanto às alegadas omissões do Conselho e da Comissão*

58 Há que recordar, a título liminar, que as omissões das instituições comunitárias apenas podem determinar a responsabilidade da Comunidade na medida em que as instituições tenham violado uma obrigação legal de agir resultante de uma disposição comunitária.

A — *No que respeita às alegadas omissões do Conselho*

59 A KYDEP alega, em primeiro lugar, que, por força do disposto nos artigos 39.°, n.° 1, alíneas b) e c), e 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado CEE, bem como do artigo 8.° do Regulamento n.° 2727/75, na redacção do Regulamento n.° 1579/86, o Conselho estava obrigado a tomar, à época do acidente de Chernobil, medidas no que toca à compra à intervenção e às restituições à exportação e a prever um auxílio financeiro a favor dos cereais gregos contaminados na sequência do acidente de Chernobil. Ao não adoptar ou ao ter adoptado tardiamente estas medidas, o Conselho terá violado essas disposições e cometido uma falta susceptível de determinar a responsabilidade extracontratual da Comunidade.

1. Quanto à alegada violação do artigo 39.°, n.° 1, alíneas b) e c), do Tratado

60 A KYDEP alega que, ao não adoptar, à época do acidente de Chernobil, as medidas acima referidas, o Conselho violou os dois objectivos da política agrícola comum quanto ao sector dos cereais referidos no artigo 39.°, alíneas b) e c), do Tratado, ou seja, assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola e estabilizar os mercados.

61 A este respeito, há que sublinhar que resulta de jurisprudência constante que o Conselho dispõe de um vasto poder de apreciação no que toca à realização dos diferentes objectivos enumerados no artigo 39.° (acórdão de 15 de Setembro de 1982, Kind/CEE, 106/81, Recueil, p. 2885). No âmbito do exercício deste poder, o Conselho não pode, todavia, fazer abstracção de exigências de interesse geral, como a protecção dos consumidores ou da saúde ou da vida das pessoas (v.

acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 68/86, Colect., p. 855, n.° 12).

62 Tendo em conta as circunstâncias especiais existentes na sequência do acidente de Chernobil e que se caracterizavam, por um lado, pela novidade e gravidade da ameaça que pesava sobre a saúde dos consumidores e, por outro, pela falta de conhecimentos científicos que permitissem avaliar com exactidão as consequências de semelhante acidente, o Conselho apenas podia tomar medidas, no âmbito da política agrícola comum, progressivamente e à medida que fosse dispondo dos dados necessários para fixar as tolerâncias de radioactividade admissíveis na comercialização de produtos agrícolas contaminados.

63 Nestas condições, o artigo 39.° não pode servir de fundamento a uma obrigação, para o Conselho, de adaptar, imediatamente após o acidente de Chernobil, a regulamentação relativa às compras à intervenção e à concessão de restituições à exportação à situação existente.

64 Portanto, esta alegação não procede.

2. Quanto à alegada violação do artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado

65 A KYDEP alega que, ao não tomar medidas especiais a favor do sector dos cereais na Grécia, o Conselho tratou de forma discriminatória o território grego, que foi muito mais atingido pelas consequências do acidente de Chernobil que o resto da

Comunidade. Terá, desse modo, sido violado o princípio enunciado no segundo parágrafo do n.° 3 do artigo 40.° do Tratado.

66 Segundo jurisprudência constante, a discriminação consiste em tratar de modo diferente situações idênticas e de modo idêntico situações diferentes (v. os acórdãos de 23 de Fevereiro de 1983, Wagner, 8/82, Recueil, p. 371, n.° 18, e de 26 de Março de 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, 58/86, Colect., p. 1525, n.° 15).

67 No caso em apreço, a KYDEP sustenta que o sector dos cereais da Grécia se encontrava numa situação diferente, mas foi tratado de modo idêntico ao resto da Comunidade.

68 Este argumento não procede. Com efeito, a Grécia não foi a única região a ser gravemente atingida pelo acidente de Chernobil. Como resulta dos dados numéricos que a Comissão forneceu ao Tribunal, duas regiões da Comunidade, ou seja, o sul da Alemanha e o norte da Itália, foram submetidas a uma radioactividade ainda mais importante do que a Grécia. Nestas circunstâncias, a KYDEP, que não forneceu qualquer valor ou outra indicação do qual resultasse que o grau de contaminação dos produtos agrícolas, especificamente, do trigo, foi mais elevado na Grécia do que no resto da Comunidade, não fez prova da existência de uma situação específica que pudesse determinar a obrigação, para as instituições comunitárias, de tomarem medidas específicas.

69 Nestas condições, é julgada improcedente a alegação de violação do princípio da não discriminação, como enunciado no segundo parágrafo do n.° 3 do artigo 40.° do Tratado.

3. Quanto à alegada violação do artigo 8.° do Regulamento n.° 2727/75

70 Finalmente, a KYDEP alega que, tendo em conta os problemas específicos dos produtores e comerciantes gregos, o Conselho estaria obrigado a tomar medidas específicas de intervenção em aplicação do artigo 8.° do Regulamento n.° 2727/75, com a redacção do Regulamento n.° 1577/86, e a conceder um auxílio financeiro especial para neutralizar as consequências do acidente de Chernobil.

71 Também esta alegação não procede.

72 O artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2727/75, com a redacção do Regulamento n.° 1579/86, dispõe:

«1. Sempre que a situação do mercado em determinadas regiões da Comunidade o exigir, podem ser decididas medidas especiais de intervenção.

...».

73 Há que considerar assente que esta possibilidade oferecida pelo artigo 8.° do Regulamento n.° 2727/75 foi efectivamente utilizada pela Comissão através do Regulamento n.° 2751/88, já referido, que, precisamente, contém medidas específicas de intervenção para o trigo duro na Grécia.

74 Quanto à concessão de um auxílio financeiro especial, basta referir, como correctamente sustentou o Conselho, que não está obrigado nem pelo Tratado nem pelo Regulamento n.° 2727/75 a tomar medidas para directamente reparar financeiramente as perdas sofridas pelos produtores em virtude de calamidades naturais ou de outros acontecimentos extraordinários.

75 Resulta destas considerações que não procedem os três argumentos avançados pela KYDEP relativamente a uma suposta omissão do Conselho no que toca às medidas relativas à compra à intervenção, à restituição à exportação e a um auxílio financeiro a favor dos cereais gregos contaminados na sequência do acidente de Chernobil.

B — *No que respeita às alegadas omissões da Comissão*

76 A KYDEP censura, paralelamente, à Comissão ter tardado muito a apresentar uma proposta de regulamentação definitiva quanto à contaminação radioactiva dos géneros alimentícios. Sublinha que, aquando da sua reunião de 30 de Maio de 1986, durante a qual o Regulamento n.° 1707/86 foi adoptado, o Conselho tinha convidado a Comissão a apresentar «sem tardar» propostas para uma regulamentação relativa, designadamente, à contaminação radioactiva dos géneros alimentícios. Foi apenas treze meses mais tarde, em 2 de Julho de 1987, que a Comissão apresentou a proposta que conduziu à adopção do Regulamento n.° 3954/87.

77 A Comissão não contesta estes factos, mas considera que, dada a complexidade da matéria e as divergências de opiniões dos peritos, um período de tempo de treze meses constitui, no caso em apreço, um prazo razoável para a apresentação de uma proposta. A este respeito, recorda que, durante esse período, organizou, designadamente, um simpósio internacional que reuniu 100 peritos de 27 países e os representantes das organizações internacionais competentes a fim de recolher os dados científicos necessários para a determinação dos níveis nacionais admissíveis de contaminação radioactiva.

78 Tendo em conta a complexidade e a tecnicidade da matéria em questão, bem como os parcos conhecimentos científicos de que dispunha a Comissão à época do acidente de Chernobil no que respeita aos níveis admissíveis de radioactividade para os géneros alimentícios, dificuldades que a KYDEP não contestou, um período de tempo de treze meses para a apresentação de uma proposta de regulamentação comunitária definitiva não pode ser considerado excessivo. Portanto, este comportamento não pode determinar a responsabilidade da Comunidade.

79 Portanto, também não procedem os argumentos avançados pela KYDEP quanto a uma suposta omissão da Comissão.

80 Resulta do conjunto das precedentes considerações que, no presente caso, não estamos perante qualquer acto ou omissão do Conselho ou da Comissão com carácter ilegal.

81 Não estando preenchida a primeira condição a que está sujeita a responsabilidade extracontratual da Comunidade, na acepção do segundo parágrafo do artigo 215.° do Tratado, a acção deve ser julgada improcedente na sua integralidade, sem que seja necessário analisar as outras condições dessa responsabilidade, ou seja, a efectividade do dano e a existência de nexo de causalidade entre o comportamento das instituições e o prejuízo invocado.

Quanto às despesas

82 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a demandante sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) A acção é julgada improcedente.

2) A demandante é condenada nas despesas.

Moitinho de Almeida Edward

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Setembro de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J. C. Moitinho de Almeida