CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 18 de Setembro de 2008 [1]

1. As restituições comunitárias à exportação podem ser concedidas a taxas diferenciadas. Nos termos das disposições aplicáveis ao presente processo, não havia restituições à exportação de centeio para a Suíça ou o Liechtenstein, ao passo que estavam disponíveis restituições para exportação para todos os outros países terceiros.

2. Uma vez que não é possível exportar produtos por via marítima para o Liechtenstein ou para a Suíça, em determinadas circunstâncias a legislação comunitária aceita a prova da exportação por via marítima em vez da prova do cumprimento das formalidades aduaneiras no destino, para efeitos da obtenção do benefício da taxa aplicável a outros países.

3. Mais duvidoso é saber se, apesar disso, há ainda que apresentar, adicionalmente, os documentos de transporte até ao destino final.

4. O presente pedido de decisão prejudicial do Finanzgericht Hamburg diz respeito a um exportador que pode apresentar a prova de exportação por via marítima para um porto não comunitário, mas não a prova do subsequente transporte por terra até ao destino final na Rússia.

Legislação

Fixação de restituições à exportação

5. Nos termos dos artigos 1.º, 13.º e 23.º do Regulamento n.º 1766/92 do Conselho [2], as restituições às exportações de cereais para países terceiros são fixadas periodicamente (pelo menos uma vez por mês) por regulamento e/ou, de vez em quando por concursos específicos para o efeito. O seu objectivo é compensar, sendo caso disso, os preços praticados no mercado mundial inferiores aos praticados na Comunidade.

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento (CEE) n.º 1766/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais (JO L 181, p. 21).

6. No que interessa para o presente processo, o Regulamento n.º 1758/1999 [3] abriu um concurso para restituições à exportação de centeio para todos os países terceiros. Nos termos do seu artigo 4.º, n.º 1, os certificados de exportação consideravam-se emitidos no dia de apresentação da proposta. O Regulamento n.º 1851/1999 [4] fixou a restituição máxima para as propostas comunicadas de 20 a 26 de Agosto de 1999 em 66,25 euros por tonelada. A fixação periódica para o mesmo período constava do Regulamento n.º 1816/1999 [5], cujo Anexo indica que não era paga qualquer restituição à exportação de centeio (código do produto 1002 0000 9000) para «todos os países terceiros».

Normas horizontais de execução

7. Até 1999, o regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, em geral, era regido pelo Regulamento n.º 3665/87 [6]. O artigo 18.º desse regulamento continha, *inter alia*, diversas normas relativas aos documentos a apresentar pelos exportadores para obterem as restituições.

8. O Regulamento n.º 3665/87 foi revogado e substituído, com efeitos a partir de 1 de Julho de 1999 pelo Regulamento n.º 800/1999 [7], cujo artigo 54.º, n.º 2, estabelece que as referências feitas, nos actos comunitários, ao Regulamento n.º 3665/87 ou a artigos deste devem ser consideradas respeitantes ao Regulamento n.º 800/1999 ou aos artigos correspondentes deste último, de acordo com o quadro de correspondência que consta em anexo. Segundo esse quadro, o artigo 16.º do Regulamento n.º 800/1999 corresponde ao artigo 18.º do Regulamento n.º 3665/87.

9. Os seguintes considerandos do Regulamento n.º 800/1999 podem ser úteis para a compreensão das normas aplicáveis:

«(2) […] as regras gerais adoptadas pelo Conselho prevêem que a restituição é paga quando é apresentada prova de que os produtos foram exportados para fora da Comunidade; […] no caso de ser aplicável uma taxa única de restituição para todos os países terceiros, o direito à restituição […] [é adquirido], em princípio, logo que os produtos tenham deixado o mercado comunitário; […] no caso de a taxa da restituição ser diferenciada em função do destino dos produtos, o direito à restituição está ligado à importação num país terceiro;

3 — Regulamento (CE) n.º 1758/1999 da Comissão, de 9 de Agosto de 1999, relativo à abertura de um concurso para a restituição ou a imposição à exportação de centeio para todos os países terceiros (JO L 210, p. 3).

4 — Regulamento (CE) n.º 1851/1999 da Comissão, de 26 de Agosto de 1999, que fixa a restituição máxima à exportação de centeio no âmbito do concurso referido no Regulamento (CE) n.º 1758/1999 (JO L 226, p. 20).

5 — Regulamento (CE) n.º 1816/1999 da Comissão, de 19 de Agosto de 1999, que fixa as restituições aplicáveis à exportação dos cereais, das farinhas, dos grumos e das sêmolas de trigo ou de centeio (JO L 220, p. 22).

6 — Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 351, p. 1).

7 — Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão, de 15 de Abril de 1999, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 102, p. 11).

[…]

tação que garantam a chegada ao destino dos produtos exportados, criando, simultaneamente, o menor número possível de entraves às trocas comerciais;

(15) […] no caso de a taxa de restituição ser diferenciada em função do destino dos produtos, é conveniente ter a garantia de que o produto foi importado pelo ou por um dos países terceiros para os quais está prevista a restituição; […] uma tal medida pode ser tornada mais flexível sem inconvenientes no que se refere às exportações que dão direito a um montante de restituição pouco elevado e desde que as exportações apresentem garantias suficientes quanto à chegada dos produtos ao seu destino; […] o objectivo desta disposição é a simplificação administrativa no contexto da apresentação das provas;

[…]».

10. O capítulo 1 do título II do Regulamento n.º 800/1999 tem por objecto o direito à restituição às exportações para os países terceiros. A secção 1 (artigos 3.º a 13.º) contém disposições gerais.

[…]

11. Segundo o artigo 3.º, «o direito à restituição é adquirido:

(17) […] quando a taxa da restituição é diferenciada em função do destino dos produtos exportados, deve ser apresentada prova de que o produto em causa foi importado num país terceiro; […] o cumprimento das formalidades aduaneiras de importação consiste, nomeadamente, no pagamento dos direitos de importação aplicáveis para que o produto possa ser comercializado no mercado do país terceiro em causa; […] tendo em conta a diversidade de situações existentes nos países terceiros importadores, é conveniente aprovar a apresentação de documentos aduaneiros de impor-

— aquando da saída do território aduaneiro da Comunidade, sempre que seja aplicável uma taxa única de restituição para todos os países terceiros,

— aquando da importação num país terceiro determinado, sempre que seja aplicável uma taxa de restituição diferenciada para esse país terceiro.»

12. O artigo 7.º, n.º 1, primeiro parágrafo dispõe: «Sem prejuízo dos artigos 14.º e 20.º, o pagamento da restituição está subordinado à produção da prova de que os produtos relativamente aos quais foi deferida a declaração de exportação deixaram, no mesmo estado, o território aduaneiro da Comunidade, o mais tardar no prazo de sessenta dias a contar da data do deferimento.»

13. O artigo 9.º estabelece disposições especiais relativamente aos documentos que devem ser apresentados no caso de exportação por via marítima (n.º 1), por via rodoviária, via navegável interior ou via ferroviária (n.º 2) e por via aérea (n.º 3). Estas disposições têm essencialmente por objecto a prova de que os produtos deixaram o território aduaneiro da Comunidade. O n.º 1, alínea b), e o n.º 2, alínea b), indicam que, para essa prova, serão exigidos os documentos de transporte até ao país terceiro onde os produtos em questão devem ser descarregados; em contrapartida, na exportação por via aérea, o n.º 3, alínea a), exige um documento de transporte que indique um destino final fora da Comunidade. Na exportação por via marítima, o artigo 9.º, n.º 1, alínea c), permite que o Estado-Membro de saída preveja, em substituição das condições referidas na alínea b) do mesmo n.º 1, que o documento nacional comprovativo de que o produto deixou o território aduaneiro da Comunidade só seja visado mediante apresentação de «um documento de transporte que indique um destino final fora do território aduaneiro da Comunidade.»

14. O artigo 10.º diz respeito aos regimes simplificados e torna a incidir na «saída» do território aduaneiro da Comunidade.

15. A secção 2 (artigos 14.º a 19.º) tem por objecto as restituições diferenciadas.

16. O artigo 14.º, n.º 1, dispõe: «Caso a taxa da restituição seja diferenciada em função do destino, o pagamento da restituição está subordinado às condições suplementares definidas nos artigos 15.º e 16.º».

17. O artigo 15.º, n.º 1, exige que os produtos tenham sido «importado[s], no mesmo estado, no país terceiro ou num dos países terceiros para os quais esteja prevista a restituição nos doze meses seguintes à data de deferimento da declaração de exportação». O artigo 15.º, n.º 2, contém orientações quanto ao significado de «no mesmo estado». O artigo 15.º, n.º 3 estabelece que um produto é considerado importado «quando estiverem cumpridas as formalidades aduaneiras de importação e, nomeadamente, as relativas à cobrança dos direitos de importação no país terceiro». O artigo 15.º, n.º 4, dispõe que a parte diferenciada da restituição é paga em relação à massa dos

produtos que tenham sido objecto das formalidades aduaneiras de importação no país terceiro, independentemente das variações naturais ocorridas no decurso do transporte.

18. Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, a prova do cumprimento das formalidades aduaneiras de importação é feita, em princípio, pelo documento aduaneiro ou pelo certificado de descarga e de importação. Segundo o artigo 16.º, n.º 2, se não for possível obter estes documentos, pode aceitar-se uma série de outros documentos específicos (incluindo certificados emitidos por uma sociedade especializada, no plano internacional, em matéria de controlo e vigilância). O artigo 16.º, n.º 3, dispõe: «O exportador deve, em todos os casos, apresentar uma cópia ou fotocópia do documento de transporte» [8]. O artigo 16.º, n.º 4, permite que a Comissão preveja, em certos casos especiais a determinar, que a prova da importação seja produzida através «de um documento específico ou de qualquer outra forma». O artigo 16.º, n.º 5, enumera as condições mínimas de aprovação das sociedades especializadas, no plano internacional, em matéria de controlo e vigilância.

19. O artigo 17.º estabelece que «[o]s Estados-Membros podem dispensar o exportador da produção das provas previstas no artigo 16.º, com excepção do documento de transporte, no caso de uma operação que apresente garantias suficientes quanto à chegada ao destino dos produtos que tenham sido objecto de uma declaração de exportação e que dê origem a uma restituição cuja parte diferenciada corresponda a um montante inferior ou igual» a 1 200 euros ou 6 000 euros, consoante as circunstâncias.

20. A secção 3 (artigo 20.º) tem por objecto as medidas específicas de protecção dos interesses financeiros da Comunidade. O artigo 20.º, n.º 1 dispõe, no essencial e na parte que nos interessa, que sempre que existam sérias dúvidas quanto ao destino real do produto ou existam suspeitas concretas de que o produto será reimportado na Comunidade beneficiando de uma isenção ou redução do direito, a restituição só será paga se o produto tiver deixado o território aduaneiro da Comunidade, e, no caso de uma restituição diferenciada, se tiver sido importado, no mesmo estado, nos doze meses seguintes à data de deferimento da declaração de exportação num país terceiro determinado. «Além disso», continua, «em relação a todas as restituições, os serviços competentes dos Estados-Membros podem exigir provas suplementares que constituam demonstração suficiente perante as autoridades competentes de que o produto foi efectivamente introduzido no mercado do país terceiro de importação ou foi objecto de uma transformação ou de uma operação de complemento de fabrico substancial […]».

8 — Apenas a versão alemã deste número começa com «*Außerdem* […]» («além disso»). Expressão equivalente existia, no entanto, em todas as versões da disposição anterior, o artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3665/87.

21. No capítulo 2, sob a epígrafe «Pagamento antecipado da restituição à exportação», o artigo 24.º, n.º 1 estabelece que, a pedido do exportador, os Estados-Membros devem pagar antecipadamente a totalidade ou parte do montante da restituição a partir do momento do deferimento da declaração de exportação, desde que seja constituída uma garantia igual ao montante desse pagamento antecipado acrescido de 10 %

22. Finalmente, o título IV, capítulo 2 (artigos 51.º e 52.º), prevê a recuperação de montantes pagos indevidamente e sanções a aplicar aos exportadores no caso de pedidos de restituição indevidos ou que excedam a taxa aplicável.

Normas sectoriais de execução

23. O Regulamento n.º 1501/95 [9] da Comissão contém mais normas de execução, aplicáveis especificamente às restituições à exportação de cereais.

24. O décimo quarto considerando tem a seguinte redacção:

«[…] o Regulamento (CEE) n.º 3665/87 […] exige que, em caso de diferenciação da taxa da restituição consoante o destino, o pagamento da restituição fique subordinado, nomeadamente, à apresentação da prova de que produto foi importado no seu estado inalterado no país terceiro ou num dos países terceiros para o qual está prevista a restituição; […] no sector dos cereais, a única taxa de restituição inferior à taxa aplicável às exportações para qualquer país terceiro é a fixada para os destinos: Suíça e Liechtenstein; […] com vista a não perturbar a maioria das exportações comunitárias pela exigência de uma prova de chegada ao destino, convém assegurar por outros meios que os produtos que tenham beneficiado de uma taxa de restituição 'todos os países terceiros' não sejam exportados para os países acima referidos; […] para o efeito, é conveniente renunciar à apresentação de uma prova de chegada nos casos em que a exportação seja efectuada por via marítima; […] pode ser considerada garantia suficiente um certificado emitido pelas autoridades competentes dos Estados-Membros que prove que os produtos deixaram o território aduaneiro da Comunidade carregados num navio apto para a navegação marítima».

25. O artigo 13.º do Regulamento n.º 1501/95 dispõe [10]:

9 — Regulamento (CE) n.º 1501/95 da Comissão, de 29 de Junho de 1995, que estabelece normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 1766/92 (JO L 147, p. 7). Foi adoptado quando o Regulamento n.º 3665/87 ainda estava em vigor mas, à data dos factos, ainda não fora alterado, uma vez que tal regulamento foi substituído pelo Regulamento n.º 800/1999.

10 — Na versão aplicável à data dos factos, ou seja, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1259/97 da Comissão, de 1 de Julho de 1997 (JO L 174, p. 10).

«Em derrogação do disposto no artigo 18.º do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 [11], não será exigida, para o pagamento da restituição fixada no âmbito de um concurso para adjudicação da restituição à exportação para todos os países terceiros, a prova de cumprimento das formalidades aduaneiras de introdução no consumo, desde que o operador apresente a prova de que pelo menos 1500 toneladas de produtos cerealíferos deixaram o território aduaneiro da Comunidade carregados num navio apto para a navegação marítima.

Esta prova será apresentada pela aposição da menção seguinte, autenticada pela autoridade competente, no exemplar de controlo referido no artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 3665/87, no documento administrativo único ou no documento nacional que prova a saída do território aduaneiro da Comunidade:

[…]

'Exportação de cereais por via marítima — Artigo 13.º, Regulamento (CE) n.º 1501/95'

[…]»

11 — O quadro em anexo ao Regulamento n.º 800/1999 (v. n.º 8 *supra*) mostra que o artigo 18.º do Regulamento n.º 3665/87 corresponde ao artigo 16.º do Regulamento n.º 800/1999 (v. n.º 18 *supra*).

26. O artigo 14.º tem a seguinte redacção:

«Sempre que o operador apresentar a prova do cumprimento das formalidades aduaneiras de introdução no consumo na Suíça ou no Liechtenstein, o montante da restituição à exportação 'todos os países terceiros' fixado no âmbito de um concurso será diminuído da diferença entre esse montante e o da restituição à exportação em vigor para os destinos supramencionados no dia da adjudicação.»

Matéria de facto, tramitação processual e questão prejudicial

27. Segundo a decisão de reenvio, a Glencore Grain Rotterdam BV (a seguir «Glencore») obteve, em Fevereiro de 2000, o controlo aduaneiro definitivo da exportação, para a Rússia, de 6 725 toneladas de centeio em várias remessas parciais.

28. Resulta da documentação enviada pelo tribunal de reenvio que os certificados para a exportação em causa foram emitidos após concurso de 26 de Agosto de 1999, nos termos do Regulamento n.º 1758/1999. Em consequência, ao que parece, a taxa de restituição era de 66,25 euros por tonelada para as exportações para todos os países terceiros, de acordo com o Regulamento n.º 1851/1999,

com excepção da Suíça e do Liechtenstein, relativamente aos quais, segundo o artigo 14.º do Regulamento n.º 1501/1995, conjugado com o Regulamento n.º 1816/1999, não era devida restituição [12].

29. As declarações de exportação foram emitidas com a menção: «País de destino: todos os países terceiros; […] 'Exportação de cereais por via marítima (artigo 13.º, Regulamento CE n.º 1501/95'».

30. Uma primeira remessa, num total de NaNtoneladas [13], foi expedida por via marítima de Lübeck, na Alemanha, para Klaipėda, na Lituânia. No conhecimento, datado de 8 de Fevereiro de 2000, cuja cópia consta do processo nacional, Klaipėda figurava como porto de destino [14].

31. Em 12 de Julho de 2000, a Glencore solicitou no Hauptzollamt Hamburg-Jonas (a seguir «autoridade aduaneira») o pagamento antecipado da restituição à exportação correspondente.

32. Por carta de 2 de Agosto de 2000, foi chamada a atenção da Glencore para a apresentação dos documentos de transporte de Klaipeda para o local de destino, na Rússia.

33. Não obstante, a restituição foi paga provisoriamente, por decisão de 5 de Setembro de 2000, com a condição de o respectivo direito ser provado na forma e nos prazos previstos.

12 — V. n.os 6 e 26 *supra*. O artigo 14.º do Regulamento n.º 1501/1995 (uma norma sectorial de execução) tem por efeito transformar uma restituição à exportação para «todos os países terceiros» no âmbito de um concurso relativo a um produto nesse sector (Regulamento n.º 1851/1999) numa restituição diferenciada. Fá-lo através da remissão para a fixação periódica das restituições à exportação desse produto, também referida como sendo «para todos os países terceiros» (Regulamento n.º 1816/1999).

13 — Na audiência, foi reafirmado que o litígio não diz respeito às restantes remessas, relativamente às quais se pode, talvez, deduzir que a Glencore apresentou toda a documentação exigida pela autoridade aduaneira.

14 — O destino final do centeio não é claro. A decisão de reenvio refere que o controlo aduaneiro definitivo foi solicitado para a exportação para Nazran e Minsk, na Rússia. O conhecimento indica «OOO Agroprodservis», em Nazran, Rússia, como destinatário. De facto, Minsk fica na Bielorússia, situando-se Nazran na Ingushetia, na fronteira com a Geórgia. O processo nacional contém uma cópia de um documento em inglês, datado de 23 de Setembro de 2002, alegadamente da «Customs of Whiterussia» [Aduana da Bielorússia], em Minsk, que confirma a chegada e desalfandegamento para a importação de 3 034 150 kg de centeio em Fevereiro de 2000, «em vagões ex mv. 'VOLGOBALT — 209'» — o navio indicado no conhecimento. O transporte terrestre de Klaipėda para Nazran passaria possivelmente por Minsk.

34. Apesar do alargamento do prazo concedido, a Glencore não conseguiu apresentar os documentos de transporte pedidos [15] e, em Dezembro de 2001, a autoridade aduaneira exigiu o reembolso do adiantamento, acrescido de 10 % [16].

35. O recurso da decisão da autoridade aduaneira interposto pela Glencore está agora pendente no Finanzgericht Hamburg, que pergunta ao Tribunal de Justiça:

«O artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1501/95 deve ser interpretado no sentido de que a produção da prova descrita no [seu] segundo parágrafo dispensa não só a prova do cumprimento das formalidades aduaneiras de introdução no consumo, mas também a apresentação do documento de transporte [artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 3665/87, actualmente artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 800/99]?»

36. A Glencore, a autoridade aduaneira e a Comissão apresentaram observações escritas.

A Glencore e a Comissão apresentaram também alegações orais na audiência.

37. A Glencore alega que o certificado de exportação por via marítima, como previsto no artigo 13.º do Regulamento n.º 1501/95, substitui *quer* a prova de cumprimento das formalidades aduaneiras de importação *quer* a apresentação dos documentos de transporte; a autoridade aduaneira e a Comissão alegam que substitui *apenas* a prova de cumprimento das formalidades aduaneiras.

Apreciação

38. Resulta claramente da legislação controvertida a intenção de equilibrar, por um lado, a necessidade de garantir que as restituições à exportação apenas são concedidas quando estão reunidas as condições relevantes com, por outro, o desejo de não dificultar as exportações comunitárias com encargos administrativos desnecessários. Menos claro é saber onde se encontra exactamente esse equilíbrio.

15 — Na audiência no Tribunal de Justiça, a Glencore afirmou, sem ser contrariada, que entregara o centeio ao importador russo em Klaipėda e que era frequente os importadores russos não apresentarem a prova documental que lhes era pedida do transporte até ao destino final.

16 — Num total, segundo o processo nacional, de 220 561,82 euros.

Décimo quarto considerando do Regulamento n.º 1501/95 — a importância da Suíça e do Liechtenstein

39. No presente processo, a Glencore atribuiu grande importância ao raciocínio exposto no décimo quarto considerando do Regulamento n.º 1501/95. Este considerando estabelece, no essencial, que a única taxa de restituição inferior à aplicável às exportações para qualquer país terceiro é a fixada para as exportações destinadas à Suíça e ao Liechtenstein e que, a fim de não perturbar indevidamente as exportações comunitárias, basta, para garantir que os produtos não são exportados para esses países, que a autoridade nacional competente certifique que esses produtos deixaram o território aduaneiro da Comunidade carregados num navio apto para a navegação marítima.

40. Trata-se de uma lógica convincente, e o argumento da Glencore segundo o qual toda a ambivalência das disposições do regulamento deveriam ser resolvidas de acordo com essa lógica é de facto pertinente. Se uma quantidade de pelo menos 1 500 toneladas de cereais deixaram a Comunidade por via marítima, é pouco provável que cheguem à Suíça ou ao Liechtenstein [17]. Estes países não só não têm acesso ao mar, como estão «encravados na Comunidade». Qualquer remessa de bens a eles dirigida tem de passar pelo território da Comunidade, onde será, em princípio, sujeita ao controlo aduaneiro comunitário. Se, nesse caso, a prova de exportação por via marítima substitui a prova de desalfandegamento num país terceiro, que não a Suíça ou o Liechtenstein, porque não substituir também a prova de transporte para um destino final específico? A taxa da restituição à exportação não é afectada por esse destino específico.

41. Subscreveria mais convictamente essa lógica se a premissa em que se baseia — de que, quando existe uma taxa de restituição à exportação diferenciada, há sempre uma taxa inferior para a Suíça e o Liechtenstein e uma taxa superior e uniforme para todos os outros países terceiros — pudesse ser confirmada. Concluo, no entanto, ao procurar verificar a diferença efectiva em vigor à data dos factos, que isso está longe de acontecer.

42. No mesmo dia em que a Comissão adoptou o Regulamento n.º 1501/95 — 29 de Junho de 1995 — fixou também a restituição à exportação do centeio (e da cevada, com exclusão da destinada a sementeira, código do produto 1003 0090 000) em 10 ecus por tonelada para a Suíça, o Liechtenstein, Ceuta e Melilla, 8 ecus por tonelada para a Eslovénia, Hungria, República Checa e República Eslovaca, e zero para outros países terceiros [18]. Ou seja: em primeiro lugar, não

17 — Embora, é claro, esta possibilidade não possa ser excluída. Na audiência, o agente da Comissão realçou a imaginação audaciosa dos defraudadores das restituições à exportação.

18 — Regulamento (CE) n.º 1525/95 da Comissão, de 29 de Junho de 1995, que fixa as restituições aplicáveis à exportação dos cereais, das farinhas, dos grumos e das sêmolas de trigo ou de centeio (JO L 147, p. 72).

havia diferenciação binária entre a Suíça e o Liechtenstein e todos os outros países terceiros; em segundo lugar, as exportações para a Suíça e o Liechtenstein beneficiavam de taxas de restituição superiores, e não inferiores; e, em terceiro lugar, as três taxas eram aplicáveis aos países terceiros a que se pudesse chegar por via marítima, a partir de um porto comunitário. Mais parece que a mão direita da Comissão, ao legislar, não sabia o que fazia a mão esquerda, ao regulamentar.

43. Situações em que se verificam uma ou mais destas três características — contrariando todas elas o pressuposto em que assenta o décimo quarto considerando do Regulamento n.º 1501/95 — têm sido frequentes ao longo dos anos. Tornam muito difícil a leitura do regulamento à luz desse preâmbulo. Embora — e tanto quanto consegui apurar dos regulamentos aplicáveis na altura [19] — o pressuposto subjacente ao considerando se afigure válido para a transacção específica em causa no presente processo, há muitos outros casos em que tal não se verifica. Por exemplo, nos termos do Regulamento n.º 1816/1999, aplicável à data relevante para a transacção em causa, seis outros produtos cerealíferos tinham uma taxa uniforme de restituição para todos os países terceiros, e um produto tinha uma taxa positiva para a Suíça e o Liechtenstein e uma taxa zero para outros países terceiros. E, para dar mais um exemplo (posterior), o Regulamento n.º 968/2005 [20] previa uma restituição às exportações de cinco produtos cerealíferos para todos os países terceiros excepto a Albânia, a Bulgária, a Roménia, a Croácia, a Bósnia e Herzegovina, a Sérvia e Montenegro, a antiga República Jugoslava da Macedónia (todos países aos quais se pode chegar por via marítima a partir de um porto comunitário), o Liechtenstein e a Suíça, pelo que a taxa mais baixa (neste caso zero) era comum a todos esses países.

44. Consequentemente, entendo que o décimo quarto considerando do Regulamento n.º 1501/95 não pode ajudar na interpretação do artigo 13.º desse regulamento.

Artigo 13.º do Regulamento n.º 1501/95 — os documentos de transporte são necessários?

45. A redacção do artigo 13.º do Regulamento n.º 1501/95 e do artigo 16.º do Regulamento n.º 800/1999, lidos em conjugação, não parece colocar dificuldades de maior. Na falta da orientação que poderia ter resultado do

19 — V. n.os 6, 26 e 28 *supra*.

20 — Regulamento (CE) n.º 968/2005 da Comissão, de 23 de Junho de 2005, que fixa as restituições aplicáveis à exportação dos cereais, das farinhas, dos grumos e das sêmolas de trigo ou de centeio (JO L 164, p. 33).

décimo quarto considerando do Regulamento n.º 1501/95 se o pressuposto em que se baseia [21] tivesse sido confirmado, é adequado interpretar essas disposições literalmente, atribuindo às palavras o seu significado comum.

46. O artigo 16.º, n.os 1 e 2 do Regulamento n.º 800/1999 exige que a prova do cumprimento das formalidades aduaneiras de importação seja produzida através de certos documentos; o artigo 16.º, n.º 4, autoriza a Comissão a prever que essa prova seja produzida através «de um documento específico ou de qualquer outra forma» [22]. O artigo 16.º, n.º 3, em contrapartida, exige que os exportadores apresentem uma cópia ou fotocópia dos documentos de transporte «em todos os casos» — isto é, seja qual for o meio de prova do desalfandegamento. A apresentação dos documentos de transporte é, pois, claramente entendida como um assunto diferente da produção da prova do cumprimento das formalidades aduaneiras de importação. De qualquer modo, tais documentos não se destinam a atestar o estado aduaneiro dos bens — que afectará, em certa medida, a possibilidade de serem expedidos a seguir para um destino diferente — mas apenas a demonstrar o seu transporte de um ponto para outro.

47. Consequentemente, quando o artigo 13.º do Regulamento n.º 1501/95 estabelece que «[e]m derrogação do disposto no artigo [16.º do Regulamento n.º 800/1999] não será exigida, [...], a prova de cumprimento das formalidades aduaneiras de introdução no consumo» nas circunstâncias que menciona, a expressão «[e]m derrogação» diz logicamente respeito apenas às disposições desse artigo que, de outra forma, poderiam obstar à concessão da restituição — nomeadamente as relativas à prova do cumprimento das formalidades aduaneiras.

48. Esta conclusão está, além disso, de acordo com a interpretação estrita exigida pelo estatuto de derrogação (sectorial) de uma norma (horizontal) do artigo 13.º

49. Está também de acordo com o acórdão *Philipp Brothers* [23] do Tribunal de Justiça, que distingue entre a exigência de apresentação de documentos aduaneiros (para a qual é possível uma concessão de prazos suplementares) e a exigência de apresentação de documentos de transporte (em que tal não é possível). Como o Tribunal de Justiça então indicou, os exportadores correm o risco de se debater com dificuldades para obter os documentos aduaneiros das autoridades de um Estado terceiro, sobre as quais não dispõem de qualquer meio de pressão, tal não acontecendo quando se trata de documentos de transporte: quando se trata de uma

21 — V. n.º 41 *supra*.
22 — Não há indicação de que a Comissão o tenha feito.
23 — Processo C-155/89, Colec., p. I-3265, n.os 25 a 32, em especial n.º 27.

venda cif, os exportadores são comanditários do transporte e possuem, portanto, uma cópia do documento de transporte, e no caso de uma venda fob, podem exigir uma cópia aos compradores.

50. Os argumentos textuais da Glencore não me convencem do contrário.

51. A utilização da palavra «*Außerdem*» («além disso») na versão alemã do artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento n.º 800/1999, que a Glencore invoca como indicando que a obrigação de apresentar documentos de transporte é subsidiária da obrigação principal de fornecer a prova do cumprimento das formalidades aduaneiras e se extingue com o cumprimento desta última, não me parece significativa. Ainda que se pudesse atribuir esse sentido ao termo (o que considero duvidoso), este último não existe em qualquer outra versão linguística que pude consultar, aparentemente em resultado de uma alteração intencional ao texto original do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3665/87. O propósito da alteração pode bem ter sido afastar toda a ambiguidade que pudesse resultar desse termo, constituindo a sua manutenção na versão alemã um acidente de redacção.

52. A referência da Glencore a disposições de outros regulamentos também não me convence.

53. O Regulamento n.º 40/2004 e o Regulamento n.º 450/2005 contêm um artigo 1.º, n.º 1 com idêntica redacção, que, no essencial, dispõe que, para determinadas exportações: «[…] em relação às quais o exportador não possa fornecer as provas referidas nos n.os 1 e 2 do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 [24], o produto será considerado importado para um país terceiro, em derrogação ao referido artigo 16.º», mediante a apresentação de uma cópia do documento de transporte, um certificado oficial da descarga e um documento bancário que certifique o pagamento.

54. Na medida em que prevêem expressamente que os documentos de transporte podem substituir «as provas referidas nos n.os 1 e 2 do artigo 16.º» do Regulamento n.º 800/1999, se apresentados com determinados documentos, tais disposições destinam-se antes a contrariar a comparação

24 — Regulamento (CE) n.º 40/2004 da Comissão, de 9 de Janeiro de 2004, relativo à prova do cumprimento das formalidades aduaneiras de importação de açúcar num país terceiro, prevista no artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 (JO L 6, p. 17) e Regulamento (CE) n.º 450/2005 da Comissão, de 18 de Março de 2005, relativo à prova do cumprimento das formalidades aduaneiras de importação de leite e de produtos lácteos para um país terceiro em conformidade com o artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 (JO L 74, p. 30).

que a Glencore pretende fazer com o artigo 13.º do Regulamento n.º 1501/95. Neste último artigo não existe essa referência expressa nem qualquer disposição relativa à apresentação de documentos probatórios suplementares.

55. O mesmo se aplica ao artigo 1.º do Regulamento n.º 436/2007 [25], com a diferença de este não fazer qualquer referência ao artigo 16.º do Regulamento n.º 800/1999.

56. Por conseguinte, em minha opinião, a apresentação da prova descrita no n.º 2 do artigo 13.º do Regulamento n.º 1501/95 apenas substitui a prova do cumprimento de formalidades aduaneiras de introdução no consumo, mas não da prova da apresentação dos documentos de transporte nos termos do artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento n.º 800/1999.

Artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento n.º 800/1999 — que documentos de transporte são exigidos?

57. Apesar de esta conclusão responder estritamente à questão submetida pelo tribunal de reenvio, considero que a análise não pode terminar aqui.

58. O artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento n.º 800/1999 exige a apresentação de uma cópia dos «documentos de transporte», sem definir mais precisamente essa expressão. A Glencore apresentou uma cópia do conhecimento, que é um documento de transporte. Tal documento estabelece que o centeio foi exportado para um país terceiro a que a taxa de restituição em causa era aplicável. Nestas circunstâncias, deve um exportador na posição da Glencore apresentar outros documentos de transporte que atestem o transporte seguinte para o país de destino final, ao qual é aplicável a mesma taxa?

59. Na verdade, poderia pensar-se que, visto surgir imediatamente a seguir aos n.os 1 e 2 do artigo 16.º, relativos à prova do cumprimento das formalidades aduaneiras no país terceiro de importação, a referência a «documentos de transporte» do artigo 16.º, n.º 3, diz respeito a documentos que abranjam o transporte até esse destino. Neste contexto, essa leitura da disposição não parece artificial.

60. Contudo, deparo-me com outras indicações fornecidas pela letra e pela economia do Regulamento n.º 800/1999 que militam contra esse entendimento.

25 — Regulamento (CE) n.º 436/2007 da Comissão, de 20 de Abril de 2007, relativo à prova do cumprimento das formalidades aduaneiras de importação de açúcar num país terceiro, prevista no artigo 16. º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 (JO L 104, p. 14).

61. As disposições gerais do título II, capítulo 1, secção 1 (em especial os artigos 7.º a 9.º) [26], limitam-se, em princípio, a exigir documentos que demonstrem que os produtos deixaram o território aduaneiro da Comunidade. Quando o que se pretende é um documento de transporte que ateste um destino *final* fora da Comunidade tal é expressamente dito (como no caso da exigência alternativa para a exportação por via marítima do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), ou da exigência para a exportação por via aérea do artigo 9.º, n.º 3, alínea a)).

62. Estas disposições gerais aplicam-se a todas as restituições, quer a uma taxa única quer diferenciada, como resulta claramente do artigo 14.º, n.º 1, segundo qual os artigos 15.º e 16.º contêm condições *suplementares* aplicáveis neste último caso.

63. Para a exportação por via marítima, a exigência normal, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, alínea b), é a apresentação de «o ou os documentos de transporte, ou a sua cópia ou fotocópia, a partir do primeiro porto […] até um país terceiro onde os produtos em questão devem ser descarregados». É evidente que «um país terceiro onde os produtos em questão devem ser descarregados» não é necessariamente o país terceiro de destino final, como se demonstra no presente processo, em que o centeio foi descarregado na Lituânia embora o seu destino final fosse a Rússia.

64. Não há qualquer indicação explícita nos artigos 15.º e 16.º de que os documentos de transporte para o destino final devem ser apresentados quando a taxa de restituição varie consoante o destino, e considero que tal indicação não pode ser deduzida dessas disposições. A prova da importação para um país terceiro em que a taxa de restituição adequada é aplicável [27] deve ser fornecida pelos documentos de desalfandegamento, não de transporte. O artigo 16.º, n.º 3 apenas indica que essa prova de importação não dispensa a necessidade de apresentar «documentos de transporte» — que, num contexto geral, devem corresponder aos que seriam de qualquer modo exigidos, mesmo no caso de uma taxa de restituição indiferenciada.

65. Se é esse o significado do artigo 16.º, n.º 3, numa situação normal, também o deve ser quando, de acordo com o artigo 13.º do Regulamento n.º 1501/95, as exigências do artigo 16.º, n.ºs 1 e 2 não se aplicam.

26 — V. n.º 10 e segs., *supra*.

27 — Observe-se que nada nos artigos 15.º e 16.º exige a prova da importação para um país terceiro de destino *final*. O artigo 15.º, n.º 1, é, de facto, bastante explícito ao exigir a importação «no país terceiro *ou num dos países terceiros* para os quais esteja prevista a restituição» (itálico meu). A redacção não teria sido certamente esta se houvesse a necessidade de demonstrar a chegada a um determinado destino final, de entre todos os que beneficiam da mesma taxa de restituição.

66. Entendo o alcance da argumentação da Comissão segundo a qual a exigência de apresentação dos documentos de transporte até ao destino final no país terceiro de importação constituiria uma importante protecção adicional contra a fraude. Mas se a Comissão não estabeleceu essa exigência claramente na sua própria legislação, não incumbe ao Tribunal de Justiça impô-la por inferência.

67. Há que referir, no entanto, o artigo 9.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 800/1999, segundo o qual, em substituição das condições referidas no artigo 9.º, n.º 1, alínea b), pode ser exigida a apresentação de «um documento de transporte que indique um destino final fora do território aduaneiro da Comunidade». Logo, se se aplica o artigo 9.º, n.º 1, alínea c), e não o artigo 9.º, n.º 1, alínea b), os documentos de transporte exigidos pelo artigo 16.º, n.º 3 devem conter esse destino final.

68. Contudo, as condições alternativas não podem, em minha opinião, ser aplicadas numa base discricionária pelas autoridades nacionais que administram o sistema. O artigo 9.º, n.º 1, alínea c), estabelece que «o Estado-Membro de saída pode prever» a aplicação das condições alternativas. Considero que tal implica a necessidade de uma disposição geral legislativa, regulamentar ou administrativa que torne clara a situação para os exportadores. Não tenho conhecimento da existência dessa disposição na Alemanha. Na sua falta, as autoridades não podem, em meu entender, insistir na apresentação de documentos de transporte para o destino final com base no artigo 9.º, n.º 1, alínea c).

69. Concluo então que, quando os produtos sejam exportados por via marítima, o artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento n.º 800/1999 exige a apresentação de documentos de transporte que demonstrem que os produtos deixaram o território aduaneiro da Comunidade e cubram o seu transporte até à chegada ao país terceiro onde serão descarregados ou, se o Estado-Membro de saída exerceu a faculdade do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), desse regulamento através de uma disposição legislativa, regulamentar ou administrativa de carácter geral, até ao seu destino final.

Artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 800/1999 — prova suplementar em caso de dúvida

70. Não se deve, no entanto, esquecer que, segundo o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 800/1999, as autoridades nacionais podem, em determinadas circunstâncias, exigir provas suplementares que para elas constituam demonstração suficiente de que o

produto foi efectivamente introduzido no mercado do país terceiro de importação ou foi objecto de uma transformação ou de uma operação de complemento de fabrico substancial nesse país.

71. Essa possibilidade verifica-se, em especial, quando existam sérias dúvidas quanto ao destino real do produto ou suspeitas concretas de que o produto será reimportado na Comunidade beneficiando de uma isenção ou redução do direito.

72. Esta faculdade parece fornecer uma protecção razoável contra a fraude em casos em que, nos termos do artigo 13.º do Regulamento n.º 1501/95 e do artigo 16.º do Regulamento n.º 800/1999, interpretados como propus, um exportador apenas apresente documentos de transporte que façam prova da exportação por via marítima para um país terceiro em relação ao qual a taxa de restituição pertinente é aplicável, e a menção prevista pelo artigo 13.º do Regulamento n.º 1501/95.

73. Contudo, a referida faculdade não pode habilitar as autoridades nacionais a exigir tais provas suplementares sistematicamente, em todos os casos. Tem primeiro de haver uma dúvida séria ou uma suspeita concreta do tipo referido. Incumbe ao tribunal nacional decidir quando estão realmente reunidas, nos casos concretos, as condições para se exigirem essas provas.

Observações finais

74. A legislação em causa é — compreensivelmente, dada a matéria — complexa e técnica. Está também, no entanto, viciada por uma considerável falta de clareza nos pormenores e uma significativa inconsistência entre os fundamentos apresentados para uma disposição e o conteúdo de outra, simultaneamente aplicáveis.

75. Gostaria de lembrar à Comissão o acordo em matéria de redacção que adoptou com o Parlamento e o Conselho [28]. Os dois primeiros considerandos desse acordo têm o seguinte teor:

«(1) Uma formulação clara, simples e precisa dos actos legislativos comunitários é essencial para a transparência da legislação comunitária, bem como para a sua boa compreensão pelo público e pelos agentes económicos. É igualmente necessária para a execução correcta e aplicação uniforme da legislação comunitária nos Estados-Membros.

28 — Acordo interinstitucional, de 22 de Dezembro de 1998, sobre as directrizes comuns em matéria de qualidade de redacção da legislação comunitária (JO 1999 C 73, p. 1).

(2) Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o princípio da segurança jurídica, que faz parte da ordem jurídica comunitária, exige que a legislação comunitária seja clara e precisa e a sua aplicação previsível para os sujeitos de direito. Este imperativo impõe-se com particular rigor quando se trate de um acto susceptível de implicar consequências financeiras e que imponha encargos aos particulares, por forma a permitir aos interessados conhecer com exactidão o alcance das obrigações que dele decorrem.»

76. Parece-me que esses princípios não foram plenamente respeitados na legislação em causa no presente processo.

Conclusão

77. À luz das considerações expostas, considero que o Tribunal de Justiça deve responder à questão submetida pelo Finanzgericht Hamburg da seguinte forma:

— a apresentação da prova descrita no n.º 2 do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1501/95 da Comissão apenas substitui a prova do cumprimento de formalidades aduaneiras de introdução no consumo, mas não a prova da apresentação dos documentos de transporte nos termos do artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 800/1999;

— quando os produtos sejam exportados por via marítima, o artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento n.º 800/1999 exige a apresentação de documentos de transporte que demonstrem que os produtos deixaram o território aduaneiro da Comunidade e cubram o seu transporte até à chegada ao país terceiro onde serão descarregados ou, se o Estado-Membro de saída exerceu a faculdade do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), desse regulamento através de uma disposição legislativa, regulamentar ou administrativa de carácter geral, até ao seu destino final;

— nas circunstâncias definidas no artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 800/1999, as autoridades nacionais podem exigir provas suplementares que para elas constituam demonstração suficiente de que o produto foi efectivamente introduzido no mercado do país terceiro de importação ou foi objecto de uma transformação ou de uma operação de complemento de fabrico substancial nesse país.