ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)
29 de Setembro de 1998 *

No processo C-263/97,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela High Court of Justice, Queen's Bench Division (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Intervention Board for Agricultural Produce,

ex parte: **First City Trading Ltd e o.,**

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 23.° e 33.° do Regulamento (CEE) n.° 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), bem como sobre a validade, por um lado, da Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de Março de 1996, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos (JO L 78, p. 47), e, por outro, do Regulamento (CE) n.° 773/96 da Comissão, de 26 de Abril de 1996, que estabelece medidas especiais de derrogação aos Regulamentos (CEE) n.° 3665/87, (CEE) n.° 3719/88 e (CEE) n.° 1964/82 no sector da carne de bovino (JO L 104, p. 19),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: M. Wathelet, presidente de secção, P. Jann e L. Sevón (relator), juízes,

advogado-geral: N. Fennelly,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo do Reino Unido, por Lindsey Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, assistida por David Anderson, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por James Macdonald Flett, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da First City Trading Ltd e o., representadas por Nicholas Green, barrister, do Governo do Reino Unido, representado por David Anderson, e da Comissão, representada por James Macdonald Flett, na audiência de 26 de Março de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Maio de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 26 de Março de 1997, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 21 de Julho seguinte, a High Court of Justice, Queen's Bench Division, formulou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, quatro questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 23.° e 33.° do Regulamento (CEE) n.° 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), bem como sobre a validade, por um lado, da Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de Março de 1996, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos (JO L 78, p. 47), e, por outro, do Regulamento (CE) n.° 773/96 da Comissão, de 26 de Abril de 1996, que estabelece medidas especiais de derrogação aos Regulamentos (CEE) n.° 3665/87, (CEE) n.° 3719/88 e (CEE) n.° 1964/82 no sector da carne de bovino (JO L 104, p. 19).

2 O Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157), na versão que resulta do Regulamento (CE) n.° 3290/94 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativo às adaptações e medidas transitórias necessárias no sector da agricultura para a execução dos acordos concluídos no âmbito das negociações comerciais multilaterais do «Uruguay Round» (JO L 349, pp. 105, 146), determina, no seu artigo 13.°, n.° 1, que, na medida do necessário para permitir a exportação dos produtos de carne de bovino, a diferença entre os preços no mercado mundial e os preços na Comunidade pode ser coberta por uma restituição à exportação. O artigo 13.°, n.° 3, precisa que esta restituição pode ser diferenciada conforme os destinos, sempre que a situação do mercado mundial ou as exigências específicas de alguns mercados o exigirem.

3 Segundo o artigo 13.°, n.° 9, do Regulamento n.° 805/68, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 3290/94:

«A restituição será paga logo que se comprove que os produtos:

...

— foram exportados para fora da Comunidade

e,

— no caso de uma restituição diferenciada, chegaram ao destino indicado no certificado ou outro destino para o qual tenha sido fixada uma restituição...»

4 De acordo com o artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 565/80 do Conselho, de 4 de Março de 1980, relativo ao pagamento antecipado das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 62, p. 5; EE 03 F17 p. 182), «A pedido do interessado é pago um montante igual à restituição à exportação desde que os produtos ou mercadorias sejam colocados ao abrigo do regime aduaneiro do entreposto ou da zona franca tendo em vista a sua exportação num prazo determinado.» O artigo 6.° deste regulamento determina que deve ser constituída uma caução igual ao montante que foi pago, acrescida de um montante suplementar. Sem prejuízo de casos de força maior, esta caução permanece total ou parcialmente adquirida nos casos em que o reembolso não foi efectuado uma vez que a exportação não se realizou no prazo referido ou se se revelar que não existe qualquer direito à restituição ou que existia um direito a uma restituição dum montante inferior.

5 O Regulamento n.° 3665/87 regulamenta detalhadamente o pagamento das restituições à exportação para os produtos agrícolas.

6 O artigo 5.°, n.° 1, deste regulamento determina que, em determinadas circunstâncias nele enumeradas, o pagamento da restituição diferenciada ou não diferenciada fica sujeito, para além da condição de que o produto tenha deixado o território aduaneiro da Comunidade, à condição de que o produto, excepto se tiver perecido no decurso do transporte em consequência de um caso de força maior, tenha sido importado num país terceiro e, se for caso disso, num país terceiro determinado, nos doze meses seguintes à data de aceitação da declaração de exportação.

7 Os artigos 16.° a 18.° do Regulamento n.° 3665/87, na versão que resulta do Regulamento (CEE) n.° 354/90 da Comissão, de 9 de Fevereiro de 1990 (JO L 38, p. 34), determinam as condições suplementares relativas aos produtos que dão lugar a restituições diferenciadas, nomeadamente no que respeita à prova do cumprimento das formalidades de introdução no consumo no país terceiro.

8 O artigo 23.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87, aplicável ao pagamento antecipado da restituição em caso de exportações directas, dispõe:

«Quando o montante pago antecipadamente for superior ao montante efectivamente devido para a exportação em causa ou para uma exportação equivalente, o exportador reembolsará a diferença entre estes dois montantes, acrescida de 15%.

Todavia, quando, em consequência de um caso de força maior:

— não puderem ser apresentadas as provas previstas pelo presente regulamento para beneficiar da restituição,

ou

— o produto atingir um destino diferente daquele para o qual foi calculado o pagamento antecipado,

não será cobrado o acréscimo de 15%.»

9 O artigo 33.° do Regulamento n.° 3665/87, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 1615/90 da Comissão, de 15 de Junho de 1990 (JO L 152, p. 33), aplicável ao pagamento antecipado da restituição nos casos de transformação ou de armazenagem prévia à exportação, é análogo ao artigo 23.° Determina, no seu n.° 1, segundo parágrafo, que, sempre que o montante devido relativamente à quantidade exportada for inferior ao que foi pago antecipadamente, o operador deverá pagar a diferença entre estes dois montantes, aumentada de 20%. Em caso de força maior, porém, o acréscimo de 20% não é aplicado.

10 Pela Decisão 96/239, a Comissão proibiu a exportação de, nomeadamente, carne de bovino do Reino Unido para os Estados-Membros e para os países terceiros.

11 A Comissão adoptou medidas relativas às operações de exportação em curso através do Regulamento n.° 773/96, o qual foi alterado por último pelo Regulamento (CEE) n.° 1349/96, de 11 de Julho de 1996 (JO L 174, p. 13).

12 Os sexto e sétimo considerandos do Regulamento n.° 773/96 estão assim redigidos:

«Considerando que a Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de Março de 1996, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos, proibiu, nomeadamente, as exportações de carne de bovino do Reino Unido para países terceiros; que, além disso, as medidas sanitárias tomadas pelas autoridades de certos países terceiros em relação às exportações comunitárias de carne de bovino prejudicaram seriamente os interesses económicos dos exportadores comunitários e que a situação criada afectou gravemente as possibilidades de exportação nas condições impostas pelos Regulamentos (CEE) n.° 565/80, (CEE) n.° 3665/87, (CEE) n.° 3719/88 e (CEE) n.° 1964/82;

Considerando que é, por conseguinte, necessário limitar essas consequências prejudiciais pela adopção de medidas especiais e prorrogar determinados prazos previstos pela regulamentação aplicável às restituições, a fim de permitir a regularização das operações de exportação que não puderam ser concluídas devido às circunstâncias indicadas.»

13 O artigo 3.° do Regulamento n.° 773/96, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1349/96, estipula nomeadamente que os acréscimos de 15 e 20% referidos, respectivamente, no n.° 1 do artigo 23.° e no n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 33.° do Regulamento n.° 3665/87 não são aplicáveis às exportações efectuadas ao abrigo de certificados emitidos até 31 de Março de 1996, desde que as formalidades aduaneiras de introdução no consumo no país terceiro em causa tenham sido cumpridas após 20 de Março de 1996.

14 O artigo 4.°, n.^{os} 1 e 2, do Regulamento n.° 773/96, na versão que resulta do Regulamento n.° 1349/96, dispõe:

«1. A pedido do operador e em relação aos produtos para os quais, o mais tardar em 31 de Março de 1996:

— as formalidades aduaneiras de exportação tenham sido cumpridas e tenham sido reintroduzidos em livre prática no Reino Unido na sequência das medidas sanitárias tomadas por um país terceiro, o operador reembolsará a restituição eventualmente paga antecipadamente e as diferentes garantias correspondentes a essas operações serão liberadas,

— as formalidades aduaneiras de exportação tenham sido cumpridas no Reino Unido, mas que ainda não tenham deixado o território aduaneiro da Comunidade, a declaração de exportação será invalidada e o certificado de exportação será anulado. O operador reembolsará a restituição eventualmente paga antecipadamente e as diferentes garantias correspondentes a essas operações serão liberadas,

— as formalidades aduaneiras de exportação tenham sido cumpridas, mas que tenham sido destruídos por um país terceiro na sequência de medidas tomadas por este e relacionadas com a BSE, o operador reembolsará a restituição eventualmente paga antecipadamente e, mediante a apresentação de uma prova da destruição, as garantias correspondentes a essas operações serão liberadas,

— as formalidades aduaneiras de exportação tenham sido cumpridas, mas que tenham sido reintroduzidos no território aduaneiro da Comunidade e destruídos pelo Estado-Membro de recepção na sequência de medidas tomadas por este e relacionadas com a BSE, o operador reembolsará a restituição eventualmente paga antecipadamente e, mediante a apresentação de uma prova da destruição, as garantias correspondentes a essas operações serão liberadas.

2. A pedido do operador e em relação aos produtos introduzidos no Reino Unido ao abrigo de um dos regimes referidos nos artigos 4.° e 5.° do Regulamento (CEE) n.° 565/80, o mais tardar até 31 de Março de 1996, mas que ainda não tenham sido objecto de uma declaração de exportação, o certificado de exportação será anulado, o operador reembolsará a restituição paga antecipadamente e as garantias constituídas serão liberadas.»

15 Resulta da decisão de reenvio que a First City Trading Ltd (a seguir «FCTL») e a Meatal Supplies Ltd (a seguir «Meatal»), duas das recorrentes no processo principal, têm por actividade a exportação de carne de bovino a partir do Reino Unido. Em 27 de Março de 1996, data em que o embargo decidido pela Comissão se tornou efectivo, a FCTL e a Meatal procediam à exportação de 648 200 kg de carne de bovino, dos quais 615 200 kg eram relativos à FCTL e 33 000 kg à Meatal. Cerca de 70% da carne da FCTL (432 921 kg) e a totalidade da da Meatal tinham deixado o território do Reino Unido pouco antes de 27 de Março de 1996 e estavam em curso de transporte nessa data. Esta carne foi seguidamente reexpedida para o Reino Unido. Os 30% restantes da carne da FCTL (182 279 kg) nunca deixaram o território do Reino Unido e não foram autorizados a deixá-lo após 27 de Março de 1996. As recorrentes no processo principal restituíram a maior parte da carne em causa e não foram reembolsadas pelos seus fornecedores ou receberam documentos representativos de um crédito na sequência do pagamento de auxílios a esses fornecedores por força do Beef Stocks Transfer Scheme, programa destinado a atenuar os efeitos do embargo sobre os matadouros e talhos.

16 Aproximadamente na época da Decisão 96/239, um determinado número de países terceiros, incluindo todos os que constituíam um destino possível para a carne de bovino da FCTL e da Meatal, proibiram a importação de carne de bovino britânica. A República da África do Sul, principal mercado previsto para a carne em questão, proibiu provisoriamente a importação de carne de bovino britânica em 23 de Março de 1996. A República da Maurícia, segundo mercado previsto em ordem de importância, decretara a proibição em 22 de Março de 1996.

17 A FCTL e a Meatal tinham solicitado e obtido o pagamento antecipado de restituições à exportação ao abrigo do artigo 5.° do Regulamento n.° 565/80 e dos capítulos II e III do título II do Regulamento n.° 3665/87. Tal como é exigido pelo artigo 6.° do Regulamento n.° 565/80, tinham sido constituídas cauções. De acordo com os artigos 22.°, n.° 1, e 31.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87, o montante

das garantias fornecidas ultrapassava em 15% ou 20% (segundo o tipo de exportação em causa) o montante da restituição à exportação que lhes tinha sido antecipado.

18 No caso vertente, nenhuma quantidade de carne de bovino detida pela FCTL ou pela Meatal entrou no território de um país importador. Uma vez que esta condição prévia e normal do pagamento de uma restituição à exportação diferenciada não estava preenchida, o Intervention Board for Agricultural Produce (a seguir «Intervention Board») exigiu das recorrentes no processo principal o reembolso da restituição paga antecipadamente. Face às suas recusas, o Intervention Board informou-as da sua intenção de adquirir as garantias.

19 Está assente que o Intervention Board não reclama o pagamento das penalidades previstas nos artigos 23.° e 33.° do Regulamento n.° 3665/87.

20 Com base no requerido em 27 de Agosto de 1996, a High Court of Justice concedeu às recorrentes no processo principal o direito de solicitarem a «judicial review» da decisão do Intervention Board de utilizar as cauções para obter o pagamento das garantias até ao montante das restituições pagas antecipadamente. Na mesma época, a High Court proferiu um despacho que proibiu ao Intervention Board de se apropriar das cauções ou de tentar fazê-lo. Por «notice of motion» de 22 de Outubro de 1996, o Intervention Board solicitou a revogação da autorização da «judicial review» e da injunção. Foi no quadro deste processo que a High Court decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) São os artigos 23.° e 33.° do Regulamento (CEE) n.° 3665/87 da Comissão, com as alterações nele introduzidas, aplicáveis a um caso em que, por razões de força maior, mercadorias em trânsito no decurso de uma operação de exportação para países terceiros, são repatriadas para o Estado-Membro de exportação, ou limitam-se aos casos em que as mercadorias são importadas num país terceiro diferente do que foi originalmente declarado às autoridades competentes pelo exportador?

2) Em circunstâncias em que

a) as exportações de carne de bovino para países terceiros foram proibidas pela Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de Março de 1996;

b) a proibição de importação de carne de bovino do Reino Unido foi também imposta por um certo número de países terceiros;

c) à data da referida decisão, os exportadores de carne de bovino tinham exportações na fase de transporte das mercadorias para países terceiros;

d) esses exportadores foram obrigados a repatriar a carne de bovino para o Reino Unido;

e) os exportadores receberam adiantadamente restituições à exportação, de acordo com os Regulamentos (CEE) n.° 565/80 do Conselho e (CEE) n.° 3665/87 da Comissão, com as alterações neles introduzidas, em relação às operações de exportação em causa;

f) os exportadores sofreram prejuízos, em resultado de não poderem vender a carne de bovino nos mercados de exportação em questão;

têm os exportadores direito a conservar a totalidade ou parte das restituições à exportação, em razão dos princípios gerais do direito comunitário, em especial os do caso de força maior, das legítimas expectativas, da proporcionalidade ou equidade?

3) Se a resposta à questão n.° 2 for que o exportador tem, em princípio, direito a conservar parte ou a totalidade da restituição à exportação em questão, têm os exportadores a obrigação de creditar quaisquer receitas resultantes do escoa-

mento da carne de bovino no Reino Unido (por exemplo, quando o vendedor original da carne de bovino ao exportador é obrigado a retomar a carne de bovino nos termos de uma cláusula de reserva de propriedade do contrato original de venda e quando o vendedor devolve todo ou parte do preço da venda original)?

4) São a Decisão 96/239/CE e o Regulamento (CE) n.° 773/96 da Comissão (ou um dos dois) ilegais na medida em que não conferem aos exportadores que se encontrem nas circunstâncias referidas na questão 2, *supra*, o direito a conservar as restituições à exportação aplicáveis às exportações em questão ou a qualquer parte delas?»

Quanto à primeira questão

21 Pela sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 23.° e 33.° do Regulamento n.° 3665/87, na versão que resulta do Regulamento n.° 1615/90, devem ser interpretados no sentido de que, quando, na sequência, nomeadamente, de um caso de força maior, os produtos não chegam ao seu país de destino, antes sendo reexpedidos para o Estado-Membro de exportação, o exportador está obrigado a reembolsar as restituições à exportação antecipadamente pagas.

22 Não se contesta que nenhuma das penalidades previstas nos artigos 23.° e 33.° do Regulamento n.° 3665/87 é reclamada às recorrentes no processo principal. A questão deve, pois, ser entendida no sentido de incidir unicamente sobre a obrigação de estas reembolsarem as restituições à exportação antecipadamente recebidas.

23 As recorrentes no processo principal indicaram, na audiência, que deviam ser autorizadas a conservar as restituições à exportação a título de indemnização pela perda que sofreram na sequência da reexpedição da carne de bovino para o Reino Unido.

24 O Governo do Reino Unido considera que o caso da reexpedição da carne para o Estado-Membro de exportação é assimilável a uma alteração de destino, no decurso do transporte, para um país relativamente ao qual não está prevista qualquer restituição. Os artigos 23.° e 33.° do Regulamento n.° 3665/87 são, pois, aplicáveis, bem como os princípios definidos pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 28 de Março de 1996, Anglo Irish Beef Processors International e o. (C-299/94, Colect., p. I-1925), os quais impõem o reembolso da diferença entre o montante da restituição antecipada e o da restituição efectivamente devida.

25 A Comissão considera que o Regulamento n.° 3665/87 exige claramente o reembolso das restituições à exportação.

26 A este respeito, há que recordar que, segundo o Regulamento n.° 805/68, a concessão de restituições à exportação de carne de bovino, que cobrem a diferença entre os preços no mercado mundial e os da Comunidade, se destina a salvaguardar a participação da Comunidade no comércio internacional de carne de bovino.

27 De acordo com o disposto no Regulamento n.° 3665/87, o pagamento das restituições está subordinado à prova de o produto ter deixado o território aduaneiro da Comunidade e, no caso de restituições diferenciadas, à condição de ter sido importado num país terceiro e de as formalidades de colocação no consumo terem sido cumpridas.

28 No caso de as taxas de restituição serem diferentes segundo os países de destino, o facto de, por razões ligadas nomeadamente a casos de força maior, o produto não atingir o país de destino em causa, antes sendo importado num país terceiro relativamente ao qual a taxa da restituição é inferior, tem como consequência que o exportador está obrigado a reembolsar a diferença entre a restituição à taxa do país de exportação em causa e a restituição à taxa do país para o qual o produto foi realmente exportado.

29 Com efeito, estando o acesso efectivo ao mercado de destino em princípio subordinado ao preenchimento das formalidades de colocação no consumo no país de destino, a circunstância de o produto não ter atingido esse destino e ter sido exportado para outros destinos devido a um caso de força maior exclui que ele possa, para efeitos do pagamento do montante de restituição diferenciada, ser considerado importado na acepção do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87 (v. acórdão Anglo Irish Beef Processors International e o., já referido, n.° 23).

30 Esta mesma conclusão impõe-se quando o produto foi reexpedido para o Estado-Membro de exportação. Nesta hipótese, com efeito, as formalidades de colocação no consumo no país de destino não foram cumpridas, o que exclui que se possa considerar que o produto, para efeitos do pagamento da restituição diferenciada, foi importado na acepção do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87.

31 Há, pois, que responder à primeira questão que os artigos 23.° e 33.° do Regulamento n.° 3665/87, na versão que resulta do Regulamento n.° 1615/90, devem ser interpretados no sentido de que, quando, na sequência, nomeadamente, de um caso de força maior, os produtos não chegam ao seu país de destino, antes sendo reexpedidos para o Estado-Membro de exportação, o exportador está obrigado a reembolsar as restituições à exportação antecipadamente recebidas.

Quanto à segunda questão

32 Pela sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os princípios gerais do direito comunitário e, em especial, os da força maior, da confiança legítima, da proporcionalidade ou da equidade, permitem aos exportadores de carne de bovino proveniente do Reino Unido conservar, no todo ou em parte, as restituições à exportação antecipadamente recebidas quando

a) a Decisão 96/239 proibiu as exportações de carne de bovino do Reino Unido para países terceiros,

b) um determinado número de países terceiros proibiu também a importação de carne de bovino proveniente do Reino Unido,

c) os exportadores de carne de bovino procediam, à data da Decisão 96/239, ao transporte das mercadorias para os países terceiros,

d) os referidos exportadores foram forçados a reexpedir a carne de bovino para o Reino Unido,

e) os exportadores tinham beneficiado, relativamente às operações em causa, de restituições à exportação antecipadamente pagas, nos termos dos Regulamentos n.° 565/80 e n.° 3665/87, e

f) os exportadores sofreram prejuízos por não poderem vender a carne de bovino nos mercados de exportação em questão.

33 Estando as consequências dos casos de força maior clara e limitativamente previstas no Regulamento n.° 3665/87, há que entender esta questão no sentido de pretender saber se, na hipótese de as circunstâncias descritas pelo órgão jurisdicional de reenvio serem constitutivas de um caso de força maior, o Regulamento n.° 3665/87 é inválido face aos princípios gerais do direito comunitário, na medida em que não permite aos exportadores conservar, no todo ou em parte, as restituições à exportação antecipadamente recebidas.

34 Tanto no órgão jurisdicional de reenvio como na audiência perante o Tribunal de Justiça, a FCTL e a Meatal declararam que a sua situação era análoga à referida no artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87, segundo o qual a restituição é paga

quando o produto pereceu no decurso do transporte em consequência de um caso de força maior. Sublinharam as diferenças entre o presente caso e o processo Anglo Irish Beef Processors International e o., já referido, no qual o Tribunal de Justiça declarou não ser admissível que o exportador receba a restituição à taxa prevista para o país de destino quando, na sequência de um caso de força maior, o produto não atinge tal país, antes sendo exportado para outro país terceiro. O presente caso é distinto pelo facto de não existir outro mercado para a carne britânica e de a força maior resultar de um acto comunitário, hipótese sobre a qual o Tribunal de Justiça se não pronunciou no processo Anglo Irish Beef Processors International e o., já referido.

35 *O Governo do Reino Unido considera que nenhum dos princípios enunciados* pelo órgão jurisdicional nacional justifica que os exportadores conservem, no todo ou em parte, as restituições à exportação. No que se refere à força maior, o seu efeito está previsto no Regulamento n.° 3665/87 e limita-se à dispensa de pagamento das penalidades. O princípio da protecção da confiança legítima também não é aplicável, uma vez que nenhum elemento permitia fazer esperar uma situação diferente da que está fixada com precisão na regulamentação e confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Além disso, tendo em conta a verdadeira função do sistema das restituições à exportação, a obrigação de as reembolsar, mesmo em caso de força maior, não é contrária ao princípio da proporcionalidade. Finalmente, a obrigação de reembolsar as restituições adiantadas não viola o princípio da equidade. Pelo contrário, no caso de as recorrentes no processo principal poderem conservar as restituições, as mesmas ficariam injustamente beneficiadas relativamente aos operadores económicos que tivessem optado por vender a sua carne no mercado britânico ou aos que tivessem pretendido exportar a sua carne, mas não tivessem solicitado o benefício do pagamento antecipado das restituições.

36 A Comissão considera que o Regulamento n.° 3665/87 é claro e que nem a teoria da força maior nem o princípio da equidade podem modificar, seja no que for, a obrigação de reembolsar as restituições à exportação. Quanto aos princípios da protecção da confiança legítima e da proporcionalidade, recorda que o Tribunal de Justiça já tomou posição a esse respeito no acórdão Anglo Irish Beef Processors International e o., já referido.

37 A título liminar, há que realçar que, contrariamente ao que pretendem a FCTL e a Meatal, não há que distinguir o presente processo do que foi julgado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Anglo Irish Beef Processors International e o., já referido, nem quanto ao facto de a força maior resultar de um acto comunitário nem quanto ao facto de não existir outro mercado para a carne originária do Reino Unido.

38 Com efeito, resulta de jurisprudência constante que a noção de força maior deve ser entendida no sentido de um circunstancialismo alheio a quem a invoca, anormal e imprevisível, cujas consequências não poderiam ter sido evitadas, apesar de todas as diligências desenvolvidas (v., nomeadamente, acórdão de 5 de Fevereiro de 1987, Denkavit, 145/85, Colect., p. 565, n.° 11).

39 É, portanto, indiferente que o *fait du prince* (acto de uma autoridade pública), eventualmente constitutivo de uma tal força maior, seja uma proibição de importar carne de bovino proveniente do Reino Unido adoptada pelo país de destino ou uma proibição de exportar imposta pela Comunidade, uma vez que, em ambos os casos, se trata de uma circunstancionalismo alheio ao exportador.

40 Do mesmo modo, o próprio conceito de força maior não deve ser confundido com as suas eventuais consequências. É, portanto, indiferente que, no caso vertente, não tenha existido outro mercado para a carne recusada pelos países de destino, contrariamente ao circunstancionalismo do processo Anglo Irish Beef Processors International e o., já referido, no qual o exportador pôde exportar o produto para outro país terceiro.

41 No que respeita às disposições do Regulamento n.° 3665/87 relativas à força maior, é jurisprudência constante que a noção de força maior não tem o mesmo conteúdo nos diversos domínios de aplicação do direito comunitário, devendo o seu significado ser determinado em função do quadro legal no qual está destinado a produzir os seus efeitos (v., nomeadamente, acórdão de 7 de Dezembro de 1993, Huygen e o., C-12/92, Colect., p. I-6381, n.° 30). O Regulamento n.° 3665/87 não é, pois,

contrário aos princípios gerais do direito comunitário na parte em que precisa e limita os efeitos da força maior em matéria de restituições à exportação.

42 No que se refere à violação do princípio da proporcionalidade, há que recordar que o Tribunal de Justiça já declarou, no acórdão Anglo Irish Beef Processors International e o., já referido, n.º 29, que, quando, devido a uma caso de força maior, as mercadorias não cheguem ao respectivo país de destino mas sejam exportadas para outros países terceiros para os quais a restituição à exportação seja inferior ou inexistente, a perda de uma parte da garantia igual à diferença entre o montante da restituição avançada e o da restituição efectivamente devida, sem imposição de nenhuma penalidade, é proporcionada ao objectivo prosseguido pelo legislador.

43 Ora, não há qualquer diferença substancial entre o caso de as mercadorias serem exportadas para outros países terceiros relativamente aos quais a restituição à exportação é inexistente e o de as mercadorias serem reexpedidas para o Estado-Membro de exportação. Em ambos os casos, com efeito, os produtos subvencionados não chegam ao mercado de destino para aí serem comercializados.

44 Daqui resulta que a exigência do reembolso das restituições à exportação antecipadamente recebidas, quando as mercadorias são reexpedidas para o Estado-Membro de exportação, é proporcionada ao objectivo prosseguido.

45 No que se refere à violação do princípio da protecção da confiança legítima, o Tribunal de Justiça já declarou que as disposições dos Regulamentos n.º 565/80 e n.º 3665/87 não podiam dar origem a outras expectativas legítimas que não sejam a de beneficiar do direito à restituição dentro dos limites em que foi previsto (v. acórdão Anglo Irish Beef Processors International e o., já referido, n.ºs 30 a 33).

46 Há ainda que recordar que as disposições destes regulamentos relativos à força maior foram adoptadas precisamente para proteger os operadores económicos das consequências prejudiciais, para eles, de circunstâncias anormais, que não pudessem prever. Segundo tais disposições, os exportadores estão dispensados do pagamento das penalidades, mas não do reembolso das restituições antecipadamente recebidas.

47 Daqui resulta que, no processo principal, a FCTL e a Meatal não podiam invocar qualquer confiança legítima quanto à possibilidade de conservarem as restituições à exportação antecipadamente recebidas, mesmo que a existência de um caso de força maior estivesse demonstrada.

48 No que se refere ao argumento de que seria contrário à equidade obrigar os exportadores a reembolsar as restituições à exportação antecipadamente recebidas, há que considerar que a equidade não permite derrogar a aplicação das disposições comunitárias para além dos casos previstos na regulamentação ou da hipótese de a própria regulamentação ser declarada inválida.

49 Além disso, seria precisamente no caso de os exportadores serem autorizados a conservar as restituições antecipadamente recebidas que eles beneficiariam de um tratamento inequitativo relativamente à situação dos exportadores que, não tendo solicitado o pagamento antecipado, não receberiam então qualquer restituição à exportação.

50 Em consequência, há que responder à segunda questão que o Regulamento n.° 3665/87 não é contrário aos princípios gerais do direito comunitário e, em especial, aos da força maior, da confiança legítima, da proporcionalidade ou da equidade, na parte em que não permite aos exportadores de carne de bovino proveniente do Reino Unido conservarem, no todo ou em parte, as restituições à exportação antecipadamente recebidas quando

a) a Decisão 96/239 proibiu as exportações de carne de bovino do Reino Unido para países terceiros,

b) um determinado número de países terceiros proibiu também a importação de carne de bovino proveniente do Reino Unido,

c) os exportadores de carne de bovino procediam, à data da Decisão 96/239, ao transporte das mercadorias para os países terceiros,

d) os referidos exportadores foram forçados a reexpedir a carne de bovino para o Reino Unido,

e) os exportadores tinham beneficiado, relativamente às operações em causa, de restituições à exportação antecipadamente pagas, nos termos dos Regulamentos n.° 565/80 e n.° 3665/87, e

f) os exportadores sofreram prejuízos por não poderem vender a carne de bovino nos mercados de exportação em questão.

Quanto à terceira questão

51 Pela sua terceira questão, formulada para o caso de os exportadores poderem conservar, no todo ou em parte, a restituição, o órgão jurisdicional nacional pergunta se estão obrigados a deduzir as receitas provenientes da venda da carne de bovino no Reino Unido.

52 Tendo em conta a resposta dada às duas primeiras questões, não há que responder à terceira questão.

Quanto à quarta questão

53 Pela sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio põe em causa a validade da Decisão 96/239 e do Regulamento n.° 773/96, na medida em que não permitem aos exportadores, nas circunstâncias descritas na segunda questão, conservar, no todo ou em parte, a restituição à exportação.

Quanto à Decisão 96/239

54 O exame da legalidade desta decisão foi objecto dos acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 1998, National Farmers' Union e o. (C-157/96, Colect., p. I-2211), e Reino Unido/Comissão (C-180/96, Colect., p. I-2265).

55 Há que observar que as recorrentes no processo principal, que foram intervenientes no processo National Farmers' Union e o., já referido, participaram, a esse título, no processo perante o Tribunal de Justiça.

56 Deve ainda observar-se que, no presente processo, não aduziram qualquer fundamento, diferente dos que já foram examinados no quadro do processo National Farmers' Union e o., já referido, susceptível de pôr em causa a legalidade da Decisão 96/239.

57 No que respeita a esta questão há, portanto, que remeter para os acórdãos National Farmers' Union e o. e Reino Unido/Comissão, já referidos.

58 Deve, pois, concluir-se, sobre este ponto, que o exame da questão apresentada não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade da Decisão 96/239.

Quanto ao Regulamento n.° 773/96

59 O Reino Unido considera que nenhum elemento justifica a ilegalidade do Regulamento n.° 773/96. Autorizar os exportadores a conservar as restituições teria sido contrário ao objectivo do sistema das restituições. Considera, aliás, que se incluía no poder discricionário da Comissão não prever uma tal medida aquando da adopção do referido regulamento.

60 A Comissão levanta a questão de saber em que base poderia o Regulamento n.° 773/96 ser considerado não conforme com os princípios da protecção da confiança legítima ou da proporcionalidade. Considera ainda que prever uma compensação para a carne de bovino que não tivesse atingido o destino previsto seria contrário ao regime das restituições à exportação, aos objectivos do Regulamento n.° 3665/87, à jurisprudência do Tribunal de Justiça e ao princípio geral de não discriminação.

61 A este respeito, há que observar que o Regulamento n.° 773/96 adoptou medidas especiais que derrogam o Regulamento n.° 3665/87, sem no entanto dispensar os exportadores do reembolso das restituições à exportação antecipadamente recebidas quando as mercadorias não foram importadas e comercializadas no país terceiro de destino.

62 Tal como foi examinado no quadro da resposta à segunda questão, os princípios gerais do direito comunitário e, em especial, os da força maior, da confiança legítima, da proporcionalidade ou da equidade, não impunham que, nas circunstâncias descritas pelo órgão jurisdicional de reenvio, os exportadores fossem autorizados a conservar, no todo ou em parte, as restituições à exportação antecipadamente recebidas.

63 Daqui resulta que o Regulamento n.° 773/96 não é inválido por, nas circunstâncias descritas na resposta à segunda questão, não prever a possibilidade de os exportadores conservarem, no todo ou em parte, as restituições à exportação antecipadamente recebidas.

Quanto às despesas

64 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, por despacho de 26 de Março de 1997, declara:

1) **Os artigos 23.° e 33.° do Regulamento (CEE) n.° 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, na versão que resulta do Regulamento (CEE) n.° 1615/90 da Comissão, de 15 de Junho de 1990, devem ser interpretados no sentido de que, quando, na sequência, nomeadamente, de um caso de força maior, os produtos não chegam ao seu país de destino, antes sendo reexpedidos para o Estado-Membro de exportação, o exportador está obrigado a reembolsar as restituições à exportação antecipadamente recebidas.

2) O Regulamento n.° 3665/87 não é contrário aos princípios gerais do direito comunitário e, em especial, aos da força maior, da confiança legítima, da proporcionalidade ou da equidade, na parte em que não permite aos exportadores de carne de bovino proveniente do Reino Unido conservarem, no todo ou em parte, as restituições à exportação antecipadamente recebidas quando

a) a Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de Março de 1996, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de protecção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos, proibiu as exportações de carne de bovino do Reino Unido para países terceiros,

b) um determinado número de países terceiros proibiu também a importação de carne de bovino proveniente do Reino Unido,

c) os exportadores de carne de bovino procediam, à data da Decisão 96/239, ao transporte das mercadorias para os países terceiros,

d) os referidos exportadores foram forçados a reexpedir a carne de bovino para o Reino Unido,

e) os exportadores tinham beneficiado, relativamente às operações em causa, de restituições à exportação antecipadamente pagas, nos termos

dos Regulamentos (CEE) n.° 565/80 do Conselho, de 4 de Março de 1980, relativo ao pagamento antecipado das restituições à exportação para os produtos agrícolas, e n.° 3665/87, e

f) os exportadores sofreram prejuízos por não poderem vender a carne de bovino nos mercados de exportação em questão.

3) O exame da questão apresentada não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade da Decisão 96/239.

O Regulamento (CE) n.° 773/96 da Comissão, de 26 de Abril de 1996, que estabelece medidas especiais de derrogação aos Regulamentos (CEE) n.° 3665/87, (CEE) n.° 3719/88 e (CEE) n.° 1964/82 no sector da carne de bovino, não é inválido por, nas circunstâncias descritas na resposta à segunda questão, não prever a possibilidade de os exportadores conservarem, no todo ou em parte, as restituições à exportação antecipadamente recebidas.

Wathelet Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Setembro de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente da Primeira Secção

M. Wathelet