2. O facto de um Estado-membro recusar colaborar com a Comissão no quadro das investigações levadas a cabo por esta, com vista a apurar a existência de violações do direito comunitário resultantes da regulamentação e das práticas em vigor no referido Estado, constitui uma violação do dever imposto, nos termos do artigo 5.° do Tratado, a todos os Estados-membros de facilitar o desempenho das tarefas da Comissão.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 240/86 *

I — Matéria de facto

A Comissão foi informada, em Fevereiro e Março de 1984, por vários agentes económicos e por um Estado-membro, da existência de determinadas dificuldades na importação de cereais na Grécia.

Esta importação dependia da concessão pelos bancos de uma autorização cambial, devendo ser apresentada no momento do despacho das mercadorias uma declaração bancária nesse sentido. A Decisão n.° E 6/963, do ministro do Comércio, de 21 de Fevereiro de 1984, veio tornar mais rigoroso o referido processo na medida em que passou a ser exigida a aprovação do Banco da Grécia relativamente às autorizações ou declarações passadas pelos outros bancos com vista à concessão de divisas.

Tais medidas determinaram o atraso, e mesmo a anulação, de determinadas importações de trigo, dado que o Banco da Grécia recusou, num grande número de casos, a concessão das autorizações cambiais.

Não tendo obtido qualquer resposta a dois telexes (de 12 e 15 de Março de 1984), em que solicitava informações e convidava a República Helénica a adoptar as medidas necessárias para eliminar os referidos entraves, a Comissão enviou ao Governo grego uma notificação de incumprimento em 21 de Setembro de 1984 [1]. O Governo grego respondeu em 22 de Novembro de 1984, alegando que as medidas adoptadas eram necessárias para fazer face a saídas de divisas, já verificadas, que se baseavam nos artigos 67.° e 68.° do Tratado CEE, não afectando as importações, dado que todos os pedidos de importação foram autorizados.

Após ter consultado os importadores e os queixosos, a Comissão convidou, em carta de 13 de Fevereiro de 1985 enviada pelo director-geral da Agricultura, as autoridades gregas a apresentar o conteúdo da regulamentação em questão e a fornecer a lista de pedidos de divisas referentes às operações de importação de cereais, apresentados no decurso do primeiro semestre de 1984. Além disso, foram ainda solicitados determinados

* Língua do processo: grego.

1 — Uma notificação de incumprimento fora já enviada em 14 de Maio de 1984, relativamente ao conjunto das importações.

esclarecimentos relativamente às fases do processo (data da apresentação do pedido, data da decisão do Banco da Grécia, data da importação), bem como informações sobre os atrasos e os indeferimentos em matéria de concessão de autorizações cambiais. Em resposta a estes pedidos, o Governo grego apenas enviou a lista das autorizações de importação concedidas.

Dado que subsistiam os obstáculos à importação de cereais, e que a Comissão contestava a base legal das medidas adoptadas invocada pelas autoridades gregas, a mesma expediu um novo telex em 23 de Outubro de 1985. Em 25 de Novembro de 1985, não tendo recebido resposta, a Comissão emitiu um parecer fundamentado, ao qual o Governo grego deveria dar cumprimento no prazo de um mês a contar da notificação.

Durante o ano de 1985, a Comissão tomou conhecimento do facto de a autorização cambial para a importação de trigo estar subordinada, em alguns casos, a condições que têm em vista garantir a reexportação do produto transformado com um maior valor acrescentado. Teve também conhecimento da Decisão n.° E 6/2931 do ministro do Comércio, de 25 de Julho de 1985, que revogou as autorizações cambiais relativas às importações de trigo, que nessa altura tinham já sido concedidas mas ainda não utilizadas. As únicas excepções diziam respeito às importações sujeitas à condição da reexportação do produto transformado, e aos casos em que tinham sido emitidos créditos documentários irrevogáveis, cujo prazo de validade não tinha ainda expirado.

Por telex de 14 e 30 de Agosto de 1985, os serviços da Comissão pediram às autoridades gregas que interviessem no sentido de impedir a aplicação dessa decisão ministerial, mas estes telexes não obtiveram qualquer resposta.

Dado que tais medidas constituíam, para a Comissão, novos obstáculos à importação de cereais, foi aberto um novo processo, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, mediante a expedição de uma notificação de incumprimento, em 25 de Novembro de 1985. Não tendo recebido qualquer resposta, a Comissão emitiu em 15 de Maio de 1986 o parecer fundamentado final n.° E (86)796 final.

II — Tramitação processual

Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 11 de Setembro de 1986, a Comissão intentou junto do Tribunal, nos termos do segundo parágrafo do artigo 169.° do Tratado, uma acção com base nos incumprimentos imputados à República Helénica.

O Tribunal com base no relatório do juiz relator, e ouvido o advogado-geral, decidiu abrir a fase oral sem instrução. Apresentou no entanto várias questões ao Governo grego, convidando-o a enviar-lhe determinados doumentos.

III — Pedidos das partes

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) declarar que ao sujeitar a importação de cereais a uma autorização cambial, e a concessão desta à obrigação de reexportar a mercadoria, revogando assim autorizações já concedidas, e ao não fornecer à Comissão as informações e os textos legais solicitados, a República Helénica

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 30.°, do n.° 1 do artigo 106.° e do artigo 5.° do Tratado CEE, bem como do Regulamento (CEE) n.° 2727/75 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais;

2) condenar a República Helénica nas despesas.

A *República Helénica* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) considerar improcedente a acção intentada pela Comissão;

2) condenar a Comissão nas despesas.

IV — Fundamentos e argumentos das partes

A *Comissão* entende que o sistema de autorizações cambiais, reforçado por um duplo controlo e, eventualmente, pela revogação de autorizações já concedidas, opera na prática como um regime de licenças de importação tendentes a permitir o controlo do mercado dos cereais.

As importações de trigo foram inteiramente liberalizadas entre os Estados-membros, como ressalta do Regulamento (CEE) n.° 2727/75 do Conselho e do n.° 1 do artigo 65.° do acto de adesão. Em consequência, as referidas medidas, que determinam o atraso ou mesmo, nalguns casos, a impossibilidade de obter as necessárias divisas, são incompatíveis com o n.° 1 do artigo 106.° do Tratado CEE, dado que a circulação das referidas mercadorias se encontra liberalizada entre os Estados-membros (ver neste sentido os acórdãos do Tribunal de 9 de Junho de 1982, Orlandi, 206, 207, 209 e 210/80, Recueil, p. 2147, e Comissão/Itália, 95/81, Recueil, p. 2187).

A Comissão aceita que os Estados-membros possam exercer legitimamente um controlo sobre as evasões de capitais, mas tais controlos não podem ser sistemáticos. Devem limitar-se aos casos em que existam sérias dúvidas sobre a efectividade de uma transacção ou sobre o montante dos preços praticados. Além disso, o Governo grego não forneceu qualquer esclarecimento nem elemento de prova relativamente às fugas de capitais alegadamente verificadas no sector em questão no início de 1984.

A regulamentação em questão viola o artigo 30.° do Tratado CEE, que integra as disposições relativas à organização comum de mercado no sector dos cereais. De facto, o duplo controlo, a obrigação de apresentar um certificado de garantia bancária para poder obter o desalfandegamento, bem como a possibilidade de revogar autorizações concedidas, alteram a natureza do processo em questão que, de sistema de controlo das trocas, se transforma num regime agravado de licenças de importação, tendentes a garantir o controlo total do mercado de cereais na Grécia, indo ao ponto de fechar o referido mercado durante determinados períodos.

Qualquer que seja a quantidade de trigo importado relativamente ao consumo interno, esta não constitui, por si só, prova da inexistência de obstáculos às trocas. Na verdade, o volume de importações, calculado *a posteriori*, não reflecte de forma alguma as eventuais opções dos importadores, nada indicando que o nível do consumo interno não tenha sido precisamente determinado pelos entraves ou restrições impostos à importação. Nada nos impede de supor que, se os obstáculos às trocas de cereais verificados não tivessem existido, as importações destes

produtos teriam sido de longe mais significativas, resultando daí um acréscimo considerável do consumo. Estamos perante efeitos potenciais que são suficientes, nos termos da jurisprudência do Tribunal iniciada com o acórdão Dassonville, para caracterizar as medidas em questão como medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas.

Para a Comissão, as estatísticas apresentadas pelo Governo grego ficam destituídas de sentido quando são apresentadas sem referência ao nível da produção interna posto em relação com as necessidades reais do país, designadamente em produtos que, pelo menos relativamente a determinadas utilizações, não podem ser substituídos por outros produtos similares ou análogos.

Os dados fornecidos pelo Eurostat revelam que a produção de trigo na Grécia foi anormalmente baixa em 1985 e 1986, o que pode explicar o nível mais elevado das importações de trigo nesse período, bem como o facto de as autoridades gregas evitarem apresentar estatísticas referentes a 1984, quando a acção da Comissão diz respeito precisamente a esse período.

Os referidos dados estatísticos são os seguintes:

Quadro I: Importações gregas de trigo (de todas as proveniências)

(em toneladas)

	Mole	Duro	Total
1985			
Março	7 486		7 486
Abril	44 033		44 033
Maio	51 819		51 819
Junho	23 250		23 250
Julho	36 102		36 102
Agosto	28 939		28 939
Setembro	46 371		46 371
Outubro	7 831		7 831
Novembro	44 429		44 429
Dezembro	44 027		44 027
1986			
Janeiro	81 824		81 824
Fevereiro	59 039	2 868	61 907
Março	50 025	8 872	58 897
Abril	46 170	3 136	49 306
			Total 586 221

Quadro II: Total das importações gregas

(em toneladas)

	Trigo mole	Trigo duro
1980	0	0
1981	0	0
1982	28 233	1 112
1983	2 690	0
1984	28 485	0
1985	390 052	1006

Quadro III: Total das exportações gregas

(em toneladas)

	Trigo mole	Trigo duro
1980	0	0
1981	48 938	32 662
1982	129 163	248 537
1983	146 310	514 062
1984	406 473	548 860
1985	59 755	285 026

Quadro IV: Produção grega

(em toneladas)

	Trigo mole	Trigo duro
1982	2 236 000	747 000
1983	1 477 000	567 000
1984	1 734 000	904 000
1985	1 146 000	645 000
1986	1 100 000	900 000

A concessão da autorização cambial pelo Banco da Grécia, sujeita em alguns casos à condição de o produto ser reexportado, após transformação, no prazo de seis meses, com um valor acrescentado de 30 % em divisas estrangeiras, uma vez que o preenchimento desta condição é assegurado por uma garantia pessoal de 100 % do valor caf da mercadoria importada, viola igualmente, por si só, o disposto no artigo 30.° e no n.° 1 do artigo 106.° do Tratado CEE. No que respeita à primeira destas disposições, a ob-

rigação de reexportar é incompatível com o princípio do mercado aberto que constitui um dos fundamentos das organização comum de mercado (acórdão de 29 de Novembro de 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Recueil, p. 2347).

Os artigos 30.° e 106.°, n.° 1, do Tratado CEE, foram ainda violados pela revogação de autorizações a que procedeu a Decisão n.° E 6/2931 do ministro do Comércio. Esta medida tinha obrigado os agentes que pretendiam importar trigo a apresentar novos pedidos. Daí resultou terem as importações gregas de trigo sido suspensas por um período indeterminado em fins de Julho de 1985. Esta proibição de importações não pode justificar-se pela necessidade de conhecer as intenções dos agentes que dispunham de autorizações não utilizadas, quanto mais não seja porque o regime dessas autorizações é, em si mesmo, contrário ao direito comunitário.

A Comissão considera ainda que o Governo grego não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em virtude do artigo 5.° do Tratado CEE, ao abster-se de responder aos telexes que lhe foram dirigidos, e ao não fornecer depois os textos legais solicitados e as informações específicas relativas às autorizações cambiais concedidas e às importações de cereais efectuadas durante o primeiro trimestre de 1984.

A *República Helénica* alega que as medidas adoptadas são compatíveis com o direito comunitário. A concessão de autorizações cambiais constitui um processo sumário, que visa apurar quais são efectivamente as trocas comerciais no sector do trigo. O processo centralizado instituído em 1984 (concessão de autorizações pelo Banco da Grécia) tornou-se necessário a fim de responder à saída de divisas. De facto, no início desse ano verificou-se que a concessão de autorizações cambiais para a importação de cereais continuava a não corresponder às importações efectivas. Este processo não determinou a criação de entraves às importações de trigo, como é demonstrado pelas estatísticas: (dados provenientes do Ministério do Comércio e do Banco da Grécia — em toneladas):

1985

Março	95 900
Abril	37 470
Maio	48 000
Junho	30 000
Julho	6 000
Agosto	6 000
Setembro	81 500
Outubro	147 394
Novembro	145 340
Dezembro	94 660

1986

Janeiro	79 800
Fevereiro	53 615
Março	7 628
Abril	18 960

Os números deste quadro revelam que, no período de um ano, as importações de trigo se elevaram a 852 267 toneladas, ou seja, cerca de metade das necessidades anuais da Grécia, que montam a 1 700 000 toneladas.

O trigo constitui um produto de base da alimentação da população grega e dado que o consumo interno é bastante elevado, a possibilidade de um novo acréscimo é bastante limitada. Nestes termos, torna-se impossível que as medidas adoptadas possam influenciar os hábitos dos consumidores.

De qualquer modo, a República Helénica afirma que, contrariamente ao defendido pela Comissão, o controlo em questão nunca foi efectuado duplamente, mas apenas pelos bancos competentes ou pelo Banco da Grécia.

Para a República Helénica, a Decisão n.° E 6/2931 do ministro do Comércio, que revogou autorizações de importação de cereais ainda não efectuadas, com excepção dos casos em que o importador beneficiava de créditos documentários irrevogáveis, cuja data de vencimento ainda não tivera lugar (e não de créditos documentários válidos, como é referido erradamente no parecer fundamentado), constituía uma medida indispensável para garantir a igualdade de tratamento dos importadores durante um determinado período. Os números referidos demonstram não corresponder à verdade que, como defende a Comissão, durante um período indeterminado não tenha sido efectuada qualquer importação.

No que respeita à reexportação do produto transformado, ela não constituía requisito de atribuição das necessárias divisas. Em tais situações a importação ficava sujeita ao antigo procedimento (autorizações dadas pelos bancos comerciais).

Por último, a República Helénica alega que o que a Comissão considera uma falta de cooperação resulta na verdade do facto de lhe ter sido praticamente impossível fornecer um conjunto dos elementos relativos às transacções de cereais que se encontravam em cerca de 3 000 filiais dos bancos correspondentes, de modo que as autoridades gregas não puderam coligir todos esses dados num curto período. No entanto, a partir de Março de 1985, todas as informações relativas às importações (data, requerimento do interessado, número de autorizações, titulares, quantidade, valor) se encontram disponíveis. Estas informações não abrangem no entanto o período que vai até Abril de 1986, dado que a partir dessa altura, os processos de importação foram de novo confiados aos bancos competentes pela Decisão ministerial n.° E 6/4492.

V — Respostas às questões colocadas pelo Tribunal

Ao fornecer o texto das decisões ministeriais solicitadas pelo Tribunal, o Governo grego respondeu da seguinte forma às questões que este lhe havia colocado:

a) os dados relativos às autorizações de importação não foram comunicados à Comissão, na parte que dizia respeito ao período entre Fevereiro de 1984 e Fevereiro de 1985, dado que em relação a esse período o Banco da Grécia não registou discriminadamente as autorizações concedidas;

b) o Governo da República Helénica referiu já na tréplica (p. 2, n.° 2) que a falta de coincidência existente entre os dados por ela própria fornecidos na contestação e os do Eurostat se deve ao facto de que os primeiros dizem respeito às autorizações concedidas na sequência de pedidos de concessão, enquanto que os segundos têm a ver com os desalfandegamentos que acabaram por ser efectuados.

J. C. Moitinho de Almeida
Juiz relator