CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIR GORDON SLYNN

apresentadas em 5 de Julho de 1988 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

O pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal de primeira instância de Atenas ao abrigo do artigo 177.° incide mais uma vez sobre o problema dos coeficientes fixados para as ajudas à produção de concentrado de tomate na Grécia. Os processos anteriores sobre este problema são os seguintes: processo 250/81, Greek Canners/ /Comissão (Recueil 1982, p. 3535); processo 192/83, República Helénica/Comissão (Recueil 1985, p. 2791: o «recurso de anulação de 1983»); processos apensos 194 a 206/83, Asteris/Comissão (Recueil 1985, p. 2815: a «acção de indemnização»); e processos apensos 97, 99, 193 e 215/86, Asteris e outros e República Helénica/Comissão (acórdão de 26 de Abril de 1988, Colect., p. 2181: os «recursos de anulação de 1986»).

Remeto para tais processos e, especialmente, para as minhas conclusões nos recursos de anulação de 1986, tal como para o relatório para audiência do presente processo, nos quais se dá conta da legislação comunitária aplicável na matéria. O resultado do recurso de anulação de 1983 e das acções de indemnização foi que, apesar dos erros técnicos cometidos pela Comissão na fixação dos coeficientes para a Grécia relativamente a cada campanha de comercialização desde a adesão da Grécia às Comunidades até à campanha de 1986/1987, apenas o regulamento relativo à campanha de 1983/1984 foi anulado, não tendo a Comissão sido considerada responsável pelos prejuízos sofridos pelos produtores. A Comissão, em alegado cumprimento do acórdão de anulação de 1983, adoptou o Regulamento (CEE) n.° 381/86 (JO 1986, L 44, p. 10) que concedeu ajudas adicionais apenas para a campanha de comercialização 1983/1984. Tal regulamento foi objecto, em 1986, de recursos de anulação interpostos pelos produtores e pela República Helénica; resulta dos autos que o processo pendente no órgão jurisdicional nacional foi desencadeado simultaneamente.

O acórdão de 1986 nos recursos de anulação foi proferido após a apresentação do pedido prejudicial pelo tribunal nacional. Todavia, durante a audiência, as partes tiveram a possibilidade de comentar a sua relevância para o presente processo.

Nesse acórdão, o Tribunal julgou os recursos interpostos ao abrigo do artigo 173.°, com vista a anular o Regulamento (CEE) n.° 381/86, inadmissíveis, os dos produtores pelo facto de o regulamento não se poder caracterizar como uma decisão que lhes dissesse directa e individualmente respeito e o da República Helénica pelo facto de não ter alegado que o regulamento era, em si próprio, ilegal, tendo antes sustentado que a Comissão tinha a obrigação de tomar outras medidas para dar cumprimento ao acórdão proferido no recurso de anulação de 1983.

* Tradução do inglês.

A República Helénica, de facto, enviou, em 17 de Abril de 1986, uma carta à Comissão na qual a convidava expressamente a actuar, em conformidade com o artigo 175.° do Tratado, no sentido de serem concedidas ajudas adicionais relativamente às campanhas de comercialização 1981/1982, 1982/1983, 1984/1985, 1985/1986 e 1986/1987. A recusa da Comissão em agir neste sentido esteve na base da acção intentada pela República Helénica no processo 215/86 (e igualmente das acções dos produtores no processo 193/86, que foram julgadas inadmissíveis).

Com vista a apreciar tais acções, o Tribunal tomou em consideração as obrigações impostas à Comissão pelo acórdão proferido no recurso de anulação de 1983. Não abordou a questão de saber se o acórdão proferido nas acções de indemnização também poderia impor obrigações à Comissão, tal como foi alegado pela República Helénica. O Tribunal declarou que «por força do carácter retroactivo dos acórdãos através dos quais as medidas são anuladas, a declaração de ilegalidade produz efeitos a partir da data em que as medidas declaradas ilegais entraram em vigor» (n.° 30). Assim, para dar cumprimento ao acórdão, tal como previsto pelo artigo 176.°, a Comissão tinha a obrigação de eliminar dos regulamentos relativos às campanhas de comercialização posteriores a 1983/1984 as disposições que fixassem coeficientes ilegais na acepção do recurso de anulação de 1983. Todavia, tal obrigação não se aplicava aos regulamentos adoptados anteriormente àquele que regulava a campanha de comercialização 1983/1984.

Em termos práticos, o acórdão do Tribunal nos recursos de anulação de 1986 significa que os produtores receberão em devido tempo, ajudas adicionais relativamente às campanhas de comercialização 1984/1985 a 1986/1987 mas que não existe presentemente qualquer obrigação por parte da Comissão de obviar aos prejuízos provocados pela discriminação relativamente às campanhas de comercialização 1981/1982 e 1982/1983.

No processo nacional, os produtores reclamam o pagamento da diferença entre as ajudas que efectivamente receberam relativamente às campanhas de comercialização 1981/1982 a 1983/1984 e ao montante que deveriam ter recebido se os coeficientes tivessem sido correctamente fixados.

O tribunal nacional coloca as seguintes questões:

«1) Serão os órgãos jurisdicionais nacionais de um Estado-membro competentes para conhecer dos pedidos apresentados por particulares contra as autoridades nacionais competentes no sentido de obterem o pagamento de montantes de ajudas por estas devidas mas cujo pagamento não se efectuou em virtude de um erro na aplicação do direito comunitário, montantes esses cujo reembolso pode ser pedido pelas autoridades nacionais às instituições comunitárias competentes, em especial no quadro da aplicação do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, relativo ao financiamento da política agrícola comum?

Em caso de resposta afirmativa a esta questão,

2) Constituirá o acórdão em que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias considerou improcedente a acção proposta contra a Comissão, entre outros, pela demandante do presente processo, pelos fundamentos indicados no acórdão de 19 de Setembro de 1985 nos processos apensos 194 a 206/83, um obstáculo à apreciação da presente ac-

ção intentada pela demandante contra a República Helénica e que tem como objecto um pedido de indemnização pelo não recebimento das ajudas que as autoridades gregas competentes lhe deveriam pagar se, no quadro das disposições do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, as tivessem solicitado ao FEOGA?

Em caso de resposta negativa a esta questão:

3) O pagamento pelas autoridades nacionais de uma indemnização por perdas e danos a particulares que exploram uma indústria de transformação e beneficiam de uma ajuda ao abrigo dos regulamentos (CEE) n.os 729/70 e 516/77 do Conselho, destinada a compensar e a reparar um erro técnico das autoridades comunitárias competentes,

a) está subordinado à mera informação das autoridades comunitárias por parte das autoridades nacionais para ser válido à face do direito comunitário (artigo 92.° do Tratado CEE),

b) ou deve ser previamente autorizado pelas autoridades comunitárias, em conformidade com o disposto no artigo 93.° do Tratado CEE, tal como foi interpretado e aplicado no quadro dos Regulamentos (CEE) n.os 729/70 e 516/77 do Conselho?

c) O pedido de indemnização por perdas e danos relativos à campanha 1983/1984 apresentado pelas empresas requerentes é contrário às disposições do Regulamento (CEE) n.° 381/86 da Comissão?»

Na audiência, o advogado dos produtores declarou desistir do pedido relativamente à campanha de comercialização 1983/1984, uma vez que, já depois de terem proposto a acção perante o tribunal nacional foi adoptado o Regulamento (CEE) n.° 381/86.

Foi igualmente explicado que a Comissão não é formalmente uma terceira parte no processo nacional. Apenas foi oficialmente informada do processo e convidada a apresentar observações perante o tribunal nacional, faculdade de que, até ao momento, não fez uso. Afigura-se, por conseguinte, não ser possível que o tribunal nacional condene a Comissão a pagar qualquer montante a que considere que os produtores têm direito.

Nas duas primeiras questões que colocou, o tribunal nacional parece partir do pressuposto que qualquer pagamento adicional «resultante da incorrecta aplicação do direito comunitário» pode ser reclamado pelas autoridades nacionais ao Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (o «Fundo»), em aplicação do Regulamento (CEE) n.° 729/70, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO 1970, L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 226). Ao Tribunal não foi apresentado qualquer argumento a este respeito. Em meu entender, quaisquer argumentos sobre se tais pagamentos devem ser suportados pelo Fundo terão de ser discutidos noutro processo, a menos que se chegue a um acordo entre as respectivas partes.

Assim, analiso as questões do tribunal nacional partindo do pressuposto de que a acção é entre os produtores e o Estado helénico e de que apenas respeita às campanhas de comercialização de 1981/1982 e 1982/1983.

Os fundamentos da acção não são inteiramente claros. É feita referência a uma disposição da Constituição grega que se afirma ser, na prática, idêntica ao princípio comunitário da não discriminação tal como consagrado especialmente no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado. O tribunal nacional parece entender a acção como sendo uma acção de indemnização por perdas e danos correspondendo à diferença entre a ajuda recebida e a que, alegadamente, deveria ter sido paga. Os produtores afirmam pretender obter uma declaração de que têm direito aos montantes reclamados enquanto dívida e não enquanto ressarcimento de prejuízos. Também não é claro se o facto de a República Helénica não ter interposto atempadamente os recursos de anulação dos regulamentos da Comissão relativos às duas campanhas de comercialização em questão constitui um elemento essencial da posição das demandantes. Tivessem tais recursos sido interpostos e as suas pretensões teriam sido deferidas, como o demonstra o recurso de anulação de 1983. Todavia, se tal facto constasse da argumentação dos produtores, a acção deveria ser considerada como tendo por fundamento a violação de uma obrigação ou responsabilidade extra-obrigacional, situação que os produtores expressamente contestam.

A acção não parece basear-se em violação de uma disposição comunitária directamente aplicável «(que crie) direitos individuais que os tribunais nacionais devam proteger» (processo 26/62, Van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen, Recueil 1963, p. 1, 25) de modo eficaz, embora as regras processuais e de recurso sejam deixadas à responsabilidade dos sistemas nacionais (ver, por exemplo, a série de processos sobre a devolução de impostos cobrados em violação do direito comunitário, mais recentemente, acórdão de 25 de Fevereiro de 1988, nos processos apensos 331, 376 e 378/85, Les Fils de Jules Bianco e outros/Directeur général des douanes et droits indirects, Recueil, p. 1099, e acórdão de 24 de Março de 1988, processo 104/86, Comissão/Itália, Recueil, p. 1799.

As partes perante o Tribunal concordam em afirmar que a primeira questão colocada respeita exclusivamente ao direito interno grego. Não foi colocada qualquer questão acerca do problema de saber se existe um princípio de direito comunitário que permita a um comerciante, cujo governo não tenha cumprido a respectiva obrigação de contestar em devido tempo um regulamento inválido (o qual não pode ser impugnado pelo comerciante perante este Tribunal por não lhe ser reconhecida legitimidade) e que o priva dos montantes que deveria ter recebido com base num regulamento válido, de os exigir ao seu governo, quer sob a forma de indemnização, quer de um montante exigível por força dos regulamentos aplicáveis ou ainda a qualquer outro título. Se tal questão tivesse sido colocada outras considerações se imporiam. Uma vez que se está de acordo que isso não aconteceu e que não houve qualquer discussão a tal respeito, seria completamente inadequado discuti-lo.

A questão de saber se, nos termos da legislação grega, o Estado é responsável pelas perdas financeiras causadas por «um erro na aplicação do direito comunitário» ou, mais exactamente, da correcta aplicação de regu-

lamentos da Comissão que contenham um erro técnico, deve ser decidida pelos tribunais gregos. Por conseguinte, afigura-se-me que, assim vistas as coisas, a primeira questão do tribunal nacional não coloca qualquer problema de interpretação ou de validade do direito comunitário que o Tribunal seja chamado a decidir.

Por conseguinte, parece-me que a resposta à segunda questão deve ser negativa. A acção perante o tribunal nacional foi intentada contra um demandado diferente e com base em fundamentos diferentes dos da acção de indemnização na qual o Tribunal decidiu que, embora os coeficientes para a campanha 1983/1984 tenham sido fixados ilegalmente (n.° 20), declaração que era igualmente válida relativamente aos regulamentos que fixam os coeficientes para as campanhas 1981/1982 e 1982/1983 (n.° 19), a fixação ilegal «ficou-se a dever a um erro técnico que, embora conduza objectivamente a uma igualdade de tratamento dos produtores gregos, não pode ser encarada como constituindo uma violação séria de uma regra legal superior ou o desrespeito manifesto e grave, por parte da Comissão, dos limites dos seus poderes» (n.° 23) e, consequentemente, não bastava para provar a responsabilidade da Comissão pela ocorrência dos prejuízos, nos termos do artigo 215.°, n.° 2, do Tratado.

Penso que nem a acção de indemnização, nem qualquer outra das acções contra a Comissão, sobre as quais o Tribunal decidiu a este propósito, impedem o tribunal nacional de dar provimento ao pedido formulado contra o Estado pelos produtores em termos que sejam autorizados pelo direito interno. Todavia, ao proceder assim, deve ter em atenção as decisões do Tribunal em matéria de direito comunitário. Assim, por exemplo, não lhe seria lícito negar provimento ao pedido dos produtores com o fundamento de que poderiam pedir uma indemnização à Comissão, tal como não poderia considerar que os regulamentos relativos às campanhas 1981/1982 e 1982/1983 não continham um erro técnico gerador de uma discriminação dos produtores gregos relativamente aos produtores dos outros Estados-membros.

Contrariamente à sugestão feita pela Comissão na audiência do presente processo, não penso que esta posição seja afectada pelo n.° 31 do acórdão proferido nos recursos de anulação de 1986. Ao considerar que a declaração feita no recurso de anulação de 1983, de que os coeficientes para a campanha 1983/1984 tinham sido ilegalmente fixados, obrigava a Comissão a remediar a situação no que respeita a tal campanha, bem como às campanhas ulteriores, o Tribunal declarou no n.° 31 que «tal declaração não pode aplicar-se às campanhas de comercialização abrangidas pelos regulamentos adoptados antes das campanhas 1983/1984». Parece-me que o que acaba de se dizer implica a obrigação para a Comissão de remediar tal situação, sem alterar ou contrariar a declaração do Tribunal na acção de indemnização, acima referida, de que a verificação da existência de um erro técnico relativamente à campanha 1983/1984 deveria igualmente ser extensiva aos dois anos anteriores.

Tal como a entendo, a terceira questão pressupõe que seja dada satisfação às pretensões dos produtores na acção perante o tribunal nacional. Parece, também, pressupor que, nesse caso, os montantes que o Estado deveria ter pago aos produtores constituiriam um auxílio concedido pelo Estado na acepção do artigo 92.° do Tratado. Por conseguinte, a questão destina-se a saber se a) bastaria que as autoridades nacionais informassem a Comissão de que pagaram tais

montantes ou se b) as autoridades nacionais devem obter autorização prévia por força do artigo 93.° Remete, em seguida, para os regulamentos (CEE) n.os 729/70 e 516/77 (JO 1977, L 73, p. 1; EE 03 F12 p. 46), sendo este último, durante o período em causa, o regulamento de base que estabelecia a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas («o regulamento de base»).

Os produtores alegam que a ajuda paga em aplicação do regulamento de base e financiada pelo Fundo em aplicação do Regulamento (CEE) n.° 729/70 é, por definição, uma ajuda comunitária e não uma ajuda nacional. Por conseguinte, os artigos 92.° e 93.° do Tratado não são aplicáveis. Nos termos do último considerando do regulamento de base «as despesas feitas pelos Estados-membros em consequência das obrigações decorrentes da aplicação do presente regulamento competem à Comunidade, nos termos do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho».

Todavia, é legítimo duvidar que o pagamento das importâncias pelo Estado, no caso dos produtores verem a sua pretensão deferida, resultasse da aplicação do regulamento de base e, consequentemente, constituísse um encargo imputável ao Fundo. O litígio existe precisamente porque os regulamentos aplicáveis às duas campanhas em causa, e que foram adoptados em execução do regulamento de base, não previram o pagamento dos montantes agora exigidos pelos produtores. Estes, ao que parece, alegam perante o tribunal nacional que o facto de a omissão ter sido causada por um erro técnico deveria obrigar o Estado a remediar a situação no âmbito do regulamento de base. Também esta me parece tratar-se de matéria sobre a qual o Tribunal não se deve pronunciar neste processo.

O artigo 17.° do regulamento de base dispõe expressamente que, «salvo disposição em contrário, os artigos 92.° a 94.° do Tratado são aplicáveis à produção e ao comércio» dos produtos abrangidos pela organização comum de mercado. Por conseguinte, parece que a ajuda paga a título diverso da aplicação dos termos explícitos do regulamento de base ou dos seus regulamentos de aplicação deve ser notificada nos termos do artigo 93.°, n.° 3, à Comissão antes de ser concedida. Contrariamente ao que o n.° 1 da terceira questão colocada pelo tribunal nacional deixa subentender, os artigos 92.° a 94.° não prevêem que as autoridades nacionais possam limitar-se a informar as instituições comunitárias das ajudas concedidas.

Será que a ajuda à produção, no caso de não ser paga nos termos dos regulamentos, deixa de ser ajuda sujeita aos artigos 92.° a 94.° unicamente pelo facto de ser paga por força de uma injunção do Tribunal, tal como é declarado pela Comissão? Continua a ser «um auxílio concedido pelo Estado ou proveniente de recursos estatais» e a questão de saber se falseia ou ameaça falsear a concorrência, favorecendo certas empresas e certas produções e se afecta as trocas comerciais entre os Estados-membros é da competência da Comissão, a qual se pronuncia após notificação, embora seja difícil descortinar com base em que fundamentos poderia a Comissão declarar incompatível com o mercado comum ajudas que, não existindo um erro técnico por parte da Comissão, teriam sido pagas nos termos dos regulamentos da Comissão.

Se a Comissão defende, mais genericamente, que decisões jurisdicionais não podem nunca constituir auxílios concedidos pelo Estado na acepção do artigo 92.°, discordo de tal posição a este propósito. Pode acontecer que um Estado-membro prometa uma ajuda a uma empresa, ajuda essa que, após apreciação feita pela Comissão, é julgada incompatível com o mercado comum. Se a empresa devesse receber um montante equivalente por via de acção com base em tal promessa, a aplicação dos artigos 92.° a 94.° seria subvertida. Situação idêntica se verificaria se uma empresa beneficiária intentasse contra o Estado uma acção de indemnização na sequência de uma decisão da Comissão que ordenasse ao Estado a recuperação da ajuda ilegal. Por conseguinte, é de primordial importância para uma correcta aplicação das regras do Tratado sobre os auxílios concedidos pelo Estado que as decisões jurisdicionais sejam, quando tal se revelar adequado, abrangidas pelas suas disposições.

Se for dado provimento à acção dos produtores, é evidente que entre o Estado grego e a Comissão surgirão determinadas questões complexas quanto à qualificação jurídica e à legalidade dos pagamentos feitos aos produtores. A Comissão reconheceu durante a audiência nos recursos de anulação de 1986 ter o poder de completar a ajuda mas que, por razões políticas, tinha decidido não o fazer. É de desejar que o interminável diferendo surgido a este propósito venha agora a ser resolvido.

Dado que os produtores declararam desistir do seu pedido relativamente à campanha 1983/1984, a alínea c) da terceira questão colocada pelo tribunal nacional não exige qualquer resposta.

Em meu entender, por conseguinte, as questões colocadas pelo órgão jurisdicional nacional devem merecer as seguintes respostas: a sua competência para decidir acerca dos pedidos dos produtores releva do direito nacional e não do direito comunitário. A sua competência a este propósito não é, de modo nenhum, excluída pelos acórdãos do Tribunal no processo 192/83, nos processos apensos 194 a 206/83 e nos processos apensos 97, 99, 193 e 215/86, embora deva respeitar as orientações em matéria de direito comunitário constantes de tais acórdãos. A ajuda à produção paga por um Estado-membro aos produtores, desde que não se trate de uma despesa normalmente imputável ao Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, deve ser notificada à Comissão, nos termos do artigo 93.° do Tratado.

Cabe ao tribunal nacional decidir quanto às despesas dos produtores. As despesas efectuadas pela Comissão não podem ser reembolsadas.