CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 6 de Novembro de 1997 *

1. O Bundesfinanzhof convida o Tribunal de Justiça a verificar a conformidade, à luz do princípio da proporcionalidade, do Regulamento (CEE) n.° 2670/81 da Comissão, de 14 de Setembro de 1981, que estabelece as modalidades de aplicação para a produção além-quota no sector do açúcar [1] (a seguir «regulamento controvertido»), conjugado com determinadas disposições do Regulamento (CEE) n.° 3183/80 da Comissão, de 3 de Setembro de 1980, que estabelece modalidades comuns de aplicação do regime de certificados de importação, de exportação e de fixação antecipada para os produtos agrícolas [2].

O direito comunitário relevante

O Regulamento (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (a seguir «regulamento de base de 1981» ou ainda «reforma de 1981») [3]

2. Estabelecida pelo Regulamento n.° 1009/67/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1967 [4], a organização comum de mercado no sector do açúcar foi objecto de remodelação total em 1981, com a adopção do regulamento de base de 1981.

3. Este regulamento visa manter as garantias necessárias no que respeita ao emprego e ao nível de vida dos produtores de produtos de base, como os fabricantes de açúcar da Comunidade, e assegurar a segurança do abastecimento em açúcar do conjunto dos consumidores a preços razoáveis, estabilizando o mercado do açúcar [5].

4. A regulação do mercado é efectuada através da fixação anual dos preços indicativos e de intervenção para certos produtos (designadamente o açúcar branco e o açúcar bruto), da sua armazenagem e do estabelecimento de um regime comum de trocas na fronteira externa da Comunidade, baseado num sistema de direitos niveladores à importação e de restituições à exportação. Além disso, mantém-se o regime de quotas de produção no sector do açúcar, estabelecido pelo Regulamento n.° 1009/67 [6].

* Língua original: francês.

1 — JO L 262, p. 14; EE 03 F23 p. 94.

2 — JO L 338, p. 1; EE 03 F20 p. 5.

3 — JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80.

4 — JO 1967, 308, p. 1.

5 — Terceiro, quarto e oitavo considerandos.

6 — Terceiro, quinto, sétimo, oitavo e décimo primeiro considerandos.

5. Para controlar o aumento do custo financeiro deste novo regime, os produtores asseguram eles próprios a integralidade do seu financiamento [7]. Este é um aspecto original e inovador da reforma.

6. A eficácia destas medidas está ligada ao conhecimento exaustivo do movimento de trocas com os países terceiros [8], prevendo o artigo 13.° que todas as importações para a Comunidade e todas as exportações para fora da Comunidade estarão sujeitas à apresentação de um certificado de importação ou de exportação, cuja «emissão estará subordinada à constituição duma caução que garanta o compromisso de importar ou de exportar durante o período de validade do certificado e que é considerada perdida no todo ou em parte se a operação não for realizada neste período ou se só for realizada parcialmente».

7. Distinguem-se três tipos de quotas, reguladas por regras específicas enunciadas nos artigos 23.° a 32.°:

— a quota A, quota de base;

— a quota B, constituída pela quantidade de produção de açúcar que ultrapasse a quota de base sem exceder a «quota máxima» correspondente à quota A multiplicada por um coeficiente;

— a quota C (ou «produção além-quota»), constituída pela quantidade de produção de açúcar de determinada campanha que ultrapasse a «quota máxima» (quotas A e B).

8. O escoamento do açúcar A é garantido por um preço de intervenção (artigos 5.° e 9.°) e beneficia de um auxílio à exportação (artigo 18.°). O açúcar B não beneficia da garantia do preço de intervenção. Todavia, pode ser exportado para países terceiros, beneficiando de um auxílio à exportação que corresponde à diferença entre o preço de intervenção e o preço do mercado mundial do açúcar. Este auxílio é pago sob a forma de restituições à exportação (artigo 19.°).

9. O artigo 24.° prevê que os Estados-Membros atribuam a cada empresa produtora de açúcar, estabelecida no seu território há um certo tempo, uma quota A e uma quota B que delimitem a quantidade de açúcar que pode produzir e vender directamente no mercado comunitário ou mundial, mediante restituições eventuais.

10. Todos os encargos relativos ao escoamento dos excedentes comunitários de açúcar são suportados pelos próprios produtores de açúcares A e B, mediante cotizações à produção e aos custos de armazenagem (artigo 8.°). Em contrapartida, os produtores de açúcar A e de açúcar B podem comercializá-los livremente no interior da Comunidade.

7 — Décimo primeiro considerando.

8 — Nono considerando.

11. Enquanto o funcionamento do regime das quotas A e B está organizado com precisão, o regime da quota C apenas enuncia os princípios essenciais do seu funcionamento, cabendo à Comissão regulamentar as suas modalidades de aplicação. O artigo 26.° prevê, com efeito, que:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.° 2, o açúcar C não transferido por força do artigo 27.°... não [pode] ser [comercializado] no mercado interno da Comunidade e [deve] ser [exportado] no estado em que se [encontrar] antes de 1 de Janeiro seguinte ao fim da campanha de comercialização em causa.

Os artigos 8.°, 9.°, 18.° e 19.° não são aplicáveis a este açúcar...

2. A título excepcional, pode decidir-se, na medida do necessário para garantir a segurança de aprovisionamento de açúcar na Comunidade, que o artigo 18.° seja aplicável ao açúcar C. Neste caso decidir-se-á simultaneamente que qualquer quantidade de açúcar C em questão pode ser definitivamente comercializada no mercado interno sem que o montante previsto no n.° 3 seja cobrado.

3. As modalidades de aplicação do presente artigo serão adoptadas segundo o procedimento previsto no artigo 41.° [9].

Estas modalidades prevêem nomeadamente a cobrança de um montante sobre o açúcar C... [referido] no n.° 1 cuja prova de exportação no estado em que se [encontrava], no prazo previsto, não tiver sido apresentada em data a determinar.»

12. A fim de atenuar as variações anuais da produção, o artigo 27.° permite aos produtores transferir uma quantidade de açúcar C para a campanha de comercialização seguinte, até ao montante máximo da produção da sua quota A. Esta quantidade transferida é obrigatoriamente armazenada durante doze meses e considerada como fazendo parte da quota A da campanha de comercialização seguinte. Os produtores que fizerem uso da possibilidade de transferir uma quantidade de açúcar C oferecida deste modo são obrigados a participar financeiramente nas despesas de armazenagem (artigo 27.°, n.° 3, segundo parágrafo).

9 — Procedimento dito do «comité de gestão».

O regulamento controvertido

13. Este regulamento estabelece as medidas úteis para a aplicação do artigo 26.° do regulamento de base de 1981, isto é, fixa as modalidades de aplicação para a produção de açúcar C.

14. O produtor de açúcar C deve fornecer a prova de que este açúcar não foi escoado no mercado interno e foi exportado para países terceiros.

15. Esta prova deve ser fornecida ao organismo competente do Estado-Membro em cujo território o açúcar C foi produzido (artigo 2.°, n.° 1) e respeitar as exigências definidas no artigo 2.°, n.° 2, primeiro parágrafo.

16. Na falta de produção desta prova, o artigo 3.°, n.° 1, alínea a), do regulamento controvertido prevê que as quantidades de açúcar C se consideram escoadas no mercado interno, e que serão devidos montantes.

O Regulamento n.° 3183/80

17. Devido à posição preponderante que os certificados de importação e de exportação ocupam na organização comum dos mercados agrícolas [10], este regulamento estabelece as modalidades comuns de aplicação do regime de certificados de importação, de exportação e de fixação antecipada para os produtos agrícolas.

18. O certificado de exportação autoriza e obriga a exportar, nos termos do certificado, a quantidade líquida do produto designado, durante a validade deste certificado (artigo 8.°). A sua emissão está subordinada à constituição de uma caução (artigo 13.°).

19. O pedido de certificado deve ser dirigido ao organismo nacional competente e, sob pena de inadmissibilidade (artigo 12.°), completado em conformidade com as indicações que figuram nos formulários preestabelecidos (artigo 16.°).

20. Os certificados serão emitidos no mínimo em dois exemplares, sendo o primeiro, denominado «exemplar para o titular»

10 — Quinto e décimo segundo considerandos.

e com o número 1, enviado ao requerente e o segundo conservado pelo organismo emissor (artigo 19.°).

21. O *exemplar n.° 1 do certificado de exportação* é apresentado na estância aduaneira onde são cumpridas as formalidades aduaneiras relativas à exportação para fora da Comunidade [artigo 22.°, n.° 1, alínea b)]. Após *imputação e visto* pela estância em questão, o exemplar n.° 1 do certificado será entregue ao interessado (n.° 3 desta disposição).

22. A liberação da caução depende da *produção da prova* «do cumprimento das formalidades aduaneiras referidas no n.° 1, alínea b), do artigo 22.° relativas ao produto em causa» [artigo 30.°, n.° 1, alínea b)] e de que o *produto saiu*, no prazo de sessenta dias a partir do dia do cumprimento dessas formalidades, salvo caso de força maior, *do território geográfico da Comunidade* (primeiro travessão).

23. Estas provas são feitas mediante a apresentação do exemplar n.° 1 do certificado visado em conformidade com o artigo 22.° [artigo 31.°, n.° 1, alínea a)].

24. Além disso, o artigo 31.°, n.° 2, alínea b), exige a produção de uma prova suplementar que deve ser fornecida pela exibição «do ou dos exemplares de controlo referidos no artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 223/77» [11], a saber, o exemplar de controlo T n.° 5 (a seguir «exemplar T 5»).

25. Esse artigo 10.° dispõe que: «Quando a aplicação de uma medida comunitária adoptada em matéria de importação ou de exportação de mercadorias... depende da prova de que as mercadorias a que diz respeito receberam a utilização e/ou o destino previstos ou prescritos por essa medida, a referida prova é fornecida pela apresentação do exemplar do controlo T n.° 5.»

26. Além disso, o artigo 13.° do Regulamento n.° 223/77 precisa que: «Quando as mercadorias submetidas a um controlo de utilização e/ou de destino não são colocadas ao abrigo de um regime de trânsito comunitário, serão objecto, além do documento relativo ao regime utilizado [o exemplar n.° 1 em que figuram os vistos e imputações], da passagem de um exemplar de controlo T n.° 5. Este último é emitido e utilizado nas condições previstas no artigo 12.°»

11 — Regulamento da Comissão, de 22 de Dezembro de 1976, que estabelece disposições de aplicação e medidas de simplificação do regime do trânsito comunitário (JO 1977, L 38, p. 20; EE 02 F3 p. 110).

27. Nos termos desse artigo 12.°, a estância aduaneira de partida (estância aduaneira do território em que o açúcar C foi produzido) é competente para emitir o exemplar T 5. Essa estância aduaneira verifica a conformidade entre as mercadorias e as menções que constam do exemplar n.° 1 (do certificado de exportação emitido ao produtor dessas mercadorias). Além disso, podem ser efectuados controlos da mercadoria.

28. Quando os controlos efectuados na mercadoria confirmem as indicações que constam do exemplar n.° 1, a declaração de exportação é aceite pela estância aduaneira, que lhe apõe os vistos e imputações (artigo 11.° do Regulamento n.° 223/77), certificando desse modo a veracidade da declaração de exportação efectuada pelo produtor, e emite o exemplar de controlo T 5. A data desta verificação é considerada como sendo a data da exportação.

29. O original do exemplar de controlo T 5 que acompanha as mercadorias é restituído ao titular do certificado de exportação após o cumprimento das formalidades aduaneiras pela estância aduaneira de chegada, sendo conservada uma cópia desse documento pela estância aduaneira de partida.

30. Finalmente, quando o exemplar T 5 não tenha podido ser apresentado num prazo de três meses a partir da sua emissão, em resultado de circunstâncias não imputáveis ao interessado, este poderá apresentar ao organismo competente um pedido fundamentado de equivalência acompanhado de documentos justificativos (artigo 31.°, n.° 4). O reconhecimento de documentos equivalentes ao exemplar T 5 pressupõe, portanto, que as formalidades aduaneiras descritas acima tenham sido cumpridas previamente.

O Regulamento (CEE) n.° 2630/81 da Comissão, de 10 de Setembro de 1981, que estabelece regras especiais de aplicação do regime dos certificados de importação e de exportação no sector do açúcar [12]

31. Justificado pela reforma da Política Agrícola Comum no sector do açúcar efectuada pelo regulamento de base de 1981 [13], este regulamento estabelece as regras especiais de aplicação do regime dos certificados de importação e de exportação instituído pelo artigo 13.° do regulamento de base de 1981.

32. Para o açúcar C, a emissão de *um certificado válido unicamente para a exportação a partir do território do Estado-Membro em que foi produzido* (artigo 3.°, n.° 1, segundo parágrafo) está subordinada ao fornecimento, pelo fabricante em causa, da «prova de que a quantidade para a qual o certificado é pedido, ou uma quantidade equivalente, foi efectivamente produzida para além das quotas A e B da respectiva empresa, tendo em

12 — JO L 258, p. 16; EE 03 F23 p. 83.
13 — Primeiro considerando.

conta no que diz respeito ao açúcar as quantidades transferidas, sendo caso disso, para a campanha de comercialização em causa» (artigo 4.°).

33. Os formulários de pedido ou de certificado de exportação do açúcar C contêm as indicações gerais previstas no artigo 16.° do Regulamento n.° 3183/80 e as indicações adicionais que constam do artigo 3.° do Regulamento n.° 2630/81.

Matéria de facto e enquadramento processual

34. O Bundesfinanzhof apresentou ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial no quadro de um litígio entre a Südzucker Mannheim/Ochsenfurt AG (a seguir «Südzucker»), empresa alemã estabelecida em Mannheim, e o Hauptzollamt Mannheim.

35. A Südzucker vendeu à sociedade A. Töpfer/Hamburg, também estabelecida na Alemanha, açúcar C que tinha fabricado no decurso da campanha de 1986/1987.

36. Este açúcar foi exportado para a Suíça, sem desalfandegamento à saída. Portanto, a Südzucker não pôde fornecer os exemplares n.° 1 e T 5 com as imputações e vistos exigidos.

37. Os pedidos *a posteriori* de emissão do exemplar T 5 e de imputação no certificado de exportação apresentados pela Südzucker foram indeferidos.

38. Por decisão de 9 de Junho de 1992, o Hauptzollamt Mannheim, entendendo que a prova da exportação não tinha sido devidamente fornecida, exigiu à Südzucker o pagamento *a posteriori* do montante previsto no artigo 3.°, n.° 1, alínea a), do regulamento controvertido.

39. Considerando que os documentos que tinha fornecido eram equivalentes aos documentos exigidos pelo regulamento controvertido [14], a Südzucker interpôs recurso dessa decisão para o Finanzgericht Mannheim. Foi negado provimento ao recurso porque a prova da exportação do açúcar C não tinha sido feita através da apresentação dos documentos e informações previstos no artigo 2.°, n.° 2, alínea a), do regulamento controvertido.

14 — Tratava-se dos documentos de expedição e declarações de exportação, das cópias das cartas de transporte ferroviário e dos recibos de desalfandegamento emitidos pelas autoridades aduaneiras suíças.

40. Nestas condições, foi interposto no Bundesfinanzhof recurso de revista da decisão do Finanzgericht Mannheim.

A questão prejudicial

41. Entendendo que a solução do litígio depende da apreciação da validade dos artigos 2.° e 3.° do regulamento controvertido, o Bundesfinanzhof apresenta ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Tendo especialmente em consideração o princípio da proporcionalidade vigente no direito comunitário, são válidas as disposições conjugadas dos Regulamentos n.° 2670/81 da Comissão, de 14 de Setembro de 1981, que estabelece as modalidades de aplicação para a produção além-quota no sector do açúcar (JO L 262, p. 14; EE 03 F23 p. 94), e n.° 3183/80 da Comissão, de 3 de Setembro de 1980, que estabelece modalidades comuns de aplicação do regime de certificados de importação, de exportação e de fixação antecipada para os produtos agrícolas (JO L 338, p. 1; EE 03 F20 p. 5), na medida em que delas resulta que o açúcar se considera escoado no mercado interno — fundamento para a cobrança das imposições sobre a produção do açúcar — quando, na realidade, foi exportado, embora sem cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação e, portanto, sem que seja possível fazer a prova da exportação através do exemplar n.° 1, com o visto dos serviços aduaneiros, do certificado de exportação?»

42. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 2.°, n.° 2, alínea b), do regulamento controvertido, que obriga o produtor a fazer a prova da exportação do açúcar C mediante a apresentação do certificado de exportação munido dos vistos e imputações necessários e do exemplar T 5, não está ferido de ilegalidade porque esta obrigação se encontra especialmente prevista no artigo 26.°, n.° 3, do regulamento de base de 1981 [15].

43. Em contrapartida, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a consequência que decorre da falta de apresentação dessa prova, a saber, o facto de o açúcar C se considerar escoado no mercado interno, não é contrária ao princípio da proporcionalidade, tal como foi definido pelo Tribunal nos acórdãos de 24 de Setembro de 1985, Man (Sugar) (a seguir «acórdão Man») [16], e de 27 de Novembro de 1986, Maas [17].

44. Nos termos destes acórdãos, o Tribunal afirmou que, quando uma regulamentação comunitária estabeleça uma distinção entre uma obrigação principal e uma obrigação acessória, ela não pode, sem violar o princípio da proporcionalidade, punir com igual severidade a inobservância da obrigação acessória e a da obrigação principal.

15 — Parte II do acórdão de reenvio, quinto parágrafo.
16 — 181/84, Recueil, p. 2889, n.° 20.
17 — 21/85, Colect., p. 3537, n.° 15.

45. O Tribunal definiu a obrigação principal como aquela cujo respeito tem importância fundamental para o bom funcionamento do regime em causa, ou ainda cujo cumprimento é necessário para atingir o objectivo visado pela legislação em questão, e a obrigação acessória como a que tem carácter *essencialmente administrativo*.

46. Baseando-se nesta distinção e na consequência que dela decorre — a regra de que o desrespeito de uma obrigação acessória não deve ser punido com o mesmo rigor que o desrespeito de uma obrigação principal, sob pena de se violar o princípio da proporcionalidade —, o Tribunal admitiu que a violação de uma obrigação principal pode ser punida com a perda total de uma caução, sem que isso implique violação do princípio da proporcionalidade.

47. Ao invocar esta jurisprudência, o órgão jurisdicional de reenvio conclui daí que a obrigação principal, cumprida no caso em apreço, é a de exportar e que lhe parece duvidoso que esta obrigação inclua igualmente a prova do cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação e a apresentação do certificado [18].

18 — Parte II do acórdão de reenvio, sexto parágrafo.

48. Pensamos que a distinção feita nos acórdãos Man e Maas, já referidos, entre as obrigações principais e as obrigações acessórias, não nos serve para verificar se o artigo 2.°, n.° 2, do regulamento controvertido respeita o princípio da proporcionalidade.

49. Com efeito, a obrigação principal, para um produtor de açúcar C, consiste precisamente, nos termos do artigo 26.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do regulamento de base de 1981, *em não escoar o açúcar C no mercado interno e em exportá-lo para países terceiros*. Em contrapartida, segundo o artigo 26.°, n.° 1, segundo parágrafo, esse produtor está isento do pagamento de cotizações e encargos inerentes ao funcionamento da reforma de 1981. Ora, o regulamento controvertido não é mais do que a aplicação exacta desta disposição, uma vez que prevê que, se não tiver sido feita a prova do cumprimento da obrigação principal, é cobrado um certo montante. Além disso, o princípio de que um direito só pode ser validamente reconhecido se for provado o respeito das condições de acesso a esse direito é geralmente admitido pelo conjunto dos Estados-Membros. Temos que inferir daí que a obrigação de provar o cumprimento da obrigação principal está forçosamente contida nessa obrigação. Por outras palavras, concluímos que, uma vez que o regulamento controvertido não faz distinção entre uma obrigação principal e uma obrigação acessória, os acórdãos Man e Maas não são relevantes.

50. A fim de se poder dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, entende-

mos que se deve interpretar a sua questão no sentido de que se refere à validade, à luz do princípio da proporcionalidade, da obrigação de fornecer a prova de que o açúcar C não foi escoado no mercado interno e de que foi exportado para países terceiros apenas pelos meios estritamente definidos no artigo 2.°, n.° 2, do regulamento controvertido. Por outras palavras, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal que verifique a conformidade, à luz do princípio da proporcionalidade, da regra segundo a qual essa prova só pode ser feita através da apresentação da prova do tratamento aduaneiro do exemplar n.° 1 do certificado de exportação e do exemplar T 5.

A resposta à questão prejudicial

51. Resulta da jurisprudência constante do Tribunal que o princípio da proporcionalidade exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites *do que é adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa*, sendo certo que, quando existe uma escolha entre várias medidas apropriadas, há que recorrer à menos gravosa, e os inconvenientes causados não devem ser desmedidos em relação aos objectivos [19].

19 — V., por exemplo, o acórdão de 17 de Julho de 1997, National Farmers' Union e o. (C-354/95, Colect., p. I-4559, n.os 49 e 50).

52. O objectivo prosseguido pelo regulamento controvertido é o de instituir as medidas úteis para a aplicação do artigo 26.° do regulamento de base de 1981.

53. Caracterizando-se o mercado do açúcar na Comunidade por uma situação excedentária, trata-se de manter as garantias necessárias no que respeita ao emprego e ao nível de vida dos produtores dos produtos de base e dos fabricantes de açúcar da Comunidade, de garantir a segurança do abastecimento em açúcar do conjunto dos consumidores da Comunidade, a preços razoáveis, de prever instrumentos susceptíveis de regular o mercado do açúcar e de controlar o aumento do custo financeiro da organização comum de mercado do açúcar. É por isso que o regime estabelecido por este regulamento se baseia no princípio de que apenas os que financiam o sistema podem beneficiar dele.

54. Como os produtores de açúcar A ou B são os únicos a financiá-lo, apenas eles estão autorizados a escoar a sua produção no mercado interno com garantias de preços ou auxílios à exportação.

55. Ao estabelecer o artigo 26.° do regulamento de base de 1981, o Conselho afirma que os objectivos prosseguidos pela reforma de 1981 estão atingidos quando *o produtor de açúcar C forneça a prova de que o açúcar além-quota não foi escoado no mercado interno e foi exportado para países terceiros.*

56. Com efeito, nos termos desta disposição, os princípios que são indispensáveis para permitir o bom funcionamento da quota C são os seguintes:

— em princípio, o açúcar C não pode ser escoado no mercado interno;

— do mesmo modo, este açúcar deve ser exportado para países terceiros no estado em que se encontrar, antes de 1 de Janeiro seguinte ao fim da campanha de comercialização em causa;

— o açúcar exportado nos termos da quota C deve efectivamente provir da produção além-quota e não da quota A ou B;

— os produtores de açúcar C estão dispensados do financiamento do sistema instituído para as quotas A e B;

— em contrapartida, as quotas A e B não beneficiam de uma garantia de preço nem de um auxílio à exportação;

— no caso de não fornecer a prova do respeito destas exigências, o produtor de açúcar C é obrigado a pagar um certo montante.

57. Tendo enunciado os objectivos desta disposição, vejamos se a Comissão não foi além do que é adequado e necessário à realização desses objectivos.

58. O Tribunal considera que: «na avaliação de uma situação económica complexa, a Comissão e o comité de gestão gozam dum amplo poder de apreciação. Assim, ao controlar a legalidade do exercício dessa competência, o Tribunal deve limitar-se a analisar se a mesma não está afectada por erro manifesto ou desvio de poder ou se essa instituição não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação» [20].

59. O Tribunal verifica se não existe erro manifesto na avaliação da situação do mercado em causa, se a Comissão escolheu uma medida que não é manifestamente inadequada aos objectivos prosseguidos, se, quando podia escolher entre várias medidas adequadas, ela recorreu à menos gravosa e, finalmente, se os inconvenientes causados não são desmedidos em relação ao objectivo visado [21].

60. Nenhum argumento foi aduzido em apoio do primeiro destes pontos.

20 — V., por exemplo, o acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, França e Irlanda/Comissão (C-296/93 e C-307/93, Colect., p. I-795, n.º 31).

21 — *Ibidem*, n.º 30.

61. Portanto, há que concluir que não ficou provado que a Comissão tenha cometido um erro manifesto na avaliação do mercado.

62. Vejamos agora se, como afirma a Südzucker, a medida adoptada é manifestamente inadequada em relação ao objectivo prosseguido e se a admissão da apresentação de outros meios de prova que não o previsto no regulamento controvertido teria sido mais adaptada.

63. A função preenchida pelo regulamento controvertido é precisamente definir as condições de fornecimento da prova de que o açúcar C não foi escoado no mercado interno e de que foi exportado para países terceiros.

64. O seu artigo 1.°, n.° 1 [22], prevê, com efeito, que:

«1. O açúcar C... [referido] no n.° 1 do artigo 26.° do Regulamento (CEE) n.° 1785/81 *[deve]* ser *[exportado] a partir do Estado-Membro em cujo território [foi produzido].*

Qualquer fabricante de açúcar C... deve apresentar *a prova* de que [este foi exportado]:

— como açúcar branco ou bruto não desnaturado... no estado em que se [encontrava];

— *sem restituição nem direito nivelador*;

— *a partir do Estado-Membro em cujo território [foi produzido].*

Se não for apresentada prova de que o açúcar... [foi exportado] para fora da Comunidade antes de 1 de Janeiro a seguir ao fim da campanha de comercialização durante a qual o açúcar C... [foi produzido], *a quantidade em causa é considerada como escoada no mercado interno.*»

65. Resulta da análise do artigo 1.°, n.° 1, do regulamento controvertido que o fabricante de açúcar C deve apresentar uma prova tripla. Deve provar, em primeiro lugar, que o açúcar C exportado é açúcar branco ou açúcar bruto não desnaturado e, em segundo lugar, que foi exportado sem restituição nem direito nivelador.

22 — Sublinhado nosso.

66. Como apenas os açúcares A e B beneficiam de direitos niveladores ou de restituições, há que concluir que esta disposição impõe ao produtor de açúcar C a prova de que a quantidade de açúcar exportada para fora da Comunidade ao abrigo da quota C foi efectivamente produzida além-quota e não provém das quantidades produzidas ao abrigo das quotas A e B. Por outras palavras, há que provar que o funcionamento do regime de produção ao abrigo das quotas A e B não foi perturbado pelo funcionamento do regime de produção além-quota.

67. Em terceiro lugar, o fabricante de açúcar deve demonstrar que o açúcar C foi exportado *a partir do Estado-Membro em cujo território foi produzido.*

68. Esta tripla prova deve ser apresentada ao organismo competente do Estado-Membro em cujo território o açúcar C foi produzido (artigo 2.°, n.° 1, do regulamento controvertido), antes de 1 de Janeiro seguinte ao fim da campanha de comercialização durante a qual o açúcar C foi produzido.

69. Resulta da análise deste artigo 1.° que a Comissão traduziu perfeitamente os objectivos prosseguidos pelo artigo 26.° do regulamento de base de 1981 e que o produtor de açúcar C que se limitasse a fornecer apenas a prova da exportação de uma certa quantidade de açúcar C para fora da Comunidade não satisfaria as exigências desta disposição.

70. Ora, o artigo 2.°, n.° 2, do regulamento controvertido, conjugado com os artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.° 2630/81 e com os artigos 22.°, 30.° e 31.° do Regulamento n.° 3183/80, harmoniza o modo de apresentação da prova visada no artigo 1.° do regulamento controvertido.

71. Aquela disposição prevê, com efeito, que:

«2. A prova [referida no n.° 1] é feita mediante apresentação:

a) De *um certificado de exportação emitido, de acordo com o artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 2630/81*, ao fabricante em causa pelo organismo competente do Estado-Membro referido no n.° 1;

b) *Dos documentos referidos no artigo 30.° do Regulamento (CEE) n.° 3183/80* necessários à liberação da caução;

c) De uma declaração do fabricante confirmando que o açúcar C... [foi produzido] por ele próprio.»

72. O certificado de exportação, emitido pela autoridade competente na matéria, em conformidade com o artigo 3.° do Regulamento n.° 2630/81, apresenta-se concretamente sob a forma de um formulário composto por um maço que inclui, por ordem, o exemplar n.° 1, o exemplar n.° 2 e o pedido de exportação ao abrigo da produção além-quota, bem como os exemplares suplementares eventuais do certificado em que figura toda uma série de indicações relativas tanto ao titular do certificado como à mercadoria para que o certificado é solicitado.

73. Este formulário é em seguida objecto de um tratamento idêntico ao previsto no Regulamento n.° 3183/80. Já o descrevemos em pormenor.

74. No que respeita às regras mais importantes definidas por este regulamento, recordaremos que o exemplar n.° 1 do certificado de exportação é entregue às autoridades aduaneiras da estância aduaneira de partida. O exemplar n.° 2 permanece em poder da autoridade competente em matéria de emissão do certificado de exportação. A estância aduaneira de partida procede às verificações da conformidade entre as menções que figuram no exemplar n.° 1 entregue ao titular e a mercadoria. Os vistos e imputações atestam esta conformidade e, na sequência dessa verificação, o exemplar T 5 é emitido pela estância aduaneira competente. Uma vez chegada a mercadoria ao destino, o conjunto destes documentos, com os vistos e menções de controlo (isto é, as «imputações») exigidos, é enviado pelo produtor de açúcar C à autoridade competente.

75. Graças a essas informações, aquela autoridade verifica que as exigências do artigo 26.° do regulamento de base de 1981 foram respeitadas e pode adoptar as medidas que se impõem [23].

76. Por conseguinte, concluiremos que os documentos exigidos por força do artigo 2.° do regulamento controvertido não são apenas necessários, mas também perfeitamente adequados ao objectivo prosseguido pela reforma de 1981.

77. A Südzucker afirma que a admissão de outros meios de prova além dos especialmente previstos por esse artigo 2.° e, designadamente, os fornecidos pelas autoridades dos países terceiros seriam também adequados e menos gravosos.

78. Temos sérias dúvidas quanto a isso, porque, em nossa opinião, o tratamento aduaneiro do exemplar n.° 1 e do exemplar T 5 assegura uma gestão racional e a menor custo

23 — Aplicar sanções em caso de desrespeito das regras prescritas, ou ainda antecipar as situações de crise no mercado interno, propondo a adopção de medidas novas (como direitos niveladores à exportação em caso de escassez de açúcar...).

para a Comunidade da Política Agrícola Comum no sector do açúcar. Além disso, permite aos produtores de açúcar C compreender claramente as obrigações que lhes são impostas e serem tratados de igual modo.

79. Assim, graças a um controlo da mercadoria ainda antes da saída do território comunitário, o conjunto das menções que figuram num mesmo documento é autenticado pelas autoridades competentes na matéria, o que facilita o tratamento igual dos produtores. A apresentação harmonizada da prova fornecida é, portanto, fidedigna, clara para o utilizador e fácil de gerir para os serviços da Comissão. Recordemos, com efeito, em conformidade com o artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da Política Agrícola Comum [24], que as despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título de uma medida financiada pelo FEOGA só são imputadas ao orçamento comunitário após o apuramento de contas efectuado pela Comissão.

80. Em contrapartida, as provas propostas pela Südzucker não apresentam essas vantagens. Não demonstram necessariamente os mesmos controlos porque as autoridades aduaneiras dos países terceiros que as emitiram não são forçosamente orientadas pelo mesmo objectivo que é prosseguido pela reforma de 1981. Não se pode, por isso, reconhecer aos Estados-Membros o poder de apreciar as provas que devem ser apresentadas para demonstrar que o regime de produção de açúcar além-quota funcionou correctamente, sem prejudicar aquela reforma. Reconhecer-lhes esse poder traduzir-se-ia em maiores dificuldades para os serviços da Comissão na análise dos processos e, a prazo, não só haveria o risco de o sistema ficar paralisado como não deixaria de surgir o perigo, ainda maior, de se dar um tratamento diferente aos produtores, consoante os países em que estão estabelecidos.

81. Acresce que há que salientar que, no presente processo, a Südzucker não cumpriu nenhuma das obrigações previstas no regulamento controvertido, uma vez que nem o certificado de exportação munido dos vistos e imputações exigidos nem o exemplar T 5 foram fornecidos, e que o seu advogado indicou que para a Südzucker não se tratava de pôr em causa o conjunto do direito dos certificados de exportação no domínio da agricultura ou da organização comum de mercado do açúcar nem de deixar de utilizar no futuro esses mesmos certificados, mas sim de lhe permitir, graças a um acórdão proferido com equidade e de modo absolutamente excepcional, obter ganho de causa no órgão jurisdicional nacional [25].

82. Por conseguinte, a solução sugerida pela Südzucker não constitui um meio mais adequado e menos gravoso que o tratamento aduaneiro do exemplar n.° 1 do certificado de exportação.

24 — JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220.

25 — Na audiência pública de 25 de Setembro de 1997.

Conclusão

83. Pelas razões expostas acima, propomos ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo à questão apresentada pelo Bundesfinanzhof:

«A análise do Regulamento (CEE) n.° 2670/81 da Comissão, de 14 de Setembro de 1981, que estabelece as modalidades de aplicação para a produção além-quota no sector do açúcar, conjugado com o Regulamento (CEE) n.° 3183/80 da Comissão, de 3 de Setembro de 1980, que estabelece modalidades comuns de aplicação do regime de certificados de importação, de exportação e de fixação antecipada para os produtos agrícolas, na medida em que impõe ao produtor de açúcar além-quota que forneça a prova de que o açúcar C não foi escoado no mercado interno e foi exportado para países terceiros, apenas mediante a apresentação dos documentos definidos no artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2670/81, já referido, não revelou a existência de elementos susceptíveis de afectar a sua validade.»