ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

26 de Outubro de 2006 *

No processo C-248/04,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo College van Beroep voor he bedrijfsleven (Países Baixos), por decisão de 9 de Junho de 2004, entrado no Tribunal de Justiça em 11 de Junho de 2004, no processo

Koninklijke Coöperatie Cosun UA

contra

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, J. N. Cunha Rodrigues e M. Ilešič (relator), juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogada-geral: C. Stix-Hackl,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 23 de Março de 2006,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Koninklijke Coöperatie Cosun UA, por N. J. Helder e M. Slotboom, advocaten,

— em representação do Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, por E. R. Kleijwegt, na qualidade de agente,

— em representação do Reino dos Países Baixos, por H. G. Sevenster, C. M. Wissels e D. J. M. de Grave, na qualidade de agentes,

— em representação do Conselho da União Europeia, por F. Ruggeri Laderchi e B. Driessen, e em seguida por B. Driessen e A. Gregorio Merino, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Nolin e X. Lewis, na qualidade de agentes, assistidos por F. Tuytschaever, advocaat,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 16 de Maio de 2006,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a validade do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80), na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 305/91 do Conselho, de 4 de Fevereiro de 1991 (JO L 37, p. 1, a seguir «regulamento de base»), bem como do Regulamento (CEE) n.º 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), na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 3559/91 da Comissão, de 6 de Dezembro de 1991 (JO L 336, p. 26, a seguir «Regulamento n.º 2670/81»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Koninklijke Coöperatie Cosun UA (a seguir «Cosun»), uma cooperativa com sede nos Países Baixos, e o ministro neerlandês da Agricultura, da Natureza e da Qualidade dos Alimentos (Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, a seguir «Minister»), representado pelo Hoofdproductschap Akkerbouw (a seguir «HPA»), a propósito de um montante exigido à Cosun nos termos dos artigos 26.º do regulamento de base e 3.º do Regulamento n.º 2670/81.

Quadro jurídico

A organização comum dos mercados no sector do açúcar

3 O regulamento de base tem por objectivo, no âmbito da organização comum dos mercados no sector do açúcar (a seguir «OCM do açúcar»), a manutenção das garantias necessárias relativamente ao emprego e ao nível de vida dos produtores de

produtos de base, como os fabricantes de açúcar da Comunidade Europeia, e garantir a segurança do aprovisionamento de açúcar de todos os consumidores a preços razoáveis, estabilizando o mercado do açúcar.

4 Para esse efeito, regulamenta a produção, a importação e a exportação de açúcar. Prevê, em particular, um regime de quotas de produção que constitui, nos termos do seu décimo quinto considerando, um meio de garantir aos produtores os preços comunitários e o escoamento da sua produção.

5 No âmbito deste regime de quotas, o artigo 24.º do regulamento de base fixa, para cada campanha de comercialização (isto é, de 1 de Julho de determinado ano a 30 de Junho do ano seguinte), as quantidades de base para o «açúcar A» e o «açúcar B», que compete a cada Estado-Membro repartir entre os produtores de açúcar estabelecidos no respectivo território. São, assim, atribuídas às empresas produtoras de açúcar uma quota A e uma quota B para cada campanha de comercialização. Qualquer quantidade de açúcar produzida acima das quotas A e B é designada «açúcar C».

6 O açúcar C não é elegível para efeitos do regime de apoio aos preços nem para efeitos de restituições à exportação. Além disso, o açúcar C não pode ser escoado no mercado interno, devendo sê-lo, consequentemente, fora da Comunidade, para ser vendido no mercado mundial. O artigo 26.º do regulamento de base dispõe, a este respeito, o seguinte:

«1. [...] o açúcar C não transferido por força do artigo 27.º [...] não pod[e] ser comercializad[o] no mercado interno da Comunidade e dev[e] ser exportad[o] no estado em que se encontra[r] antes de 1 de Janeiro seguinte ao fim da campanha de comercialização em causa.

[...]

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

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

7 Nos termos do artigo 27.º, n.º 1, do regulamento de base, «[c]ada empresa pode decidir transferir para a campanha de comercialização seguinte, à conta da produção desta campanha, no todo ou em parte, a produção de açúcar que ultrapasse a quota A».

8 Adoptado com base no artigo 26.º, n.º 3, do regulamento de base, o Regulamento n.º 2670/81 define as condições em que a exportação do açúcar C se considera efectuada.

9 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2670/81, dispõe:

«A exportação referida no n.º 1 do artigo 26.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 considerar-se-á efectuada se:

a) O açúcar C [...] for exportado a partir do Estado-Membro em cujo território foi produzido;

b) A declaração de exportação em causa for admitida pelo Estado-Membro referido na alínea a) antes do dia 1 de Janeiro seguinte ao final da campanha de comercialização durante a qual fo[i] produzid[o] o açúcar C [...];

c) O açúcar C [...] tive[r] deixado o território aduaneiro da Comunidade o mais tardar no prazo de sessenta dias a contar do dia 1 de Janeiro referido na alínea b);

d) O produto tiver sido exportado sem restituição nem direito nivelador [...] a partir do Estado-Membro referido na alínea a).

Salvo caso de força maior, se o conjunto das condições previstas no primeiro parágrafo não for preenchido, a quantidade de açúcar C [...] em causa considerar-se-á escoada no mercado interno.

Em caso de força maior, o organismo competente do Estado-Membro em cujo território o açúcar C [...] fo[i] produzid[o] adoptará as medidas necessárias em função das circunstâncias invocadas pelo interessado.»

10 Nos termos do terceiro considerando do Regulamento n.º 2670/81, «aquando da fixação do montante a cobrar em caso de escoamento no mercado interno, é indispensável colocar o açúcar C [...] não exportad[o] em condições comparáveis às do açúcar [...] importad[o] de países terceiros» e «para o efeito, é conveniente fixar este montante tendo em conta, por um lado, o nível do direito nivelador à importação para o açúcar [...] mais elevado [...] aplicável durante um período compreendendo a campanha de comercialização durante a qual o açúcar [...] considerad[o] fo[i] produzid[o], e os seis meses seguintes a esta campanha e, por outro lado, um montante fixo calculado com base nos encargos de escoamento a que está sujeito um açúcar importado de países terceiros».

11 O artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 prevê:

«1. Relativamente às quantidades que, na acepção do n.º 1 do artigo 1.º, tenham sido escoadas no mercado interno, o respectivo Estado-Membro cobra um montante que é igual à soma:

a) No que diz respeito ao açúcar C, por 100 quilogramas do açúcar em causa:

— do mais elevado direito nivelador à importação, aplicável por 100 quilogramas de açúcar branco ou bruto conforme o caso, no decurso do período compreendendo a campanha de comercialização durante a qual o açúcar em causa foi produzido e os seis meses seguintes a esta campanha,

e

— de 1 [euro];

[...]

4. Para as quantidades de açúcar C [...] que, antes da sua exportação, tenham sido destruídas ou danificadas sem possibilidades de recuperação, nas circunstâncias reconhecidas pelo organismo competente do Estado-Membro em causa como caso de força maior, o montante correspondente referido no n.º 1 não será cobrado.»

Regulamentação aduaneira

12 O artigo 13.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1430/79 do Conselho, de 2 de Julho de 1979, relativo ao reembolso ou à dispensa do pagamento dos direitos de importação ou de exportação (JO L 175, p. 1; EE 02 F6 p. 36), na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.° 3069/86 do Conselho, de 7 de Outubro de 1986 (JO L 286, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 1430/79»), dispõe:

«Pode proceder-se ao reembolso ou à dispensa de pagamento dos direitos de importação em situações especiais [...] que resultem de circunstâncias que não implicam artifício nem negligência manifesta por parte do interessado.

As situações em que se pode aplicar o primeiro parágrafo, bem como as modalidades de procedimento a seguir para o efeito, são definidas de acordo com o procedimento previsto [para a adopção das medidas de aplicação]. O reembolso ou a dispensa de pagamento podem ser subordinados a condições especiais.»

13 Nos termos do artigo 1.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 1430/79, entende-se por «direitos de importação» «tanto os direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente, como os direitos niveladores agrícolas e outras imposições à importação previstas no quadro da política agrícola comum ou no de regimes específicos aplicáveis, nos termos do artigo 235.° do Tratado, a certas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas».

14 O artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 3799/86 da Comissão, de 12 de Dezembro de 1986, que fixa as disposições de aplicação dos artigos 4.°A, 6.°A, 11.°A e 13.° do Regulamento n.° 1430/79 (JO L 352, p. 19), enumera situações especiais que resultam de circunstâncias que não implicam artifício nem negligência manifesta

por parte do interessado na acepção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1430/79. Podem também ser considerados constitutivos de situações particulares outros factos, na sequência de uma apreciação caso a caso, no âmbito de um procedimento que envolve a intervenção da Comissão das Comunidades Europeias.

Litígio no processo principal

15 A Cosun, uma cooperativa com sede nos Países Baixos, produziu açúcar C nas campanhas de comercialização de 1991/1992 e 1992/1993. Em 1993, vendeu um determinado número de lotes de açúcar C a diversos co-contraentes com o objectivo de os exportar para a Croácia, a Eslovénia e Marrocos.

16 Essas operações deram origem a fraudes cometidas pelos co-contraentes da Cosun, sem que esta tivesse delas conhecimento, caracterizadas, designadamente, pelo facto de os documentos T 5, destinados a provar que os lotes de açúcar C tinham efectivamente saído do território da Comunidade, não terem sido carimbados em conformidade com as regras aplicáveis.

17 As autoridades neerlandesas competentes abriram um inquérito sobre a actuação dos referidos co-contraentes, tendo alertado o HPA, organismo competente nos Países Baixos para a aplicação das disposições relativas à organização comum dos mercados. Ao invés, numa primeira fase, a Cosun não foi informada da existência desse inquérito.

18 Por decisão de 25 de Abril de 1994, alterada por decisão de 13 de Junho de 1994, o HPA, nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, exigiu à Cosun o montante de 6 250 856,78 NLG (2 836 515,14 EUR), pelo facto de esta não ter provado que determinados lotes de açúcar C tinham saído do território da Comunidade.

19 Tendo o HPA indeferido a reclamação da Cosun, esta, simultaneamente, interpôs recurso dessa decisão de indeferimento para o College van Beroep voor he bedrijfsleven (Países Baixos) e apresentou no HPA, com base no artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79, um pedido de dispensa de pagamento do montante exigido.

20 Em primeiro lugar, no que diz respeito a esse pedido de dispensa de pagamento, as autoridades neerlandesas remeteram-no à Comissão, entidade competente para proceder à sua apreciação, juntamente com um parecer favorável. Através da decisão REM 19/01 — também identificada pelo número C (2002) 1580 def. —, de 2 de Maio de 2002, a Comissão considerou o referido pedido inadmissível. A Cosun interpôs então recurso de anulação dessa decisão no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Por acórdão de 7 de Dezembro de 2004, a Koninklijke Coöperatie Cosun/Comissão (T-240/02, Colect., p. II-4237), o Tribunal de Primeira Instância negou provimento ao recurso. Por acórdão proferido nesta data, Koninklijke Coöperatie Cosun/Comissão (C-68/05 P, Colect. 2006, p. I-10367), foi negado provimento ao recurso interposto desse acórdão pela Cosun.

21 Em segundo lugar, no que diz respeito ao recurso interposto no College van Beroep voor het bedrijfsleven da decisão do HPA que indeferiu a reclamação da Cosun, esse tribunal suspendeu a instância uma primeira vez para aguardar a prolação do acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Setembro de 1999, De Haan (C-61/98, Colect., p. I-5003), tendo em conta as semelhanças entre os dois processos.

22 No acórdão De Haan, já referido, em que estavam em causa direitos aduaneiros, o Tribunal de Justiça declarou que a necessidade de um inquérito levado a cabo pelas autoridades nacionais pode, na inexistência de qualquer artifício ou negligência imputável ao devedor de direitos aduaneiros, não tendo este último sido informado do desenrolar do inquérito, constituir uma situação especial, na acepção do artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79, uma vez que a circunstância de as autoridades nacionais terem deliberadamente permitido, no interesse do inquérito, que fossem cometidas infracções e irregularidades, dando assim causa à constituição de uma dívida aduaneira da responsabilidade do obrigado principal, coloca este último numa situação excepcional em relação aos outros operadores que exercem a mesma actividade.

23 Tendo cessado a suspensão da instância no processo principal, o College van Beroep voor he bedrijfsleven afastou diversos fundamentos invocados pela Cosun no seu recurso. Decidiu, em particular, que não lhe assistia razão ao invocar a força maior, na medida em que o incumprimento das suas obrigações por parte de um co--contratante é um risco comercial conhecido e não anormal.

24 Tendo a Cosun igualmente alegado que estava numa situação excepcional, que justificava a dispensa de pagamento dos direitos nos termos do artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79, o College van Beroep voor het bedrijfsleven concluiu que, no plano factual, a situação de Cosun era perfeitamente análoga à da De Haan Beheer BV no processo em que foi proferido o acórdão De Haan, já referido.

25 O College van Beroep voor het bedrijfsleven questiona se, no caso de a possibilidade de conceder uma dispensa de pagamento de dívidas nos termos do artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79 não se aplicar a um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, a inexistência, na OCM do açúcar, de qualquer fundamento que permita conceder tal dispensa de pagamento retira validade, nessa medida, ao regulamento de base e ao Regulamento n.º 2670/81 e, se for esse o caso, quais são as consequências da nulidade desses regulamentos numa situação como a do processo principal.

26 Nestas condições, o College van Beroep voor het bedrijfsleven decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) No caso de a possibilidade da dispensa de pagamento de direitos com base no artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 1430/79, actualmente substituído pelo artigo 239.º do [Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o] Código Aduaneiro Comunitário [JO L 302. p. 1)], não

ser aplicável a imposições sobre o açúcar C como as que estão aqui em apreço, o Regulamento [...] n.º 1785/81 [...] e o Regulamento [...] n.º 2670/81 [...], são total ou parcialmente inválidos por não preverem a possibilidade de reembolso ou de dispensa de pagamento da imposição sobre o açúcar C com base em razões de equidade?

2) Em caso de resposta afirmativa, a imposição legalmente devida sobre o açúcar C cessa ou a autoridade competente do Estado-Membro em causa e/ou a Comissão podem decidir não cobrar qualquer imposição sobre quantidades de açúcar C, nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 2670/81, quando não seja imputável ao devedor qualquer artifício ou negligência que possa ter contribuído para que a exportação pretendida dessas quantidades não tenha tido lugar, e quando este devedor não tenha sido informado, no interesse da investigação pelas autoridades nacionais de infracções e irregularidades, da referida investigação?»

Apreciações preliminares

27 Importa referir que o órgão jurisdicional de reenvio parte do pressuposto de que, por um lado, o artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79 não é aplicável a um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 e de que, por outro, exceptuados os casos de força maior, o regulamento de base e o Regulamento n.º 2670/81 não prevêem nenhuma possibilidade de dispensa de pagamento ou de reembolso desse montante.

28 Assim, para dar uma resposta útil que permita ao tribunal de reenvio decidir a causa principal, há que verificar, a título preliminar, simultaneamente se um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 fica fora do âmbito de

aplicação do artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79 e se o regulamento de base e o Regulamento n.º 2670/81 devem ser interpretados no sentido de que não prevêem nenhuma possibilidade de conceder uma dispensa de pagamento ou de reembolso desse montante por razões de equidade.

Quanto à interpretação do artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79

29 Em primeiro lugar, há que referir que todos os direitos de importação previstos no artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1430/79, concretamente, os direitos aduaneiros de importação, os encargos de efeito equivalente a esses direitos e os direitos niveladores agrícolas e outras imposições à importação previstas no quadro da política agrícola comum ou no de regimes específicos aplicáveis, nos termos do artigo 235.º do Tratado CE (que passou a artigo 308.º CE), a certas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas, são cobrados pelo facto de passarem as fronteiras externas da Comunidade.

30 É o caso, claramente, dos direitos aduaneiros e dos encargos de efeito equivalente, consistindo estes últimos em qualquer encargo pecuniário unilateralmente imposto, sejam quais forem as suas designação e técnica, que incida sobre mercadorias por passarem a fronteira, quando não for um direito aduaneiro propriamente dito (v., nomeadamente, acórdãos de 17 de Setembro de 1997, UCAL, C-347/95, Colect., p. I-4911, n.º 18, e de 8 de Junho 2006, Koornstra, C-517/04, Colect., p. I-5015, n.º 15).

31 Esse é também o caso dos direitos niveladores agrícolas à importação e das outras imposições à importação, que incidem sobre produtos agrícolas ou sobre determinadas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas pelo facto de passarem as fronteiras externas da Comunidade.

32 Em contrapartida, um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 não é cobrado pelo facto de uma determinada quantidade de açúcar C passar as fronteiras externas da Comunidade, mas, ao invés, pelo facto de essa quantidade de açúcar não ter sido exportada para fora da Comunidade, ou porque essa exportação não foi feita de acordo com os requisitos e prazos fixados no Regulamento n.º 2670/81.

33 Por conseguinte, tal montante não corresponde a nenhuma das três categorias enumeradas no artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1430/79, e portanto não é um direito de importação na acepção do artigo 13.º do mesmo regulamento.

34 Em segundo lugar, nenhum dos argumentos invocados nesse sentido pela Cosun, pelo Minister e pelo Governo neerlandês são susceptíveis de demonstrar que o legislador comunitário quis equiparar um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 aos direitos de importação na acepção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1430/79, para efeitos da aplicação do artigo 13.º deste último regulamento.

35 Em primeiro lugar, esse montante e os direitos de importação previstos no artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1430/79 não prosseguem os mesmos objectivos.

36 A este respeito, há que observar que a OCM do açúcar se baseia, no essencial, num regime de preços (que prevê, nomeadamente, a fixação de um preço indicativo e de intervenção), num regime de trocas com os países terceiros (incluindo nomeadamente a cobrança de um direito nivelador à importação proveniente dos referidos países) e num regime de quotas (que consiste na atribuição de quotas de produção e na determinação das modalidades de escoamento do açúcar produzido além-quota).

37 As medidas assim instituídas têm todas a finalidade última de estabilizar o mercado comunitário do açúcar e, portanto, de assegurar a manutenção das garantias necessárias relativamente ao emprego e ao nível de vida dos produtores comunitários e da segurança do aprovisionamento de açúcar de todos os consumidores.

38 Porém, os seus objectivos imediatos diferem sensivelmente. Assim, resulta do quinto considerando do regulamento de base que o regime de trocas com os países terceiros pretende evitar que as flutuações dos preços do açúcar no mercado mundial se repercutam sobre os preços praticados no interior da Comunidade.

39 Não é esse, claramente, o objectivo do regime das quotas. A este respeito, há que salientar que, contrariamente ao que sustenta a Cosun, esse objectivo não está enunciado no décimo considerando do regulamento de base, que se destina a justificar a necessidade das medidas previstas no artigo 22.º do referido regulamento.

40 Nos termos do décimo quinto considerando do regulamento de base, as quotas de produção constituem um meio de garantir aos produtores os preços comunitários e o escoamento da sua produção. Além disso, no que mais especificamente diz respeito ao montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, essa disposição tem essencialmente um carácter dissuasivo, tendo como objectivo garantir a observância da proibição de escoamento do açúcar C — produzido além-quota — no mercado interno.

41 Por conseguinte, os direitos niveladores à importação de açúcar proveniente de países terceiros e o montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 relativamente ao açúcar C escoado no mercado interno não prosseguem os mesmos objectivos.

42 Em segundo lugar, não resulta do artigo 26.º do regulamento de base nem do terceiro considerando e do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 que o legislador comunitário tenha pretendido que o importador de açúcar proveniente de países terceiros e o produtor de açúcar C escoado no mercado interno fossem colocados na mesma situação.

43 Com efeito, resulta claramente desses considerandos, bem como do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, que a referência ao açúcar importado de países terceiros se limita ao modo de cálculo do montante previsto no referido artigo. De facto, essa disposição não atingiria o seu objectivo imediato, que é o de garantir a observância da proibição de escoamento do açúcar C no mercado interno, se fosse economicamente mais atractivo adquirir o açúcar C no mercado interno do que importar açúcar proveniente de países terceiros. Ao invés, nos referidos considerandos e artigo, não é feita nenhuma alusão à situação respectiva dos importadores de açúcar e dos produtores de açúcar C.

44 Quanto à circunstância de o direito nivelador à importação de açúcar proveniente de países terceiros servir de base de cálculo do montante cobrado nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, esta não justifica a sua equiparação, justificando-se esse modo de cálculo pela preocupação de garantir um carácter dissuasivo ao referido montante, como foi salientado no número precedente do presente acórdão.

45 Quanto ao artigo 26.º do regulamento de base, não se pode deduzir do seu teor nenhuma vontade do legislador comunitário de conceder ao açúcar C escoado no mercado interno o estatuto de produto importado de países terceiros, limitando-se esse artigo a enunciar a proibição de escoamento do açúcar C no mercado interno.

46 Em terceiro e último lugar, a circunstância de os direitos niveladores agrícolas e as outras imposições à importação previstas no artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do

Regulamento n.º 1430/79, por um lado, e o montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, por outro, fazerem parte dos recursos próprios da Comunidade, não é pertinente para determinar se esse montante é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 13.º do regulamento n.º 1430/79. Com efeito, os recursos próprios da Comunidade são constituídos por receitas de natureza muito diferente e sujeitas a regimes que também são diferentes (v., por exemplo, as receitas do imposto sobre o valor acrescentado).

47 Há que concluir que um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 não é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79.

48 Em terceiro lugar, baseando-se no acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Dezembro de 1985, Krohn (165/84, Recueil, p. 3997), a Cosun e o Governo neerlandês alegam porém que, embora juridicamente o âmbito de aplicação de um regulamento seja determinado e a sua aplicação não possa, em princípio, ser estendida a outras situações senão as que prevê, pode não ser assim em determinados casos excepcionais. Assim, os operadores económicos podem legitimamente invocar a aplicação analógica de um regulamento que normalmente não lhes é aplicável, se demonstrarem que o regime jurídico em que se inserem, por um lado, é estreitamente comparável àquele cuja aplicação analógica pretendem e, por outro, tem uma lacuna incompatível com um princípio geral de direito comunitário que essa aplicação analógica permite colmatar.

49 Segundo a Cosun e o Governo neerlandês, os dois requisitos enunciados por essa jurisprudência encontram-se preenchidos no caso em apreço. Por um lado, o açúcar C escoado no mercado interno encontra-se na mesma posição que o açúcar importado de países terceiros. Por outro, a inexistência da possibilidade de conceder uma dispensa de pagamento, em situações especiais e por razões de equidade, de um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, quando essa possibilidade está prevista para os direitos de importação no artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79, é contrária ao princípio da igualdade, bem como, segundo a Cosun, a um pretenso princípio da equidade.

50 A este respeito, há que observar que, no processo em que foi proferido o acórdão Krohn, já referido, importadores de mandioca proveniente da Tailândia exigiam beneficiar de disposições de direito derivado aplicáveis aos importadores de mandioca proveniente de outros países terceiros e destinadas a compensar as consequências de uma alteração do regime comunitário de concessão dos certificados de importação de mandioca, sendo a referida alteração aplicável independentemente do país de origem. Nestas condições, o Tribunal de Justiça concluiu que os importadores de mandioca proveniente da Tailândia e os importadores de mandioca proveniente de outros países terceiros estavam na mesma situação e que, portanto, o regime jurídico aplicável às importações de mandioca proveniente da Tailândia era estreitamente comparável ao que regulava, na mesma altura, as importações de mandioca proveniente de países terceiros.

51 Ao invés, como resulta dos n.os 35 a 46 do presente acórdão, um produtor comunitário de açúcar devedor de um montante nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 não está na mesma situação que um importador de açúcar proveniente de países terceiros devedor de direitos de importação. Por conseguinte, não se pode deixar de concluir que essas duas categorias de operadores não estão abrangidas por regimes jurídicos estreitamente comparáveis na acepção da jurisprudência Krohn, já referida.

52 Consequentemente, o artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79 não pode servir de fundamento à concessão de uma dispensa de pagamento ou de um reembolso de um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81.

Quanto à interpretação do regulamento de base e do Regulamento n.º 2670/81

53 Há que referir que nem o regulamento de base nem o Regulamento n.º 26780/81 autorizam as autoridades nacionais ou as autoridades comunitárias a conceder a dispensa de pagamento ou o reembolso, por razões de equidade, de um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81.

54 Todavia, a Cosun alega, em primeiro lugar, que, não obstante a redacção do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, este artigo deve ser interpretado, à luz dos princípios gerais de direito comunitário, no sentido de que prevê a possibilidade de as autoridades nacionais competentes concederem uma dispensa de pagamento por razões de equidade em circunstâncias especiais como as do processo principal.

55 A este respeito, no acórdão de 19 de Fevereiro de 2004, British Sugar (C-329/01, Colect., p. I-1899, n.os 64 à 67), o Tribunal de Justiça declarou que, em circunstâncias como as desse processo, caracterizadas pela inexistência de qualquer comportamento culposo da autoridade nacional competente, nem essa autoridade nem o órgão jurisdicional nacional gozam de poder discricionário para reduzir o montante que deve ser cobrado nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81.

56 Assim, por maioria de razão, não dispõem do poder de conceder, em idênticas circunstâncias, a dispensa de pagamento ou o reembolso de tal montante por razões de equidade.

57 Ora, numa situação como a do processo principal, nenhum comportamento culposo pode ser imputado às autoridades nacionais.

58 É verdade que, se as autoridades nacionais competentes informarem o produtor da eventualidade de os co-contraentes aos quais confiou a exportação de lotes de açúcar C cometerem uma fraude, esse produtor pode adoptar as medidas necessárias para evitar a constituição da dívida ou, pelo menos, impedir ou limitar o respectivo aumento.

59 Todavia, as exigências de um inquérito destinado a identificar e deter os autores ou cúmplices de uma fraude consumada ou em preparação podem legitimamente justificar a omissão deliberada de informar o principal interessado, no todo ou em parte, dos elementos do inquérito, mesmo que este não esteja envolvido na consumação dos actos fraudulentos (v., neste sentido, acórdão De Haan, já referido, n.º 32).

60 Assim, não existe qualquer obrigação de as autoridades nacionais que estão ao corrente da eventualidade de uma fraude que consiste em escoar no mercado interno açúcar C que foi objecto de uma declaração de exportação avisarem o produtor de que pode tornar-se devedor de um montante nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, mesmo que o interessado não esteja envolvido na consumação dos actos fraudulentos (v., por analogia, acórdão De Haan, já referido, n.º 36).

61 Em segundo lugar, nas alegações na audiência, a Cosun sustentou que, em conformidade com o acórdão de 27 de Maio de 1993, Peter (C-290/91, Colect., p. I-2981), o direito comunitário não se opõe à aplicação, no domínio da política agrícola comum, de um princípio de direito nacional de equidade, desde que essa aplicação não conduza a uma discriminação entre operadores e não torne impossível, na prática, a execução da regulamentação comunitária. Segundo a Cosun, no processo principal, as autoridades neerlandesas deveriam conceder a dispensa de pagamento do montante em causa.

62 A este respeito, há que observar que, segundo a Cosun, qualquer produtor de açúcar C colocado nas mesmas circunstâncias de facto objectivas — caracterizadas pelo facto de as autoridades nacionais terem deixado que fosse cometida uma fraude que consistiu em escoar no mercado interno açúcar C objecto de uma declaração de exportação sem avisar o produtor, quando este não estava envolvido na consumação dos actos fraudulentos — deve beneficiar dessa dispensa de pagamento.

63 Ora, é jurisprudência assente que não há nenhum fundamento jurídico no direito comunitário que permita uma dispensa de pagamento, por razões de equidade, de tributos instituídos por esse direito (acórdãos de 28 de Junho de 1977, Balkan-Import-Export, 118/76, Colect., p. 423, n.os 7, 8 e 10; de 14 de Novembro de 1985, Neumann, 299/84, Recueil, p. 3663, n.º 24; e de 28 de Junho de 1990, Hoche, C-174/89, Colect., p. I-2681, n.º 31). Além disso, sem prejuízo dos casos especiais expressamente previstos pelo legislador comunitário (v., por exemplo, acórdão de 26 de Novembro de 1996, T. Port, C-68/95, Colect., p. I-6065, n.os 42 e 43), o direito comunitário não contém nenhum princípio geral de direito segundo o qual uma norma de direito comunitário em vigor não pode ser aplicada por uma autoridade nacional quando envolva, para o interessado, um rigor que o legislador comunitário teria manifestamente pretendido evitar se tivesse previsto a situação no momento em que aprovou a norma (acórdãos já referidos Neumann, n.º 33, e Hoche, n.º 31).

64 Por conseguinte, 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 (acórdão de 29 de Setembro de 1998, First City Trading e o., C-263/97, Colect., p. I-5537, n.º 48).

65 Ora, não se pode deixar de observar que o legislador comunitário não deu às autoridades nacionais a possibilidade de concederem uma dispensa de pagamento ou um reembolso, por razões de equidade, de um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81.

66 Consequentemente, há que interpretar o regulamento de base e o Regulamento n.º 2670/81 no sentido de que, salvo nos casos de força maior, não permitem conceder uma dispensa de pagamento ou um reembolso de tal montante.

Quanto à primeira questão

67 Na primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, tendo em conta a inexistência da possibilidade de conceder uma dispensa de pagamento ou de reembolso de um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 por razões de equidade, o regulamento de base e o Regulamento n.º 2670/81 são inválidos por serem contrários aos princípios da igualdade e da segurança jurídica, bem como à equidade.

Quanto à alegada violação do princípio da igualdade

68 A Cosun, o Minister e o Governo neerlandês alegam que o açúcar C escoado no mercado interno está numa situação idêntica à do açúcar importado de países terceiros, e deve, portanto, ser tratado da mesma maneira. Por conseguinte, seria contrário ao princípio da igualdade que um importador de açúcar proveniente de países terceiros que está colocado numa situação especial na acepção do artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79 pudesse, nos termos desse artigo, beneficiar de uma dispensa de pagamento de direitos, quando essa possibilidade não existe para um produtor de açúcar C colocado na mesma situação especial.

69 A Cosun, o Minister e o Governo neerlandês consideram, portanto, que a inexistência da possibilidade de conceder uma dispensa de pagamento, em situações especiais e por razões de equidade, de um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, tem por efeito a invalidade parcial desse regulamento, na medida em que essa lacuna viola o princípio da igualdade. O Minister e o Governo neerlandês também concluem pela invalidade parcial do regulamento de base pela mesma razão.

70 Na audiência, a Cosun alegou, além disso, que o artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 viola o artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado CE (que passou, a pós alteração, a artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE). Em 1993, devido ao silêncio das autoridades neerlandesas, a Cosun não pôde exportar as quantidade de açúcar C em causa nem transferi-las para a campanha de comercialização seguinte, enquanto os outros produtores de açúcar C puderam fazer essa opção e evitar assim ficar obrigados ao pagamento de um montante nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81. A Cosun, por conseguinte, foi colocada numa situação especial em relação a outros operadores do mesmo sector, sendo assim infringida a proibição de qualquer discriminação entre produtores da Comunidade, enunciada no artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado.

71 O Conselho da União Europeia considera que a inexistência, na regulamentação relativa à OCM do açúcar, de um cláusula geral de equidade comparável à que existe na regulamentação aduaneira e consta do artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79 não constitui uma violação do princípio da não discriminação, uma vez que as regras aduaneiras e as da OCM do açúcar são aplicáveis a sectores diferentes, e as derrogações que eventualmente prevejam têm por objecto obrigações diferentes em contextos jurídicos muito diferentes.

72 A este respeito, há que recordar que, por um lado, a observância do princípio da igualdade e da não discriminação exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, excepto se esse tratamento for objectivamente justificado (v., nomeadamente, acórdãos de 17 de Outubro de 1995, Fishermen's Organisations e o., C-44/94, Colect., p. I-3115, n.º 46, e de 30 de Março de 2006, Espanha/Conselho, C-87/03 e C-100/03, Colect., p. I-2915, n.º 48) e, por outro, que o artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado, que consagra a proibição de qualquer discriminação no âmbito da política agrícola comum, mais não é do que a expressão específica do princípio geral da igualdade (v., nomeadamente, acórdão de 13 de Abril de 2000, Karlsson e o., C-292/97, Colect., p. I-2737, n.º 39).

73 Em primeiro lugar, relativamente à alegada discriminação de um produtor de açúcar C como a Cosun em relação aos importadores de açúcar proveniente de países terceiros, basta referir que essa alegação assenta no pressuposto de que o açúcar C escoado no mercado interno é equiparado ao açúcar importado e deve ser tratado da mesma forma.

74 Todavia, pelas razões expostas nos n.os 35 a 46 do presente acórdão, esse pressuposto é errado.

75 Em segundo lugar, relativamente à alegada discriminação de um produtor como a Cosun em relação aos outros produtores comunitários de açúcar, há que referir que a situação de um produtor de açúcar C cuja produção dá origem a actuações fraudulentas não pode ser comparado a um produtor cujo açúcar C é exportado de acordo com os prazos e requisitos previstos no artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2670/81.

76 Por outro lado, nenhum elemento do processo apresentado ao Tribunal de Justiça permite supor que, se outro produtor, diferente da Cosun, estivesse na mesma situação, as autoridades nacionais o teriam avisado de que estava em curso um inquérito contra os seus co-contraentes.

77 Por conseguinte, há que concluir que a inexistência da possibilidade de conceder uma dispensa de pagamento ou de reembolso por razões de equidade de um

montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 em circunstâncias como as do processo principal não constitui uma violação do princípio da igualdade.

Quanto à violação do princípio da segurança jurídica

78 A Cosun alega também que o artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 é inválido por violar o princípio da segurança jurídica, pelo facto de não prever a possibilidade de se conceder a dispensa de pagamento ou o reembolso do montante nele previsto.

79 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, o princípio da segurança jurídica constitui um princípio fundamental do direito comunitário que exige, designadamente, que uma regulamentação seja clara e precisa, a fim de que os administrados possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (v., nomeadamente, acórdãos de 13 de Fevereiro de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Colect., p. I-431, n.º 27, e de 14 de Abril de 2005, Bélgica/Comissão, C-110/03, Colect., p. I-2801, n.º 30). Este imperativo de segurança jurídica impõe-se com especial vigor quando se trate de uma regulamentação susceptível de comportar consequências financeiras (acórdãos de 15 de Dezembro de 1987, Países Baixos/Comissão, 326/85, Colect., p. 5091, n.º 24, e de 16 de Março de 2006, Emsland-Strärke, C-94/05, Colect., p. I-2619, n.º 43).

80 Além disso, uma sanção, mesmo de carácter não penal, só pode ser aplicada se assentar numa base legal clara e inequívoca (v., nomeadamente, acórdãos de 25 de Setembro de 1984, Könecke, 117/83, Recueil, p. 3291, n.º 11; de 11 de Julho de 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Colect., p. I-6453, n.º 52; e Emsland--Stärke, já referido, n.º 44).

81 Ora, ao prever a cobrança de um montante em todos os casos, excepto nos casos de força maior, em que um lote de açúcar C não é exportado de acordo com os requisitos e prazos previstos no artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2670/81, o artigo 3.º do mesmo regulamento é claro e preciso.

82 Em consequência, a inexistência da possibilidade de conceder uma dispensa de pagamento ou de reembolso, por razões de equidade, de um montante devido nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 em circunstâncias como as do processo principal não constitui qualquer violação do princípio da segurança jurídica.

Quanto à alegada violação de um pretenso princípio da equidade

83 A Cosun alega, por último, que o artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 é também inválido devido à violação de um alegado princípio da equidade.

84 A este respeito, há que observar que, segundo a Cosun, a alegada violação resulta do facto de um importador como a De Haan Beheer BV, em causa no acórdão De Haan, já referido, que é sujeito passivo de uma dívida aduaneira na sequência de infracções cometidas sem que tenha delas conhecimento, tendo as autoridades nacionais deliberadamente permitido que as mesmas fossem cometidas para melhor desmascarar os culpados, pode beneficiar de uma dispensa de pagamento dessa dívida ou do reembolso do montante pago para a saldar, enquanto um produtor de açúcar C colocado na mesma situação especial não beneficia dessa possibilidade.

85 Verifica-se, assim, que o alegado princípio da equidade invocado pela Cosun se confunde, na realidade, com o princípio da igualdade, que não é violado pelo regulamento de base nem pelo Regulamento n.º 2670/81, como foi já referido nos n.os 68 a 77 do presente acórdão.

86 Por conseguinte, a análise da primeira questão não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do regulamento de base e do Regulamento n.º 2670/81.

Quanto à segunda questão

87 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda.

Quanto às despesas

88 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

A análise da primeira questão não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade dos Regulamentos (CEE) n.º 1785/81 do Conselho, de 30 de

Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar, na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 305/91 do Conselho, de 4 de Fevereiro de 1991, e (CEE) n.º 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, na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 3559/91 da Comissão, de 6 de Dezembro de 1991.

Assinaturas