CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 22 de Abril de 1999 *

1. As questões prejudiciais relativas a um dos mecanismos, ou seja, a regionalização dos preços de intervenção, da organização comum de mercado no sector do açúcar, que nos submeteu o Giudice di Pace di Genova (Itália), têm a sua origem num conflito entre um produtor italiano de açúcar, a sociedade Eridania SpA (a seguir «Eridania»), e um dos seus fornecedores de beterraba, a Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj (a seguir «Agricola»), surgido a propósito do preço de compra de beterraba para a campanha de comercialização de 1996/1997.

2. A Eridania pagou ao seu fornecedor, como era obrigada, um preço correspondente ao preço mínimo pela beterraba, calculado com base no artigo 5.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum do mercado no sector do açúcar [1] (a seguir, «regulamento de base»), alterado pelo Regulamento (CE) n.° 1101/95 do Conselho, de 24 de Abril de 1995 [2]. Tendo em conta que o Regulamento (CE) n.° 1580/96 do Conselho, de 30 de Julho de 1996, que fixa, para a campanha de comercialização de 1996/1997, os preços de intervenção derivados do açúcar branco, o preço de intervenção do açúcar bruto, os preços mínimos da beterraba A e da beterraba B e o montante do reembolso para a perequação das despesas de armazenagem [3], considerou a Itália entre as zonas deficitárias da Comunidade, tratava-se de um preço acrescido em relação ao preço que deve ser pago aos fornecedores de beterraba nas zonas não deficitárias. A Eridania pretende obter restituição da parte do preço pago a título desse acréscimo.

3. Afirma, com efeito, que nada justificava que o Conselho impusesse aos produtores italianos de açúcar, pela via da classificação da Itália em zona deficitária, a obrigação de pagar um preço acrescido aos seus fornecedores de beterraba e, em consequência, citou a Agricola perante o Giudice di Pace para que condenasse esta última a reembolsá-la na soma de 2 710 672 LIT, paga a título desse acréscimo imposto ilegalmente, em sua opinião, pelo Regulamento n.° 1580/96.

4. Nesta fase da exposição do litígio, e antes mesmo de chegar às questões prejudiciais que nos submete o Giudice di Pace, parece-me impor-se um breve resumo das

* Língua original: francês.

1 — JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80.

2 — JO L 110, p. 1.

3 — JO L 206, p. 9.

grandes linhas da organização comum de mercado no sector do açúcar, que permita recolocar no seu contexto as disposições contra as quais se insurge a Eridania.

5. A organização comum de mercado no sector do açúcar, tal como a estabelece o regulamento de base, associa um regime de quotas e um regime de preços garantidos.

6. A cada Estado-Membro é atribuída pela regulamentação comunitária, para cada campanha de comercialização que se estende de 1 de Julho de um ano a 30 de Junho do ano seguinte (artigo 2.°, n.° 1, do regulamento de base), uma quota de açúcar A, ligada à capacidade de absorção do mercado comunitário, e uma quota de açúcar B. Cabe-lhe repartir, no respeito dessa regulamentação, essas quotas entre os diferentes produtores, obtendo cada um deles uma quota A e uma quota B.

7. O açúcar produzido para além dessas quotas, designado como açúcar C, não pode ser escoado para o mercado comunitário, mas pode, sob certas condições e em certos limites, constituir objecto de reporte para a quota A das campanhas de comercialização posteriores.

8. Essa limitação das quantidades de açúcar comercializáveis encontra a sua contrapartida no mecanismo de garantia posto a funcionar no quadro da organização comum de mercado. Com efeito, em cada ano, antes de 1 de Agosto, o Conselho deve fixar, para a campanha de comercialização que começa no ano seguinte, além de um preço indicativo do açúcar, um preço de intervenção do açúcar, ao qual os organismos de intervenção são obrigados a pagar o açúcar que lhes entregam os produtores (artigo 3.° do regulamento de base).

9. Tendo em conta os encargos que devem suportar os produtores para assegurar o financiamento da organização comum, o açúcar produzido a título da quota A beneficia de uma garantia igual a 98% do preço de intervenção, enquanto o açúcar B beneficia apenas de uma garantia inferior, correspondente a 68% do preço de intervenção e podendo, em certos casos, descer para 60,5% desse preço.

10. Paralelamente a esse preço de intervenção para o açúcar, o Conselho fixa anualmente um preço de base para a beterraba, que lhe está ligado (artigo 4.° do regulamento de base). Esse preço é diferente consoante a beterraba for transformada em açúcar A ou em açúcar B.

11. A partir desse preço de base é fixado um preço mínimo que deve ser pago pelos produtores de açúcar aos seus fornecedores de beterraba (artigo 5.°, n.° 1, do regulamento de base). O preço de intervenção do açúcar e o preço mínimo da beterraba não são, no entanto, idênticos em toda a Comunidade.

12. Com efeito, opera-se uma distinção entre as zonas em que a produção cobre o consumo ou é excedentária, e as zonas deficitárias. Para estas últimas, estes preços são acrescidos, com a finalidade de melhorar o abastecimento (artigos 3.°, n.° 1, e 5.°, n.° 3, do regulamento de base).

13. No quadro assim fixado pelo regulamento de base, o Conselho adoptou, nos dois regulamentos com data de 30 de Julho de 1996, o Regulamento (CE) n.° 1579/96, que fixa, para a campanha de comercialização de 1996/1997, certos preços no sector do açúcar e a qualidade-tipo das beterrabas [4], e o Regulamento n.° 1580/96, já referido, as diferentes disposições aplicáveis à campanha de comercialização de 1996/1997.

14. Mas anteriormente, tendo em conta que a referida campanha ia começar em 1 de Julho, a Comissão tinha adoptado, para evitar qualquer descontinuidade no funcionamento da organização comum, o Regulamento (CE) n.° 1252/96, de 28 de Junho de 1996, que estabelece medidas cautelares no sector do açúcar [5].

15. Entre essas medidas cautelares figuram a fixação em 63,19 ecus por 100 kg do preço de intervenção do açúcar branco, a fixação em 65,53 ecus por 100 kg do preço de intervenção derivado do açúcar branco para todas as zonas da Itália, classificadas como deficitárias, e a fixação em, respectivamente, 46,72 ecus e 32,42 ecus por tonelada do preço mínimo da beterraba A e da beterraba B.

16. Essas disposições não serão postas em causa pelos regulamentos do Conselho de 30 de Julho de 1996. É assim que, nomeadamente, o Regulamento n.° 1580/96, no seu segundo considerando, dá conta de que o artigo 3.°, n.° 1, do regulamento de base prevê que os preços de intervenção derivados do açúcar branco devem ser fixados para cada uma das zonas deficitárias e de que, para essa fixação, é adequado ter em conta as diferenças regionais de preço do açúcar que, em caso de colheita normal e de livre circulação do açúcar, podem ser estimadas com base nas condições naturais de formação dos preços do mercado. No seu terceiro considerando, o Regulamento n.° 1580/96 declara que é previsível uma situação de abastecimento deficitário nas zonas de produção da Itália, Irlanda, Reino Unido, Espanha, Portugal e Finlândia. Em consequência, o artigo 1.° é redigido como se segue:

«Para as zonas deficitárias da Comunidade, o preço de intervenção derivado do açúcar branco é fixado por 100 quilogramas em:

...

4 — JO L 206, p. 7.
5 — JO L 161, p. 142.

f) 65,53 ecus para todas as zonas de Itália.»

E o seu artigo 3.° dispõe que:

«1. O preço mínimo da beterraba A, válido na Comunidade, é fixado em 46,72 ecus por tonelada.

2. Sob reserva da aplicação do n.° 5 do artigo 28.° do Regulamento (CEE) n.° 1785/81, o preço mínimo de beterraba B, válido na Comunidade, é fixado em 32,42 ecus por tonelada.»

17. Estando assim recordado o contexto regulamentar em que se insere a acção intentada pela Eridania perante o órgão jurisdicional nacional, chego às questões prejudiciais às quais somos chamados a responder.

18. A primeira incide sobre a validade do Regulamento n.° 1580/96. As dúvidas que tem a este propósito o tribunal nacional dizem respeito à data, mais de um ano depois da prevista pelo regulamento de base, em que ocorreu, à fundamentação que comporta quanto à classificação da Itália como zona deficitária, bem como à pertinência dessa classificação.

19. A segunda, que é submetida apenas no caso de o Tribunal de Justiça julgar essas dúvidas infundadas, incide sobre o próprio princípio da diferenciação entre as zonas deficitárias e as que o não são, geralmente designada sob o termo de «regionalização» que efectua o regulamento de base, e, portanto, sobre a validade do regulamento de base na medida em que a consagra.

20. A lógica do encadeamento dessas duas questões parece-me um pouco paradoxal, pois que o tribunal nacional pergunta ao Tribunal de Justiça, em primeiro lugar, se a aplicação que foi feita para a campanha de comercialização de 1996/1997 da regionalização respeitou o regulamento de base, a seguir, no caso de respondermos pela afirmativa, submete-nos a questão da validade do próprio regulamento de base, quando é evidente que, se o próprio mecanismo da regionalização devesse ser considerado como ilegal, o Regulamento n.° 1580/96 que o concretiza para uma dada campanha seria ilegal, tenha ou não sido adoptado no respeito do regulamento de base.

21. Proponho-me, todavia, examinar as duas questões pela ordem em que nos foram submetidas, nomeadamente porque a fase oral do processo mais não fez que confirmar a impressão que se extrai da leitura das peças relativas à fase escrita do processo, isto é, que a Eridania combate muito mais a aplicação à Itália, para a

campanha de comercialização de 1996/1997, da regionalização que a presença desta entre os mecanismos de gestão do mercado do açúcar na Comunidade.

22. Quanto à primeira questão, examinarei sucessivamente, tal como nos convidou o órgão jurisdicional nacional, a legalidade do Regulamento n.º 1580/96 à luz da sua data de adopção, da sua fundamentação e do seu bem fundado, na medida em que classifica como deficitárias todas as zonas da Itália.

Quanto ao carácter tardio da fixação dos preços

23. O facto de o Regulamento n.º 1580/96 ter sido adoptado pelo Conselho em 30 de Julho de 1996 e publicado no Jornal Oficial de 16 de Agosto desse mesmo ano, quando, nos termos do artigo 3.º, n.ºs 4 e 5, do regulamento de base, deveria ter sido antes de 1 de Agosto de 1995, terá efeitos sobre a sua validade?

24. Segundo a Eridania, essa questão requer uma resposta positiva.

25. Em sua opinião, com efeito, o respeito da data fixada pelo regulamento de base não releva do poder de apreciação do Conselho. Se o regulamento de base previu a adopção dos preços de intervenção derivados antes de 1 de Agosto do ano precedente àquele durante o qual tem início a referida campanha, é para que os produtores de açúcar possam tomar a suas decisões em tempo útil, isto é, antes de começarem as operações de sementeira de beterraba. O Conselho tornar-se-ia, pois, culpado de um abuso manifesto, devendo encontrar a sua sanção ao nível da validade do acto adoptado, quando age um ano após a data-limite que lhe fixa o regulamento de base.

26. O prazo deixado ao Conselho para a fixação dos preços de intervenção derivados seria tão peremptório como o deixado aos Estados-Membros para proceder a transferência de quotas entre produtores de açúcar, que o Tribunal de Justiça reconheceu como tal no seu acórdão Cavarzere Produzioni Industriali e o.[6].

27. O Conselho e a Comissão entendem, pelo contrário, que a data de 1 de Agosto do ano precedente àquele durante o qual se abre a campanha figura apenas a título indicativo no regulamento de base. Seria, portanto, totalmente errado ver nele o termo de um prazo peremptório.

28. Alegam igualmente que, ao adiar a sua tomada de decisão, o Conselho põe-se em condições de poder gerir de maneira muito mais perfeita, e, por consequência, mais

6 — Acórdão de 11 de Agosto de 1995 (C-1/94, Colect., p. I-2363).

eficaz, o mercado do açúcar, pois poderá tomar em conta os dados económicos mais recentes.

29. Para o Conselho, o preço de intervenção é fixado em tempo útil uma vez que é fixado antes do início da campanha de comercialização, isto é, antes de 1 de Julho, o que foi o caso para a campanha de 1995/1996, pois que, perante a impossibilidade de o Conselho adoptar o «pacote preços» antes de 1 de Julho, a Comissão tinha adoptado as medidas cautelares indispensáveis.

30. A Comissão alega igualmente que, na organização comum de mercado no sector do açúcar, a fixação dos preços é anual, de forma que, se o Regulamento n.º 1580/96 fosse reconhecido inválido, não se encontraria numa situação em que continuaria a aplicar-se, por falta de ter sido validamente alterado, um preço anterior, mas numa situação em que, por ausência de qualquer preço, o funcionamento da organização seria totalmente bloqueado.

31. Que deve pensar-se desses argumentos?

32. Direi, em primeiro lugar, que me parece incorrecto que figure no regulamento de base, expresso em termos imperativos, pois que é previsto que «o preço de intervenção do açúcar branco será fixado antes de 1 de Agosto», uma data a respeitar, que se afigura, tal como as informações que foram comunicadas ao Tribunal de Justiça a seu pedido no decurso da fase oral do processo o confirmam, que nunca foi respeitado.

33. Se, como afirmam o Conselho e a Comissão, era pouco realista, e mesmo contrário a uma sã gestão do mercado, fixar os preços onze meses antes da abertura da campanha, não se explica que as múltiplas alterações que conheceram os regulamentos de base sucessivos nunca tenham sido utilizadas para alterá-la.

34. Tal divergência assumida sem ressentimento pelo legislador comunitário entre o direito e a prática parece-me dever ser apreciada sem complacência.

35. Tentou-se, por certo, convencer-nos de que a manutenção da data de 1 de Agosto constitui um poderoso estimulante para o legislador comunitário, que, desde 2 de Agosto, estaria consciente de que a sua decisão a ocorrer não poderia ser adiada por muito tempo.

36. Mas, além do cepticismo que pode suscitar semelhante maneira de fazer avançar as discussões delicadas que suscita geralmente a fixação anual dos preços agrícolas, devo declarar que a eficácia do método continua por demonstrar, pois que

a fixação, de qualquer forma desde 1991, nunca ocorreu antes de 13 de Junho, e que, em 1996, foi necessário, dado que a campanha de 1996/1997 ia arrancar sem que os preços tivessem sido fixados, que a Comissão adoptasse medidas a título cautelar.

37. Feita esta observação, devo admitir que me parece difícil considerar, como faz a Eridania, que estejamos perante um prazo peremptório.

38. A jurisprudência é, com efeito, bem orientada no sentido de que, quando uma medida de gestão de política agrícola comum ocorre após a data prevista pelas regras da organização comum de mercado em causa, não há que deduzir daí que ela seja *ipso facto* ilegal.

39. Isto não significa certamente que a extemporaneidade deva sempre permanecer sem consequências sobre a legalidade, pois não pode excluir-se que sucedam casos em que uma medida seja adoptada tão tardiamente que choca com o princípio da segurança jurídica, com todas as consequências que se ligam a tal violação. Essa abordagem, consistente, quando se põe a questão da validade de um regulamento surgido tardiamente, em não tirar consequências no plano da legalidade da própria extemporaneidade, mas, pelo contrário, em examinar com maior cuidado se, devido à extemporaneidade, não terá havido violação de certos princípios protectores dos particulares e atentado correlativo aos direitos dos operadores económicos, foi confirmada recentemente pelo acórdão Pontillo [7].

40. Tal poderia ser o caso se uma importante medida de gestão relativa a uma dada campanha surgisse quando a campanha está, de há muito, iniciada, situação que, precisamente em 1996, a Comissão pretendeu evitar, quando adoptou, nos fins de Junho, isto é, justamente antes do início da nova campanha de comercialização, medidas cautelares.

41. Mas, fora desses casos, em que razões imperiosas devem conduzir a sancionar a extemporaneidade no domínio da legalidade, parece-me que é necessário efectivamente, como o sustentam o Conselho e a Comissão, admitir que a existência de um amplo poder de apreciação reconhecido, no domínio agrícola, pela jurisprudência ao legislador comunitário permite a este último não respeitar uma data-limite tal como a que está aqui em causa.

42. Tendo em conta esses diferentes elementos, e nomeadamente o facto de a Comissão ter adoptado medidas cautelares, entendo que o Regulamento n.º 1580/96 não poderá ser considerado inválido por ter sido adoptado em 30 de Julho de 1996.

7. — Acórdão de 17 de Setembro de 1998 (C-372/96, Colect., p. I-5091).

43. Especifiquemos, todavia, que essa conclusão não poderá ser compreendida como uma adesão a todos os argumentos apresentados pelo Conselho e pela Comissão. É assim que, se estou de acordo em admitir que o Conselho não perde a sua competência para decretar os preços de uma dada campanha se não tiver feito uso dela antes de 1 de Agosto do ano que precede a sua abertura, não posso de forma nenhuma aderir à tese exposta pela Comissão e segundo a qual uma declaração de invalidade por extemporaneidade deva, de qualquer forma, ser excluída tendo em conta as consequências que a ela podem ligar-se.

44. Esta tese, que me parece bem próxima da teoria do facto consumado, afigura-se-me, de qualquer forma, indefensável.

45. Existem casos em que uma ilegalidade deve ser reconhecida e sancionada, por penosas que possam ser as suas consequências.

Quanto à fundamentação do Regulamento n.º 1580/96

46. O Regulamento n.º 1580/96 satisfaz, no que toca à fixação de um preço de intervenção derivado para a Itália, a exigência de fundamentação que o artigo 190.º do Tratado impõe?

47. O terceiro considerando do regulamento, lembremo-lo, está redigido como se segue:

«considerando que é previsível uma situação de abastecimento deficitário nas zonas de produção de Itália, Irlanda, Reino Unido, Espanha, Portugal e Finlândia».

48. Segundo a Eridania, o Conselho não poderá, de qualquer forma, fundamentar a fixação de um preço de intervenção derivado para uma dada zona limitando-se a registar uma situação deficitária nela previsível.

49. Em apoio deste ponto de vista, avança dois argumentos.

50. O primeiro consiste em sustentar que a fixação de um preço de intervenção derivado deve analisar-se como a introdução de uma excepção a um regime normal, que seria o da aplicação uniforme em toda a Comunidade de um mesmo preço de intervenção, e que, enquanto tal, deve ser objecto de uma fundamentação específica que a justifique.

51. O segundo consiste em considerar que, não sendo o conceito de situação deficitária explicitado no regulamento de base e

podendo por esta razão ser interpretado de diferentes maneiras, a afirmação da existência de um défice supõe a apresentação de dados numéricos.

52. O Conselho e a Comissão sustentam, em oposição, que a fixação de um preço de intervenção derivado não poderá analisar-se como a introdução de uma excepção. Pelo contrário, é obrigatório desde que uma situação de défice previsível seja verificada, e a obrigação de fundamentar uma medida tal como a que está em causa não poderá ir até ao ponto de exigir do Conselho que especifique o conjunto dos elementos a partir dos quais forjou a sua convicção de que a medida era necessária. Só a referência à existência de uma situação previsível do défice em Itália não é, de qualquer forma, susceptível, tal como o atesta a acção da Eridania, de privar os operadores interessados, todos perfeitamente ao corrente, devido à participação em diferentes comités técnicos, dos dados considerados pelo Conselho, de contestar a medida adoptada perante uma instância jurisdicional.

53. Parece-me que, sobre este ponto igualmente, é o Conselho e a Comissão que têm razão. Creio que não há, efectivamente, que considerar que a fixação de um preço de intervenção derivado se analisa como uma excepção, que faça nascer obrigações específicas em matéria de fundamentação. O regulamento de base não poderá ser lido como tendo a situação de défice, que certas zonas podem conhecer, por excepcional.

54. Ele regista simplesmente que certas zonas da Comunidade podem, num dado momento, ser deficitárias ao nível da produção de açúcar, enquanto outras o não são, ou porque conhecem um equilíbrio entre produção e consumo, ou porque a produção nelas é excedentária e prevê que o preço de intervenção não será o mesmo nas duas situações.

55. Tendo em conta que a organização comum de mercado não poderá ter em vista compartimentar os mercados, e que, por isso, os preços nas zonas deficitárias, por um lado, e nas que o não são, por outro, não poderão ser fixados de maneira totalmente independente, é previsto que a fixação do preço de intervenção para as zonas deficitárias se efectue tendo em conta o preço fixado para as outras zonas, mas nada permite afirmar que um desses preços constitua a regra e o outro a excepção. Trata-se simplesmente de preços diferentes correspondentes a situações diferentes. Verifico, aliás, que a fixação de um preço de intervenção derivado não é de forma nenhuma, nos termos do regulamento de base, uma opção aberta ao Conselho. Quando uma zona é deficitária, há que prever para ela um preço de intervenção derivado.

56. Além disso e sobretudo, resulta da jurisprudência bem estabelecida do Tribunal de Justiça no domínio da extensão da obrigação de fundamentação das medidas de gestão que ocorrem no sector da política agrícola comum que, quando se trata de um regulamento, isto é, de um acto destinado a uma aplicação geral, «a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que conduziu à sua adopção, por outro, os objectivos

gerais que se propõe atingir; por isso, não poderá exigir-se que especifique os diversos factos, por vezes muito numerosos e complexos, face aos quais o regulamento foi adoptado, nem, *a fortiori*, que ela forneça uma apreciação técnica mais ou menos completa deles» [8].

57. No caso em apreço, não era necessário que o Conselho explicasse como tinha adquirido a convicção de que um défice era previsível em cada uma das seis zonas em relação às quais era fixado um preço de intervenção derivado. Tratava-se aí, como veremos mais adiante, de uma apreciação que faz intervir toda uma série de elementos e de dados muito técnicos, aliás perfeitamente conhecidos dos profissionais do açúcar, cuja exposição não está vocacionada para figurar nos considerandos de um acto regulamentar, a menos que revistam um carácter inteiramente novo, fazendo surgir uma necessidade de clarificação, o que não foi o caso em 1996.

58. Concluo, portanto, que a verificação de um défice previsível nos considerandos do Regulamento n.º 1580/96 constitui uma fundamentação suficiente para a fixação de um preço de intervenção derivado para a Itália relativamente à campanha de 1996/1997.

8 — Acórdão de 30 de Novembro de 1978, Welding (87/78, Recueil, p. 2457, n.º 11; Colect., p. 863); v., igualmente, acórdãos de 27 de Setembro de 1979, Eridania e Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, Recueil, p. 2749), e de 22 de Janeiro de 1986, Eridania e o. (250/84, Colect., p. 117, n.ºs 35 a 40).

59. Mas, e é este o ponto que constitui o objecto da terceira crítica formulada pela Eridania contra o Regulamento n.º 1580/96, o Conselho estava efectivamente no direito de considerar, aquando da adopção do regulamento, que a campanha de comercialização de 1996/1997 ia evidenciar uma situação deficitária em Itália?

O Conselho estava no direito de prever um défice?

60. Segundo o regulamento de base, há défice quando o total da produção disponível é inferior ao consumo. A Eridania, por um lado, e o Conselho e a Comissão, por outro, estão de acordo quanto ao facto de a produção disponível ser um conceito jurídico, que visa não a produção física, mas o total da produção de açúcar A e de açúcar B, acrescido do reporte de açúcar C ao qual se procedeu no respeito da regulamentação comunitária.

61. Por outro lado, a Eridania não contesta também o facto de, quando se trata de avaliar qual será, para a futura campanha de comercialização, a relação entre a produção e o consumo, as instituições não têm outra possibilidade do que efectuar projecções a partir dos dados que lhes são comunicados pelos Estados-Membros, ao mesmo tempo quanto à campanha ainda em curso e quanto às perspectivas da futura

campanha. A partir daí entra-se numa querela de números.

Quanto à previsão da produção

62. A Eridania entende que a Comissão e o Conselho deveriam ter considerado, para a campanha de 1996/1997, uma previsão de produção de 1 568 000 toneladas[9]. Este número figura num documento elaborado pela Comissão em 17 de Julho de 1996, na base de uma comunicação do Governo italiano.

63. Segundo a Eridania, tal número teria sido coerente com uma produção de 1 568 250 toneladas durante a campanha de 1993/1994, e uma produção de 1 558 687 toneladas durante a campanha de 1994/1995. Essa evolução provaria que o número de 1 461 670 toneladas para a campanha de 1995/1996, caracterizada por condições climatéricas particularmente desfavoráveis no norte da Itália, teria sido desprovido de significado.

64. O Conselho e a Comissão, por seu lado, explicaram que, no momento de tomar a sua decisão, dispunham de dados dignos de fé, que permitiam prever uma produção de 1 465 000 toneladas. Com base nas informações comunicadas pelo Governo italiano, a seguinte previsão tinha, com efeito, sido considerada aquando da reunião do comité de gestão «açúcar», de 13 de Março de 1996:

— superfície semeada de beterraba: 248 000 ha;

— rendimento estimado em açúcar branco: 5,6 toneladas por ha;

— produção: mais ou menos 1 390 000 toneladas.

A este número devia juntar-se um reporte de 75 000 toneladas da campanha precedente.

65. Para tentar decidir este debate relativo à produção que podia, razoavelmente, ser prevista no limiar da campanha de 1996/1997, creio que é necessário recordar em que condições foi adoptado o Regulamento n.º 1580/96. A Comissão explica-nos, a esse propósito, que é por volta dos meses de Dezembro ou de Janeiro que precede a abertura da nova campanha, isto é, notar-se-á de passagem, vários meses

9 — O total das quotas A + B atribuídas à Itália ascendem a 1 568 250 toneladas.

após a data-limite de 1 de Agosto, que ela elabora propostas de preço a partir dos dados disponíveis.

66. Em seguida, à medida que dados actualizados relativos à produção e ao consumo da campanha em curso lhe chegam, afina as suas previsões, sendo diferentes actores da cadeia de intervenientes no sector do açúcar, através dos diferentes comités e grupos no seio dos quais estão representados, informados muito regularmente das evoluções verificadas e tomadas em conta.

67. Ocorre então a discussão no seio do Conselho, e a seguir a decisão deste. Foi-nos indicado que, para a campanha de 1996/1997, a decisão ocorreu, no quadro da discussão anual sobre o conjunto dos preços agrícolas, em 23 e 24 de Junho de 1996. Por certo, essa decisão não foi imediatamente moldada no bronze de um regulamento, pois, tradicionalmente, a fixação dos preços agrícolas constitui objecto de um «pacote anual» e, em 1996, afigurou-se que o acordo realizado sobre o açúcar não tinha sido concomitante com o acordo sobre os preços de produtos que relevam de outras organizações comuns de mercado, ocorrido somente no decurso do mês de Julho.

68. Isto explica que os dois Regulamentos n.os 1579/96 e 1580/96 só tenham sido formalmente adoptados, entre muitos outros, em 30 de Julho, para serem finalmente publicados em 16 de Agosto.

69. Mas, *de facto*, os preços tinham sido adoptados em 23 e 24 de Junho, o que aliás permitiu à Comissão oficializá-los sob a forma de medidas cautelares pelo seu Regulamento n.° 1252/96 de 28 de Junho. Isto explica que não tenha sido tomada em conta a previsão de uma produção de 1 568 000 toneladas que constam do documento supramencionado da Comissão, com data de 17 de Julho de 1997, de que se prevalece a Eridania. Notemos, de passagem, que a Eridania não parece descortinar contradição no facto de que, antes de registar esse número de Julho de 1996, ela sustentou que, de qualquer forma, o Regulamento n.° 1580/96 seria ilegal por ter sido adoptado após 1 de Agosto de 1995.

70. Considero, quanto a mim, que, uma vez chegado a um acordo em 23 e 24 de Junho, o Conselho não era obrigado, mesmo que a sua decisão não tivesse ainda sido oficializada, a reabrir a discussão para tomar em conta a previsão de produção de 17 de Julho de 1996, cuja comunicação não tinha ocorrido em tempo útil.

71. Se estamos assim de acordo em que só podem ser tomados em consideração os números disponíveis no decorrer do mês de Maio, e o mais tardar em princípios de Junho, creio que não poderá censurar-se o Conselho por ter estabelecido previsões arbitrárias em matéria de produção. A previsão que lhe tinha fornecido a Comissão a partir das áreas semeadas e do rendimento da beterraba estimado em açú-

car não tinha, com efeito, nada de aberrante.

Quanto à previsão do consumo

72. Quanto ao consumo, a Eridania critica o método de estimativa utilizado pela Comissão, que recorre aos números de consumo durante os doze últimos meses em relação aos quais tais números existem, e propõe um outro, consistente em extrapolar a partir dos números dos seis últimos meses que deram lugar ao estabelecimento de estatísticas, o que autorizaria a verificação de que, de um semestre para o outro, o consumo não varia.

73. Ora, os dados do Ministério da Agricultura italiano, disponíveis desde 21 de Janeiro de 1996, relativos a seis meses (de 1 de Julho de 1995 a 31 de Dezembro de 1995) indicavam um consumo de 723 174 toneladas, diminuindo em 5% em relação ao período correspondente da campanha de 1994/1995. Para estimar o consumo para a totalidade da campanha de 1995/1996, segundo a Eridania, deveria ter-se multiplicado este número por dois. Ter-se-ia também chegado a um consumo de 1 446 000 toneladas, que deveria ter-se considerado no quadro da previsão relativa à campanha de 1996/1997.

74. A Eridania reconhece, no entanto, que os dados das três campanhas precedentes mostravam que o consumo do primeiro semestre de uma campanha pode variar entre 50%, 49% ou 48% do consumo global de uma campanha.

75. A supor que um método baseado na extrapolação possa ter sido considerado, ter-se-ia, de facto, podido tomar em consideração a hipótese baixa de 48%. Ora, nesta base, ter-se-ia chegado a uma estimativa do consumo para a campanha de 1995/1996 de 1 506 612 toneladas. A margem de incerteza inerente a esse método era portanto bastante importante.

76. A Eridania propõe ainda outros métodos, segundo os quais o consumo poderia ter sido calculado. O primeiro teria consistido em tomar, como ponto de partida, o número da campanha de 1994/1995 (1 544 011 toneladas) e reduzi-lo em 5%. Ter-se-ia assim chegado a um consumo previsível de 1 467 000 toneladas. O segundo teria consistido em tomar a média dos dois números já referidos de 1 446 000 toneladas e de 1 467 000 toneladas (resultado = 1 457 000 toneladas). Nestas duas hipóteses ter-se-ia igualmente chegado, com base na previsão preconizada pela Eridania no que toca à produção, à conclusão de que a produção seria excedentária.

77. Confesso não dispor de conhecimentos em matéria de previsões que me permitam decidir qual é o método mais fiável. Mas

parece-me que, uma vez que não se afigura fantasista, o método considerado pela Comissão, com o aval do Conselho, deve ser admitido, tendo em conta a jurisprudência que reconhece tradicionalmente uma certa margem de apreciação ao legislador comunitário na avaliação dos dados face aos quais adopta as suas decisões [10].

78. Ora, o Conselho e a Comissão consideraram, igualmente para a futura campanha, o número provisório de 1 532 000 toneladas de que dispunham em 18 de Junho de 1996 no que toca à campanha de 1995/1996 que estava prestes a terminar. O Conselho expôs que «este número foi obtido a partir dos últimos números comunicados à Comissão pelo Governo italiano aquando da reunião do comité de gestão 'açúcar', de 20 de Maio de 1996. Na ausência de indicações contrárias, a Comissão estava no direito de considerar este número para a previsão da campanha de 1996/1997. Contrariamente ao que pretende a Eridania, o consumo durante o período pertinente não mostra uma tendência de baixa. Com efeito... o consumo de açúcar em Itália aumentou consideravelmente durante a campanha de 1994/1995 em relação à campanha de 1993/1994 e baixou apenas ligeiramente durante a campanha de 1995/1996 em relação à campanha de 1994/1995. Não havia, por isso, qualquer razão para prever que o consumo de açúcar, durante a campanha de 1996/1997, se revelasse menos elevado que o da campanha de 1995/1996» (ponto 49 das observações do Conselho).

79. A Comissão explica-nos, por outro lado, que um certo número de acontecimentos, tais como o aumento das quotizações de armazenagem de 2,5 ecus por quintal para 3,5 ecus por quintal, ocorrido em 1 de Julho de 1993, e a supressão dos controlos nas fronteiras, deviam conduzir a não considerar que a baixa importante de consumo ocorrida durante a campanha de 1993/1994 traduzia uma tendência durável e nítida para a diminuição do consumo em Itália.

80. Estas explicações mostram que o Conselho e a Comissão se esforçaram por fundar a sua previsão em dados tão objectivos quanto possível e que a sua previsão de consumo de 1 532 500 toneladas para a campanha de 1996/1997 não era arbitrária. Aproximada do número de 1 465 000 toneladas considerada para a produção disponível dessa mesma campanha, deixa transparecer uma situação de défice que justifica a instauração de um preço de intervenção derivado. Concluo, portanto, que, igualmente quanto a esse ponto, as críticas da Eridania, tendentes a pôr em causa a validade do Regulamento n.º 1580/96, não são fundadas.

81. Essa validade não é, por outro lado, susceptível de ser posta em causa tendo em conta os resultados efectivos da campanha em causa, pois a validade de um acto aprecia-se no momento da sua adopção.

10 — Acórdão de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho (138/79, Recueil, p. 3333, n.º 25).

82. É verdade que os resultados definitivos da campanha de 1996/1997 mostram que, na realidade, essa campanha não conheceu um défice de produção, mas um excedente de 33 525 toneladas. O Conselho e a Comissão enganaram-se no que toca ao consumo, pois que este foi de 1 467 675 toneladas e não de 1 532 500 toneladas, como tinham previsto. Mas, deve sublinhar-se, a previsão de produção que a Eridania censura ao Conselho por não ter considerado, a saber, 1 568 000 toneladas, revelou-se igualmente errada, pois que sobrestimavam esta em 67 000 toneladas. (A produção foi efectivamente apenas de 1 501 000 toneladas).

83. Isto mostra, e é o único interesse que apresentam estes números à luz da questão que nos é submetida, que, nesta matéria, é muito difícil efectuar uma previsão exacta. Na medida em que a instituição competente aplica um método coerente, não é possível censurar-lhe ter ultrapassado a sua margem de apreciação.

84. Todavia, parece-me necessário fazer acompanhar esta conclusão de uma nota a propósito de uma afirmação do Conselho e da Comissão que me parece altamente contestável. Estas duas instituições, com efeito, deixaram entender que, tendo em conta que a República Italiana era tradicionalmente deficitária, não tinha sido razoável, mesmo que os dados numéricos disponíveis em Junho de 1996 não tivessem deixado augurar um défice, suprimir o preço de intervenção derivado, pois essa supressão teria perturbado a cadeia de intermediários no sector do açúcar em Itália.

85. Não posso partilhar uma interpretação do regulamento de base segundo a qual a existência de um défice previsível para uma dada campanha não é indispensável para prorrogar a aplicação de preços de intervenção derivados num Estado-Membro, justificada no ano anterior. O regulamento de base, com ou sem razão, previu que é ano a ano que há que recorrer à regionalização, e ignora totalmente o conceito de zonas estruturalmente deficitárias para as quais o desaparecimento, para uma dada campanha, do défice deveria ficar sem efeito. Se o Conselho é, hoje, de opinião que uma gestão anual, com os imprevistos que pode comportar, deveria dar lugar a uma gestão plurianual, cabe-lhe alterar o regulamento de base, mas não poderá, em caso algum, dar-lhe uma interpretação que seja a negação dos princípios em que assenta.

86. Tendo chegado à conclusão de que, em si mesmo, o Regulamento n.º 1580/96 não é inválido por uma das razões avançadas pela Eridania, é necessário examinar, como pede o tribunal nacional, se o regulamento de base, ele próprio, não será inválido, na medida em que prevê a regionalização, o que, evidentemente, implicaria por ricochete a invalidade do Regulamento n.º 1580/96 que o aplica à República Italiana para a campanha de 1996/1997.

Quanto à validade do regulamento de base

87. As críticas da Eridania face ao regulamento de base são de três ordens:

— em primeiro lugar, esse regulamento iria contra a proibição de discriminação entre produtores ou consumidores numa organização comum de mercado, que consagra o artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado CE;

— em segundo lugar, introduziria obstáculos à livre circulação do açúcar no interior da Comunidade, em violação dos artigos 30.° e 34.° do Tratado CE;

— em último lugar, criaria uma ajuda injustificada aos produtores de beterraba das zonas deficitárias.

88. Quanto ao primeiro ponto, a Eridania alega que os produtores de açúcar das regiões em que é aplicado um preço de intervenção derivado sofrem uma discriminação, pois devem pagar a matéria-prima, isto é, a beterraba, mais cara que os outros produtores, sem poder obter no mercado preços superiores, expostos que são à concorrência dos produtores das zonas excedentárias.

89. Da mesma forma, não podem participar utilmente nos concursos para a exportação, na medida em que, sendo a restituição calculada a partir do preço de intervenção das zonas excedentárias, não podem concorrer com os produtores das referidas zonas.

90. O Conselho e a Comissão negam a existência de uma discriminação proibida pela disposição já referida do Tratado. Em primeiro lugar, alegam que, no plano dos princípios, o recurso a preços de intervenção derivados no caso de certas zonas de produção se caracterizarem por défices, quando outras conhecem excedentes, foi reconhecido como legal à luz das normas do Tratado em diversos acórdãos, entre os quais nomeadamente o acórdão de 11 de Julho de 1974 [11].

91. Em seguida, observam que o preço da intervenção derivado se impõe como meio de atrair para as zonas deficitárias os excedentes de outras zonas, não obstante os custos de transporte, e que a fixação do preço de intervenção derivado é sempre operada de maneira a que os excedentes dirigidos para as zonas deficitárias sirvam verdadeiramente para abastecer o mercado e não sejam apresentados à intervenção para beneficiar do preço de intervenção

11 — Union des minotiers de la Champagne (11/74, Recueil p. 877; Colect., p. 431).

derivado, por definição mais elevado que nas zonas excedentárias.

92. O Conselho e a Comissão admitem que não haveria que tender para um preço único, mas entendem que as particularidades do mercado do açúcar, que justificam, por outro lado, a manutenção do regime de quotas [12], são tais que esse resultado continua ainda fora de alcance.

93. Sempre segundo eles, não é exacto, ou, em todo o caso, não foi provado, sendo a maior opacidade, na matéria, voluntariamente mantida pelos produtores de açúcar, que os produtores italianos não pudessem exercer a sua actividade em condições tão rentáveis como os seus concorrentes das zonas excedentárias.

94. Finalmente, quanto às desvantagens que sofreriam os produtores das zonas deficitárias em matéria de exportação, quer para outros Estados-Membros, quer para os países terceiros, o Conselho e a Comissão alegam que nada há de anormal em que os referidos produtores sejam incitados a abastecer o seu próprio mercado, antes que a exportarem e a agravarem o défice tendo em consideração a procura no seu mercado natural, e que o carácter, para eles, menos atractivo do montante da restituição encontra uma contrapartida ao nível da quotização à produção.

12 — V., nomeadamente, o acórdão Eridania e o., já referido.

95. Esses diferentes argumentos das instituições, que podem ligar-se ao princípio, constante na jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo o qual um tratamento diferente não poderá ser qualificado de discriminatório quando se aplica a situações diferentes, desde que não haja violação do princípio da proporcionalidade, parecem-me absolutamente convincentes.

96. Acontece o mesmo com os argumentos que invocam para contestar qualquer violação dos artigos 30.° e 34.° do Tratado. É claro, como admitem, que a regionalização não é desprovida de efeito na circulação do açúcar no interior da Comunidade, mas é também claro que, quando esses efeitos não resultem de medidas nacionais mas de medidas comunitárias, devem ser admitidos, uma vez que se trata de atingir um objectivo consignado pelo artigo 39.° do Tratado à política agrícola comum, isto é, a garantia da segurança dos abastecimentos.

97. Aos produtores de açúcar das zonas deficitárias não é proibido exportar para outros Estados-Membros, eles não são pura e simplesmente encorajados, dado que a sua vocação, tendo presente precisamente o défice de abastecimento que conhece o seu mercado nacional, é antes de tudo abastecer o referido mercado, no qual o preço de intervenção foi fixado tendo em vista esse objectivo.

98. Quanto à acusação da Eridania atinente à instituição de uma ajuda em

benefício dos cultivadores de beterraba das zonas deficitárias, a cargo exclusivo dos produtores de açúcar dessas mesmas zonas, tenho dificuldade, face aos desenvolvimentos mais que sucintos que lhe consagra a Eridania nas suas observações escritas, em ver como poderá resistir ao argumento que lhe opõe o Conselho, isto é, que o acréscimo do preço mínimo de compra da beterraba é apenas a transposição, para uma outra fase da cadeia de intermediários no sector do açúcar, do preço de intervenção acrescido de que beneficia o açúcar, preço acerca do qual já admiti, anteriormente, que não poderá analisar-se como uma ilegalidade, tendo em conta os objectivos da política agrícola comum.

Conclusão

99. Tendo assim passado em revista os diferentes argumentos da Eridania contra a validade do Regulamento n.° 1580/96 e a do regulamento de base que mereciam, segundo o órgão jurisdicional nacional, ser examinados pelo Tribunal de Justiça, chego à conclusão de que há que propor a este Tribunal que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Giudice di Pace di Genova que:

«O exame das questões submetidas não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade dos Regulamentos (CE) n.° 1580/96 do Conselho, de 30 de Julho de 1996, que fixa, para a campanha de comercialização de 1996/1997, os preços de intervenção derivados do açúcar branco, o preço de intervenção do açúcar bruto, os preços mínimos da beterraba A e da beterraba B, e o montante do reembolso para a perequação das despesas de armazenagem, e (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar.»