ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

14 de Julho de 2005 *

No processo C-180/00,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.° CE, entrado em 12 de Maio de 2000,

Reino dos Países Baixos, representado por M. Fierstra e J. van Bakel, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por T. van Rijn e C. van der Hauwaert, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: neerlandês.

apoiada por

Reino de Espanha, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

e por

República Francesa, representada por G. de Bergues e D. Colas, na qualidade de agentes,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta, R. Schintgen (relator), G. Arestis e J. Klučka, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Fevereiro de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, o Reino dos Países Baixos pede a anulação do Regulamento (CE) n.º 465/2000 da Comissão, de 29 de Fevereiro de 2000, que institui medidas de protecção, relativas às importações a partir dos países e territórios ultramarinos de produtos do sector do açúcar que acumulam a origem CE-PTU (JO L 56, p. 39, a seguir «regulamento impugnado»).

Quadro jurídico

Organização comum de mercado no sector do açúcar

2 Através do Regulamento (CE) n.º 2038/1999, de 13 de Setembro de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 252, p. 1), o Conselho da União Europeia procedeu à codificação do Regulamento (CEE) n.º 1785/81, de 30 de Junho de 1981, que estabeleceu essa organização comum (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80), várias vezes alterado. Esta organização tem por objecto regular o mercado do açúcar comunitário, a fim de aumentar o emprego e o nível de vida dos produtores de açúcar comunitários.

3 O apoio à produção comunitária, efectuado através de preços garantidos, está limitado às quotas nacionais de produção (quotas A e B) atribuídas pelo Conselho, em aplicação do Regulamento n.º 2038/1999, a cada Estado-Membro, que as reparte posteriormente pelos seus produtores. O açúcar abrangido pela quota B (denominado «açúcar B») está sujeito, comparativamente ao abrangido pela quota A (denominado «açúcar A»), a um direito nivelador mais elevado sobre a produção. O açúcar das quotas A e B produzido em excesso é denominado «açúcar C» e não pode ser vendido na Comunidade Europeia, salvo se vier a ser incluído nas quotas A e B da campanha seguinte.

4 Com excepção das exportações de açúcar C, as exportações extracomunitárias beneficiam, ao abrigo do artigo 18.º do Regulamento n.º 2038/1999, de restituições à exportação que compensam a diferença entre o preço no mercado comunitário e o preço no mercado mundial.

5 A quantidade de açúcar que pode beneficiar de uma restituição à exportação e o montante total anual das restituições são regulados pelos acordos da Organização Mundial do Comércio (a seguir «acordos OMC»), nos quais a Comissão é parte, aprovados pela Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986-1994) (JO L 336, p. 1). O mais tardar a partir da campanha de 2000/2001, a quantidade de açúcar exportada com restituição e o montante total das restituições deviam limitar-se a 1 273 500 toneladas e a 499,1 milhões de EUR, o que representa uma diminuição de, respectivamente, 20% e 36% relativamente aos números respeitantes à campanha de 1994/1995.

Regime de associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade

6 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea s), CE, a acção da Comunidade implica a associação dos países e territórios ultramarinos (PTU), «tendo por objectivo incrementar as trocas comerciais e prosseguir em comum o esforço de desenvolvimento económico e social».

7 As Antilhas Neerlandesas e Aruba fazem parte dos PTU.

8 A associação destes últimos à Comunidade rege-se pela parte IV do Tratado CE.

9 Com base no artigo 136.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 187.º CE), foram adoptadas várias decisões, entre as quais a Decisão 91/482/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1991, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia (JO L 263, p. 1), que, de acordo com o seu artigo 240.º, n.º 1, é aplicável por um período de dez anos a partir de 1 de Março de 1990.

10 Várias disposições desta decisão foram alteradas pela Decisão 97/803/CE do Conselho, de 24 de Novembro de 1997, respeitante à revisão intercalar da Decisão 91/482 (JO L 329, p. 50). A Decisão 91/482, na versão da Decisão 97/803 (a seguir «decisão PTU»), foi prorrogada, até 28 de Fevereiro de 2001, pela Decisão 2000/169/ /CE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 2000 (JO L 55, p. 67).

11 O artigo 101.º, n.º 1, da decisão PTU dispõe:

«Os produtos originários dos PTU podem ser importados para a Comunidade com isenção de direitos de importação.»

12 O artigo 102.º da mesma decisão prevê:

«Sem prejuízo [do artigo] 108.ºB, a Comunidade não aplicará restrições quantitativas nem medidas de efeito equivalente à importação de produtos originários dos PTU.»

13 O artigo 108.º, n.º 1, primeiro travessão, da decisão PTU remete para o seu anexo II, quanto à definição da noção de produtos originários e dos métodos de cooperação administrativa a eles relativos. Nos termos do artigo 1.º desse anexo, um produto é considerado originário dos PTU, da Comunidade ou dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (a seguir «Estados ACP») quando tenha sido inteiramente obtido ou suficientemente transformado nesses Estados.

14 O artigo 3.º, n.º 3, do referido anexo II contém uma lista dos complementos de fabrico ou transformações considerados insuficientes para conferir carácter originário a um produto proveniente, designadamente, dos PTU.

15 O artigo 6.º, n.º 2, desse anexo contém, contudo, regras ditas de «acumulação de origem CE/PTU e ACP/PTU». Dispõe:

«Quando produtos inteiramente obtidos na Comunidade ou nos Estados ACP sejam objecto de complementos de fabrico ou de transformações nos PTU, são considerados como tendo sido inteiramente obtidos nos PTU.»

16 Por força do artigo 6.º, n.º 4, do referido anexo, as regras da acumulação de origem CE/PTU e ACP/PTU são aplicáveis a «qualquer complemento de fabrico ou transformação efectuada nos PTU, incluindo as operações enumeradas no n.º 3 do artigo 3.º».

17 A Decisão 97/803 inseriu, designadamente, na decisão PTU, o artigo 108.ºB, cujo n.º 1 dispõe que «é admitida a cumulação de origem ACP/PTU referida no artigo 6.º do anexo II para uma quantidade anual de 3 00 toneladas de açúcar». A Decisão 97/803 não limitou, contudo, a aplicação da regra da acumulação de origem CE/PTU.

18 O artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU autoriza a Comissão das Comunidades Europeias a tomar «as medidas de protecção necessárias» quando «da aplicação [dessa decisão] resultarem perturbações graves num sector da actividade económica da Comunidade ou de um ou mais Estados-Membros ou o comprometimento da sua estabilidade financeira externa ou [quando] surgirem dificuldades que ameacem deteriorar um sector de actividade da Comunidade ou de uma das suas regiões [...]». Por força do artigo 109.º, n.º 2, da referida decisão, a Comissão deve escolher «as medidas que provoquem o mínimo de perturbações no funcionamento da associação e da Comunidade». Além disso, «[e]ssas medidas não devem exceder o estritamente indispensável para sanar as dificuldades que se tenham manifestado».

Medidas de protecção adoptadas em relação às importações de açúcar e de misturas de açúcar e de cacau que beneficiam da acumulação de origem CE/PTU

19 Com base no artigo 109.º da decisão PTU, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 2423/1999, de 15 de Novembro de 1999, que instaura medidas de protecção no que se refere ao açúcar do código NC 1701 e às misturas de açúcar e cacau dos códigos NC 1806 10 30 e 1806 10 90 originários dos países e territórios ultramarinos (JO L 294, p. 11).

20 Com este regulamento, aplicável até 29 de Fevereiro de 2000, a Comissão submeteu as importações de açúcar que beneficiava da acumulação de origem CE/PTU a um regime de preços mínimos e submeteu as importações de misturas de açúcar e cacau (a seguir «misturas») originárias dos PTU ao procedimento de vigilância comunitária segundo as regras previstas no artigo 308.ºD do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 253, p. 1).

21 O Reino dos Países Baixos interpôs recurso de anulação do Regulamento n.º 2423/1999. Foi negado provimento a este recurso pelo acórdão, hoje proferido, Países Baixos/Comissão (C-26/00, ainda não publicado na Colectânea).

22 A Comissão adoptou o regulamento impugnado, igualmente com base no artigo 109.º da decisão PTU.

23 Do primeiro, do quarto, do quinto, do sexto e do sétimo considerando desse regulamento resulta o seguinte:

«(1) A Comissão verificou que as importações de açúcar [...] e de misturas [...] provenientes dos [PTU] registam uma importante progressão desde 1997, nomeadamente as no estado inalterado que acumulam a origem CE/PTU; as referidas importações passaram de 0 toneladas em 1996 para mais de 48 000 toneladas em 1999 [...].

[...]

(4) Nos últimos anos, surgiram dificuldades no mercado do açúcar comunitário; esse mercado é excedentário; o consumo do açúcar é constante e situa-se em torno de 12,7 milhões de toneladas; a produção situa-se entre 16,7 e 17,8 milhões de toneladas; em consequência, qualquer importação de açúcar para a Comunidade desloca para a exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoado no mercado comunitário; são pagas restituições para esse açúcar — no limite de certas quotas — a cargo do orçamento comunitário (actualmente cerca de 520 euros/tonelada); todavia, as exportações com restituições são limitadas no seu volume pelo acordo sobre a agricultura concluído no âmbito do Uruguay Round e reduzidas de 1 555 600 toneladas na campanha de 1995/1996 para 1 273 500 toneladas na campanha de 2000/2001.

(5) Essas dificuldades são susceptíveis de destabilizar fortemente a OCM do açúcar. [P]ara a campanha de comercialização de 2000/2001, que começa em 1 de Julho de 2000, prevê-se, com base nas estimativas mais prudentes actualmente disponíveis, reduzir as quotas dos produtores comunitários de cerca de 500 000 toneladas [...] [C]ada importação suplementar de açúcar e de produtos com forte concentração de açúcar provenientes dos PTU implicará uma redução mais importante da quota dos produtores comunitários e, portanto, uma maior perda de garantia dos seus rendimentos.

(6) As importações efectuam-se num período de cerca de três meses sucessivo ao pedido de emissão dos certificados, devido ao [...] período de validade destes últimos; assim, todas as importações acrescidas, incluindo as efectuadas nos meses antes do início da campanha de 2000/2001, condicionam a situação de mercado durante a referida campanha e produzem as consequências prejudiciais mencionadas no considerando 5.

(7) Em consequência, existem dificuldades que comportam o risco de uma deterioração de um sector de actividade da Comunidade [...]»

24 Nos termos do artigo 1.º do regulamento impugnado:

«Para os produtos dos códigos NC 1701, 1806 10 30 e 1806 10 90, a acumulação de origem CE-PTU referida no artigo 6.º do anexo II da [decisão PTU] é autorizada para uma quantidade de 3 340 toneladas de açúcar durante o período de vigência do presente regulamento.

Para efeitos do respeito desse limite, para os produtos diferentes do açúcar no seu estado inalterado, é tido em conta o teor de açúcar do produto importado.»

25 Resulta do nono considerando do referido regulamento que a Comissão estabeleceu essa quota de 3 340 toneladas, tendo em conta «a soma dos volumes anuais mais elevados das importações dos produtos em causa verificados nos três anos anteriores a 1999, ano em que as importações registaram uma progressão exponencial e para as quais está em curso um inquérito do OLAF [Organismo Europeu de Luta Antifraude] na sequência de suspeitas de irregularidades».

26 Nos termos do artigo 2.º do regulamento impugnado, a importação dos produtos referidos no artigo 1. º desse regulamento fica sujeita à emissão de um certificado de importação, o qual é emitido em conformidade com as modalidades constantes dos artigos 2.º a 6.º do Regulamento (CE) n.º 2553/97 da Comissão, de 17 de Dezembro de 1997, relativo às regras de emissão dos certificados de importação relativos a determinados produtos dos códigos NC 1701, 1702, 1703 e 1704 que acumulam a origem ACP/PTU (JO L 349, p. 26), que são aplicáveis *mutatis mutandis*.

27 Por último, segundo o seu artigo 3.º, o regulamento impugnado, que entrou em vigor em 1 de Março de 2000, é aplicável até 30 de Setembro de 2000.

Pedidos das partes

28 O Governo neerlandês conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o regulamento impugnado;

— condenar a Comissão nas despesas.

29 A Comissão pede que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas.

30 Por carta entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 7 de Julho de 2000, o Reino dos Países Baixos pediu a suspensão da instância no processo pendente no Tribunal de Justiça, até que seja proferida decisão do Tribunal de Primeira Instância que ponha termo aos processos T-94/00 e T-110/00, Rica Foods e o./Comissão, que têm igualmente por objecto a anulação do regulamento impugnado. Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, fez saber que o seu pedido de suspensão visava igualmente o processo T-159/00, Rica Foods e o./Comissão.

31 Por despacho de 17 de Outubro de 2000, o presidente do Tribunal de Justiça deferiu este pedido, em aplicação dos artigos 47.°, terceiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e 82.°-A, n.° 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

32 O Tribunal de Primeira Instância negou provimento aos recursos nos referidos processos, por acórdão de 14 de Novembro de 2002, Rica Foods e o./Comissão (T-94/00, T-110/00 e T-159/00, Colect., p. II-4677).

33 Por despacho de 21 de Marco de 2001, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção do Reino de Espanha e da República Francesa em apoio dos pedidos da Comissão.

34 O Governo francês não apresentou observações escritas.

Quanto ao recurso

35 Em apoio do seu pedido de anulação do regulamento impugnado, o Reino dos Países Baixos invoca quatro fundamentos assentes, respectivamente, na violação do artigo 109.°, n.° 1, da decisão PTU e do n.° 2 do mesmo artigo, em desvio de poder e na violação do dever de fundamentação enunciado no artigo 253.° CE.

Quanto ao primeiro fundamento, assente na violação do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU

Argumentos das partes

36 No seu primeiro fundamento, o Governo neerlandês sustenta que, tratando-se da importação na Comunidade de açúcar que acumula a origem CE/PTU, a Comissão procedeu a uma apreciação manifestamente inexacta dos factos, antes de concluir pela necessidade de adoptar medidas de protecção.

37 Segundo o referido governo, as medidas de protecção revestem um carácter de excepção à luz da regulamentação comercial normalmente aplicável. Compete, portanto, à Comissão provar a existência de uma situação de excepção que necessite de medidas dessa natureza, com base em critérios de apreciação objectivos consagrados no artigo 109.º da decisão PTU. Ora, não foi o que se passou no presente caso.

38 O primeiro fundamento abrange cinco vertentes.

39 Em primeiro lugar o Governo neerlandês defende que as quantidades de açúcar e de misturas importadas dos PTU, que, segundo as estatísticas elaboradas pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat), se elevavam a cerca de 40 000 toneladas em 1999, ou seja, menos de 0,4% da produção comunitária, não podiam apresentar um risco de perturbação da organização comum de mercado do açúcar. Do mesmo modo, esta não podia ser perturbada pelas importações de misturas, uma vez que, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2038/1999, o cacau não integra a referida organização comum.

40 Em segundo lugar, o mesmo governo observa que a produção total de açúcar na Comunidade varia em mais de um milhão de toneladas de um ano para o outro. Sendo o consumo igualmente flutuante, a afirmação segundo a qual cada quantidade suplementar importada dos PTU conduziria à exportação de uma quantidade correspondente baseia-se no desconhecimento da realidade. De qualquer forma, ainda que as importações originárias dos PTU contribuíssem para o crescimento das exportações comunitárias, estas não seriam necessariamente subvencionadas.

41 Em terceiro lugar, o referido governo sustenta que as importações de açúcar em questão não eram susceptíveis de criar dificuldades para a Comunidade, atendendo às suas obrigações decorrentes dos acordos OMC. Baseando-se no despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1999, Emesa Sugar/ /Comissão (T-44/98 R II, Colect., p. II-1427, n.º 107), observa que a Comunidade dispunha de uma margem de manobra suficiente para fazer face ao aumento das importações de açúcar originárias dos PTU.

42 Em quarto lugar, o Governo neerlandês duvida que a Comissão, ao adoptar o regulamento impugnado, tenha previsto a redução das quotas de produção. De qualquer forma, essa redução não se tornou necessária por causa das importações de açúcar controvertidas em si mesmas.

43 Por último, este governo sustenta que não ficou demonstrado que as importações de açúcar em questão causaram um prejuízo aos produtores comunitários. Antes de mais, as restituições à exportação são financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) e não pelos produtores comunitários. Depois, em 1999, o açúcar foi vendido aos produtores dos PTU, a um preço igual a cerca do dobro do do mercado mundial, o que permitiu aos produtores comunitários realizar lucros substanciais. Por fim, a Comissão não demonstrou que cada tonelada importada dos PTU conduziu a uma diminuição correspondente das vendas realizadas pelos produtores comunitários.

44 Por outro lado, a tese segundo a qual as importações implicam custos para a indústria europeia do açúcar ainda é menos plausível quando se trata de importações em quantidades modestas de misturas originárias dos PTU do que no que respeita às importações de açúcar, uma vez que os produtores comunitários não elaboram essas misturas.

45 A Comissão retorque que a situação no mercado é de tal ordem que cada tonelada de açúcar importada dos PTU na Comunidade implica uma redução correspondente das quotas de produção comunitárias. Além disso, tendo em conta as capacidades de produção das empresas dos PTU, se não houver restrições, as importações de açúcar originárias desses países podem vir a implicar uma redução das quotas de produção comunitárias 40% a 50% superior à já prevista pelas instâncias comunitárias.

46 Quanto às misturas, embora seja incontestável que o cacau não integra a organização comum de mercado, também é evidente que as misturas em causa contêm uma percentagem muito elevada de açúcar. As importações de misturas originárias dos PTU são assim susceptíveis de ter, para os produtores de açúcar, consequências prejudiciais sobre a venda de açúcar aos fabricantes comunitários dessas misturas.

47 A Comissão alega igualmente que a organização comum de mercado estabeleceu quotas de produção tanto para o açúcar para consumo no mercado comunitário (açúcar A) como para o açúcar que pode ser exportado com restituição (açúcares A e B). Em seu entender, se os produtores de açúcar não puderem escoar o açúcar A no mercado comunitário, tentarão exportá-lo no âmbito de exportações necessariamente subvencionadas. Outra solução consistiria em armazenar o açúcar, mas, após alguns anos, o açúcar já não seria proposto para intervenção e, de resto, a Comissão desencoraja o recurso a este processo, tendo em conta o seu custo para o orçamento comunitário.

48 No que diz respeito ao cumprimento das obrigações que assumiu no âmbito da OMC, a Comissão remete para o n.º 56 do acórdão de 8 de Fevereiro de 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Colect., p. I-675).

49 Por fim, quanto às consequências prejudiciais para os operadores comunitários, a Comissão, remetendo para o n.º 56 do acórdão Emesa Sugar, já referido, e para o n.º 88 das conclusões do advogado-geral D. Ruiz Jarabo Colomer no mesmo processo, observa que as restituições à exportação não são todas financiadas pelo FEOGA, sendo uma parte importante destas assumida pelos produtores comunitários. Se é verdade que determinados produtores comunitários podem lucrar com as vendas de açúcar C aos produtores dos PTU, esse facto não pode compensar, segundo a Comissão, o prejuízo causado ao sector no seu conjunto.

50 O Governo espanhol defende uma posição idêntica à da Comissão. Observa que o aumento considerável, a partir de 1997, das importações de açúcar originárias dos PTU é a consequência da reforma da decisão PTU, que limitou as importações isentas de direitos na Comunidade dos produtos que acumulavam a origem ACP/ /PTU. As empresas do sector, informadas desta perspectiva desde a publicação, em 1996, da proposta de reforma, voltaram-se para os produtos que acumulavam a origem CE/PTU, aos quais essa reforma não dizia respeito. As medidas de protecção adoptadas destinavam-se assim a proteger os interesses dos produtores da Comunidade no âmbito da política agrícola comum, sem afectar a economia dos PTU, uma vez que não incidiam sobre o açúcar produzido nesses países.

51 O referido governo observa igualmente que, em 1999, o preço do açúcar no mercado mundial era de 242 EUR a tonelada, quando, em Espanha, o açúcar era vendido a 775 EUR a tonelada. Os operadores dos PTU obtiveram assim uma margem de lucro de 533 EUR por tonelada de açúcar que exportavam com isenção de direitos alfandegários para a Comunidade. Puderam, assim, comprar açúcar C e, depois de

uma transformação mínima, evitar o pagamento dos direitos de entrada, realizando com isso lucros enormes. Quanto ao preço das importações de misturas, este é igualmente inferior ao preço verificado no mercado comunitário.

52 Por outro lado, o Governo espanhol, recordando, embora, que o açúcar em causa não é produto de culturas praticadas nos PTU, observa que a decisão PTU foi tomada tendo em vista o desenvolvimento desses territórios. Ora, estes países não retiram nenhuma vantagem do valor acrescentado obtido com as operações de transformação de que depende a acumulação de origem CE/PTU, uma vez que, na prática, a transformação mínima que aí é realizada não gera emprego nem favorece o desenvolvimento desses PTU.

Apreciação do Tribunal de Justiça

53 Antes de mais, há que recordar que as instituições comunitárias dispõem de um amplo poder de apreciação para a aplicação do artigo 109.º da decisão PTU (v., neste sentido, acórdãos de 11 de Fevereiro de 1999, Antillean Rice Mills e o./Comissão, C-390/95 P, Colect., p. I-769, n.º 48, e de 22 de Novembro de 2001, Países Baixos/ /Conselho, C-110/97, Colect., p. I-8763, n.º 61, e Países Baixos/Conselho, C-301/97, Colect., p. I-8853, n.º 73).

54 Nestas condições, incumbe ao órgão jurisdicional comunitário limitar-se a examinar se o exercício desse poder não está viciado por erro manifesto ou por desvio de poder, ou ainda se as instituições comunitárias não ultrapassaram manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v. acórdãos, já referidos, Antillean Rice Mills e o./Comissão, n.º 48; Países Baixos/Conselho, C-110/97, n.º 62, e Países Baixos/ /Conselho, C-301/97, n.º 74).

55 Esta limitação da intensidade da fiscalização do órgão jurisdicional comunitário impõe-se particularmente se, como no caso *sub judice*, as instituições comunitárias forem levadas a efectuar arbitragens entre interesses divergentes e a fazer assim opções no âmbito das decisões políticas que se prendem com as suas responsabilidades próprias (v., neste sentido, acórdão Emesa Sugar, já referido, n.º 53).

56 Nos termos do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU, a Comissão «pode» tomar medidas de protecção «[s]e da aplicação [dessa decisão] resultarem perturbações graves num sector da actividade económica da Comunidade ou de um ou mais Estados-Membros ou o comprometimento da sua estabilidade financeira externa» ou «se surgirem dificuldades que ameacem deteriorar um sector de actividade da Comunidade ou de uma das suas regiões». O Tribunal de Justiça, no n.º 47 do seu acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, considerou que, no primeiro caso evocado no referido número, deve ser demonstrada a existência de um nexo de causalidade porque as medidas de protecção devem ter por objecto sanar ou atenuar as dificuldades verificadas no sector considerado, e que, ao invés, tratando-se do segundo caso, não se exige que as dificuldades que justificam a adopção de uma medida de protecção resultem da aplicação da decisão PTU.

57 A Comissão baseou o regulamento impugnado no segundo dos casos previstos no artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU. Com efeito, resulta do sétimo considerando deste regulamento que a Comissão tomou a medida de protecção em litígio quando «exist [iam] dificuldades que comporta[vam] o risco de deterioração de um sector de actividade da Comunidade».

58 Resulta mais particularmente do quarto ao sexto considerando do referido regulamento que o recurso ao artigo 109.º da decisão PTU foi motivado pelo facto de as importações de açúcar e de misturas que acumulam a origem CE/PTU implicarem o risco de uma deterioração importante do funcionamento da organização comum de mercado no sector do açúcar e de efeitos bastante prejudiciais para os operadores comunitários desse sector.

59 O primeiro fundamento abrange cinco vertentes, das quais as quatro primeiras estão relacionadas, no essencial, com a existência de risco de perturbação da organização comum de mercado do açúcar, e a quinta, com o risco de consequências prejudiciais para os operadores comunitários.

Quanto à existência de risco de perturbação para a organização comum de mercado do açúcar

60 Em primeiro lugar, o Governo neerlandês sustenta que, tendo em conta as quantidades mínimas de açúcar importadas ao abrigo do regime da acumulação de origem CE/PTU, não existia qualquer dificuldade na acepção do artigo 109.°, n.° 1, da decisão PTU.

61 Quanto a este aspecto, resulta do primeiro e do quinto considerando do regulamento impugnado que a Comissão verificou a existência de uma «grande progressão», a partir de 1997, das importações de açúcar originárias dos PTU sob o regime de acumulação de origem CE/PTU e que o funcionamento da organização de mercado corria, por esse facto, o risco de ser «fortemente desestabilizado». O quarto considerando desse regulamento refere, a esse respeito:

«[O mercado do açúcar comunitário] é excedentário; o consumo do açúcar é constante e situa-se em torno de 12,7 milhões de toneladas; a produção situa-se entre 16,7 e 17,8 milhões de toneladas; em consequência, qualquer importação de açúcar para a Comunidade desloca para a exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoado no mercado comunitário; são pagas restituições para esse açúcar — no limite de certas quotas — a cargo do orçamento comunitário (actualmente cerca de 520 euros/tonelada); todavia, as exportações com restituições são limitadas no seu volume pelo acordo sobre a agricultura concluído no âmbito do Uruguay Round e reduzidas de 1 555 600 toneladas na campanha de 1995/1996 para 1 273 500 toneladas na campanha de 2000/2001.»

62 Deve recordar-se, como o Tribunal de Justiça constatou no n.º 56 do acórdão Emesa Sugar, já referido, que, em 1997, já existia um excedente da produção comunitária de açúcar de beterraba em relação à quantidade consumida na Comunidade, ao qual se juntavam as importações de açúcar de cana provenientes dos Estados ACP, para fazer face à procura específica deste produto, e a obrigação de a Comunidade importar uma certa quantidade de açúcar de países terceiros, devido aos acordos OMC. Além disso, a Comunidade era igualmente obrigada a subvencionar as exportações de açúcar, sob a forma de restituições à exportação e nos limites dos ditos acordos OMC. Nestas condições, e tendo em conta o aumento crescente das importações de açúcar originárias dos PTU a partir de 1997, a Comissão pôde considerar, justificadamente, que qualquer quantidade suplementar desse produto, mesmo que mínima relativamente à produção comunitária, que acedesse ao mercado da Comunidade, obrigaria as instituições desta última a aumentar o montante das subvenções à exportação, dentro dos limites supra-referidos, ou a reduzir as quotas dos produtores europeus, o que perturbaria a organização comum de mercado do açúcar, cujo equilíbrio já era precário, e seria contrário aos objectivos da política agrícola comum.

63 Além disso, embora seja verdade que as misturas não integram a organização comum de mercado do açúcar, tal como resulta do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2038/1999, o aumento das importações destes produtos originários dos PTU, geralmente com um forte teor de açúcar, apresenta contudo um risco de perturbação do funcionamento da organização comum de mercado no sector do açúcar, na medida em que estas importações podem afectar a possibilidade de os produtores comunitários venderem açúcar aos fabricantes comunitários dessas misturas.

64 Por conseguinte, o Governo neerlandês não demonstrou que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que as importações de açúcar e de misturas originárias dos PTU tinham aumentado consideravelmente entre 1997 e 1999 e que esse aumento, mesmo que mínimo relativamente à produção comunitária, dava lugar a «dificuldades», na acepção do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU.

65 Consequentemente, improcede a primeira vertente do primeiro fundamento.

66 Em segundo lugar, o Governo neerlandês contesta a afirmação da Comissão, contida no quarto considerando do regulamento impugnado, segundo a qual qualquer importação suplementar de açúcar «desloca para a exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoada no mercado», uma vez que tanto a produção como o consumo de açúcar na Comunidade flutuam de um ano para o outro. O referido governo põe igualmente em dúvida o facto de as exportações em causa serem subvencionadas.

67 A este respeito, basta recordar que a produção comunitária é superior ao consumo de açúcar na Comunidade, o que o Governo neerlandês não contesta, e que esta última é, além disso, obrigada a importar uma determinada quantidade de açúcar de países terceiros, por força dos acordos OMC (acórdão Emesa Sugar, já referido, n.º 56).

68 Tendo em conta a situação excedentária do mercado comunitário de açúcar, a circunstância de a produção e o consumo de açúcar na Comunidade poderem variar de um ano para o outro é irrelevante, como observou o advogado-geral no n.º 71 das suas conclusões.

69 Devido, precisamente, a esta situação excedentária, qualquer importação suplementar sob o regime da acumulação de origem CE/PTU aumenta o excedente de açúcar no mercado comunitário e conduz a um aumento das exportações subvencionadas (v. acórdão Emesa Sugar, já referido, n.º 56).

70 Quanto a este último aspecto, a Comissão não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que as exportações causadas pelas importações de açúcar originárias dos PTU constituíam exportações subvencionadas, uma vez que o açúcar importado originário dos PTU que substitui o açúcar comunitário deve ele mesmo ser exportado para manter o equilíbrio da organização comum dos mercados.

71 Consequentemente, a segunda vertente do primeiro fundamento deve igualmente ser afastada.

72 Em terceiro lugar, o Governo neerlandês alega que os acordos OMC ofereciam ainda uma margem de manobra suficiente para permitir as importações em questão na Comunidade.

73 A este respeito, deve observar-se que, mesmo na hipótese de as exportações suplementares de açúcar com restituição que as importações de açúcar originárias dos PTU tivessem podido originar não atingissem os montantes e as quantidades fixados nos acordos OMC, o Governo neerlandês não demonstrou que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação, por um lado, ao ter em conta a finalidade dos referidos acordos, que consiste em limitar gradualmente as subvenções à exportação, e, por outro, ao considerar que as importações acrescidas de açúcar, sob o regime de acumulação de origem CE/PTU, elevavam, por sua vez, o montante total das subvenções à exportação e tinham criado o risco de uma desestabilização do sector do açúcar comunitário, como o Tribunal de Primeira Instância observou no n.º 139 do acórdão Rica Foods e o./Comissão, já referido.

74 Consequentemente, a terceira vertente do primeiro fundamento deve ser afastada.

75 Em quarto lugar, no que respeita às dúvidas expressas pelo Governo neerlandês quanto à intenção de a Comissão, quando adoptou o regulamento impugnado, reduzir as quotas de produção comunitárias, basta verificar que não foi apresentado pelo Governo neerlandês nenhum elemento de prova em apoio das suas alegações.

76 Consequentemente, a quarta vertente do primeiro fundamento também não pode ser acolhida.

Quanto às consequências para os produtores comunitários

77 Resulta do quinto considerando do regulamento impugnado que as importações em questão criavam o risco de conduzir a «uma maior perda de garantia dos [...] rendimentos» para os produtores comunitários de açúcar.

78 Contrariamente ao que sustenta o Governo neerlandês em apoio da quinta vertente do seu primeiro fundamento, a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação ao adiantar esse motivo para justificar a adopção da medida de protecção controvertida.

79 Com efeito, em primeiro lugar, é evidente que a deterioração ou a ameaça de deterioração de uma organização comum de mercado pode tornar necessária uma redução das quotas de produção e, dessa forma, afectar directamente o rendimento dos produtores comunitários.

80 Depois, as restituições à exportação são financiadas, em grande parte, pelos produtores comunitários, através de cotizações à produção fixadas todos os anos

pela Comissão. Ora, conforme resulta do n.º 70 do presente acórdão, a Comissão pôde legitimamente considerar que as importações em causa podiam provocar um aumento do volume de exportações subvencionadas e, consequentemente, uma subida da cotização à produção a cargo dos produtores comunitários.

81 Por último, mesmo supondo que determinados produtores tenham podido, como sustenta o Governo neerlandês, realizar lucros importantes com a venda de açúcar C aos operadores dos PTU, praticando preços consideravelmente superiores ao preço do mercado mundial, esta afirmação, que não assenta em nenhum elemento de prova preciso, não é de natureza a pôr em causa a apreciação da Comissão segundo a qual as importações em questão comportavam um risco de perturbação do sector do açúcar, susceptível, em particular, de conduzir a um aumento do montante das subvenções à exportação ou a uma redução das quotas de produção.

82 Consequentemente, improcede a quinta vertente do primeiro fundamento.

83 Tendo em conta o conjunto das considerações antecedentes, há que julgar improcedente o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, assente na violação do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU

Argumentos das partes

84 No seu segundo fundamento, o Governo neerlandês adianta que a Comissão violou o princípio da proporcionalidade enunciado no artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU. Este fundamento abrange quatro vertentes.

85 Em primeiro lugar, o referido governo critica a Comissão por ter ignorado o estatuto preferencial dos produtos originários dos PTU, tal como foi estabelecido pela decisão PTU, comparativamente ao regime aplicável aos produtos originários dos Estados ACP.

86 Em segundo lugar, o regulamento impugnado foi adoptado sem que a Comissão tivesse medido as consequências negativas da sua aplicação para os PTU em causa e para as empresas interessadas.

87 Em terceiro lugar, mesmo supondo que o mercado comunitário do açúcar apresente dificuldades, o objectivo prosseguido pela Comissão poderia ter sido alcançado através de uma medida menos penalizante para os PTU e para as empresas interessadas, como a imposição de um preço mínimo de venda.

88 Em quarto lugar, o artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado, na medida em que torna aplicável o artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2553/97, é igualmente contrário ao princípio da proporcionalidade. Com efeito, o montante da garantia prevista por esta última disposição, em matéria de certificados de importação, é igual a 50% do direito da pauta aduaneira comum aplicável no dia da apresentação do pedido, o qual se elevava então a 43,7 EUR por 100 quilogramas. Ora, até 1 de Março de 2000, o montante da garantia prevista para o açúcar abrangido pelo regime de acumulação de origem CE/PTU elevava-se a 0,3 ecu por 100 quilogramas. Segundo o Governo neerlandês, em aplicação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1464/95 da Comissão, de 27 de Junho de 1995, que estabelece regras especiais de aplicação do regime dos certificados de importação e de exportação no sector do açúcar (JO L 144, p. 14), a garantia a constituir para o açúcar originário dos Estados ACP e de países terceiros também tinha sido fixada em 0,3 ecu por 100 quilogramas.

89 O Governo neerlandês considera assim que o montante da garantia prevista no artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2553/97 é desproporcionado relativamente ao montante da garantia a constituir para a importação de açúcar originário dos Estados ACP e dos países terceiros.

90 A Comissão retorque, em primeiro lugar, que a situação dos PTU difere da dos Estados ACP e dos países terceiros, uma vez que o açúcar não é produzido nos PTU. A regra da acumulação de origem ao abrigo da qual os PTU exportam actualmente açúcar e misturas para a Comunidade não figura nos acordos celebrados com os Estados ACP e outros países terceiros. Nestas condições, o referido governo não pode validamente sustentar que uma limitação do mecanismo da acumulação de origem constitui uma ofensa à posição privilegiada em que se encontram os PTU relativamente aos Estados ACP e aos países terceiros.

91 A Comissão observa de seguida que as circunstâncias não lhe permitiram analisar em profundidade as consequências, para a economia desses países e para a indústria em causa, da fixação de quotas para as importações originárias dos PTU. O estudo que mandou realizar sobre este assunto deverá permitir-lhe apresentar ao Conselho uma proposta de regulamento permanente nessa matéria.

92 A Comissão alega igualmente que a redução das quotas de produção comunitárias tem consequências graves para os operadores comunitários, ao passo que só são limitadas as importações de açúcar que beneficia da acumulação de origem. Além disso, uma vez que os PTU não produzem açúcar, o contingente determinado numa base anual de 5 726 toneladas representa cerca do dobro do que está previsto na Decisão 97/803 para a importação de açúcar sob o regime da acumulação de origem ACP/PTU e que o Tribunal de Justiça não julgou ilegal no seu acórdão Emesa Sugar, já referido.

93 Por fim, no que diz respeito à aplicabilidade do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2553/97, a Comissão observa que a garantia prevista nesta disposição tem por finalidade tornar efectiva a importação da quantidade objecto do pedido e evitar assim que sejam pedidos certificados para fins especulativos. Esta razão justifica, a seu ver, a diferença que existe entre esta garantia e a que é imposta aquando da importação de açúcar originário dos Estados ACP e dos países terceiros.

94 O Governo espanhol retoma, no essencial, a argumentação da Comissão. Alega, em particular, que o facto de a própria decisão PTU prever a possibilidade de adopção de medidas de protecção corrobora a compatibilidade das medidas controvertidas com o regime de associação dos PTU.

Apreciação do Tribunal de Justiça

95 Nos termos do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU:

«[...] [D]evem escolher-se prioritariamente as medidas que provoquem o mínimo de perturbações no funcionamento da associação e da Comunidade. Essas medidas não devem exceder o estritamente indispensável para sanar as dificuldades que se tenham manifestado.»

96 No presente caso, a fim de obviar às dificuldades que se manifestaram no mercado comunitário, o artigo 1.º do regulamento impugnado limita as importações de açúcar e de misturas que acumulam a origem CE/PTU a uma quantidade máxima de 3 340 toneladas para o período considerado. Resulta do nono considerando do referido regulamento que esse número representa a «a soma dos volumes anuais mais elevados das importações dos produtos em causa verificados nos três anos posteriores a 1999, ano em que as importações registaram uma progressão exponencial e para as quais está em curso um inquérito do OLAF na sequência de suspeitas de irregularidades; as importações dos produtos dos códigos NC 1806 10 30 e 1806 10 90 devem também ser objecto [...] das medidas de protecção, atendendo ao forte teor de açúcar e aos efeitos prejudiciais para a OCM do açúcar, de natureza idêntica aos do açúcar no seu estado inalterado; esta medida deverá assegurar que as quantidades de produtos à base de açúcar importadas originárias dos PTU não excedam um volume que possa provocar perturbações da OCM do açúcar [e] garantir-lhes, ao mesmo tempo, uma saída comercial.»

97 Em primeiro lugar, no que diz respeito ao argumento assente na violação do estatuto preferencial de que beneficia o açúcar originário dos PTU, em relação ao açúcar proveniente dos Estados ACP, basta verificar que o artigo 109.º da decisão PTU prevê, precisamente, a possibilidade de a Comissão adoptar medidas de protecção nas circunstâncias aí referidas. O facto de a Comissão ter adoptado uma dessas medidas relativamente a determinados produtos originários dos PTU não é susceptível de pôr em causa o estatuto preferencial de que gozam, nos termos do artigo 101.º, n.º 1, da decisão PTU, os produtos originários desses países. Uma medida de protecção é, com efeito, por natureza, excepcional e temporária.

98 Além disso, no presente caso, como o Tribunal de Primeira Instância salientou no n.º 205 do acórdão Rica Foods e o./Comissão, já referido, só são objecto do regulamento impugnado o açúcar e as misturas importados sob o regime de acumulação de origem CE/PTU, não se impondo nenhum limite no que diz respeito às importações de açúcar originário dos PTU, segundo as regras de origem normais, se essa produção existisse.

99 Consequentemente, a primeira vertente do segundo fundamento deve ser afastada.

100 Em segundo lugar, quanto ao argumento assente na violação da obrigação de informação prévia sobre as consequências negativas que a medida de protecção poderia ter para a economia dos PTU em causa e para as empresas interessadas, há que observar que, na data em que o regulamento impugnado foi adoptado, já tinham sido interpostos recursos tanto para o Tribunal de Justiça como para o Tribunal de Primeira Instância, a propósito das condições de importação do açúcar originário das Antilhas Neerlandesas e de Aruba (v., designadamente, sobre a mesma problemática, acórdão Emesa Sugar, já referido, relativamente às importações de açúcar que acumula a origem ACP/PTU; acórdãos Países Baixos/Comissão, C-26/00, já referido, e de 17 de Janeiro de 2002, Rica Foods/Comissão, T-47/00, Colect., p. II-113, no que diz respeito às importações de açúcar que acumula a origem CE/PTU). Além disso, como resulta dos n.os 28 a 30 do acórdão Países Baixos/Comissão, já referido, a adopção do Regulamento n.º 2423/1999 foi precedida de uma concertação entre a Comissão, o Reino dos Países Baixos e os outros Estados-Membros, durante a qual a questão das consequências económicas da medida de protecção prevista teve de ser discutida.

101 Resulta do que antecede que a Comissão estava informada da situação particular das Antilhas Neerlandesas e de Aruba quando pretendeu adoptar o regulamento impugnado e que pôde assim apreciar o impacto deste último na economia dos PTU em causa e na situação das empresas interessadas.

102 Consequentemente, a segunda vertente do segundo fundamento deve ser afastada.

103 Em terceiro lugar, quanto à alegada possibilidade de se recorrer a uma medida mais apropriada e menos restritiva que a prevista pelo regulamento impugnado para se atingir os objectivos prosseguidos pela Comissão, como a imposição de um preço mínimo de venda, recorde-se que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do adequado e do necessário à realização dos objectivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos penalizante, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos (acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 13; de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o., C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.º 41; Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, n.º 52; e de 12 de Julho de 2001, Jippes e o., C-189/01, Colect., p. I-5689, n.º 81).

104 No que diz respeito à fiscalização jurisdicional do respeito desse princípio, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe designadamente a Comissão em matéria de medidas de protecção, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada neste domínio, em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida (v., neste sentido, acórdão Países Baixos/Conselho, C-301/97, já referido, n.º 135, e jurisprudência referida).

105 Assim, no caso em apreço, não compete ao Tribunal de Justiça verificar se a disposição adoptada pela Comissão constituía a única ou a melhor medida que podia ser tomada, mas sim fiscalizar se a mesma era manifestamente inapropriada.

106 Ora, a esse respeito, o Governo neerlandês não apresentou provas de que a limitação a 3 340 toneladas da quantidade de açúcar que acumula a origem CE/PTU, susceptível de ser importada na Comunidade, durante o período abrangido pelo regulamento impugnado, com isenção de direitos aduaneiros, era manifestamente inapropriada para realizar o objectivo prosseguido.

107 A terceira vertente do segundo fundamento deve, por conseguinte, ser afastada.

108 Por último, no que diz respeito à contestação da validade do artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado, há que observar que o objectivo prosseguido pela Comissão, ao impor uma garantia de um montante elevado para a importação de açúcar que acumula a origem CE/PTU, consistia, conforme a mesma sublinhou, em evitar os comportamentos especulativos.

109 Uma garantia deste tipo não priva as empresas realmente interessadas da possibilidade de exportarem açúcar para a Comunidade. Com efeito, embora o montante da garantia deva, é certo, ser pago para a obtenção de certificados de importação, este montante é restituído à empresa se a operação de importação for executada (v., neste sentido, acórdão Países Baixos/Conselho, C-110/97, já referido, n.º 132).

110 Nestas condições, não ficou demonstrado que a medida controvertida era manifestamente inapropriada ou excessiva para atingir o objectivo prosseguido pela Comissão.

111 Não sendo igualmente de acolher a quarta vertente, deve julgar-se improcedente no seu conjunto o segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento, assente em desvio de poder

Argumentos das partes

112 No seu terceiro fundamento, o Governo neerlandês critica a Comissão por ter procurado instituir restrições às importações de açúcar sob o regime de acumulação de origem CE/PTU, que o Conselho não tinha, contudo, previsto aquando das reformas sucessivas da decisão PTU.

113 Ora, o artigo 109.º da decisão PTU não confere à Comissão o poder discricionário para corrigir ou completar uma decisão do Conselho quando os efeitos desta última, previstos ou apenas pretendidos, se produzem em seguida. Esta argumentação é tanto mais pertinente quanto, no caso em apreço, o Conselho renunciou, quando prorrogou a Decisão 91/482, a tomar medidas respeitantes ao açúcar que acumula a origem CE/PTU e às misturas.

114 A Comissão retorque que, no seu acórdão de 10 de Fevereiro de 2000, Antilhas Neerlandesas/Comissão (T-32/98 e T-41/98, Colect., p. II-201), o Tribunal de Primeira Instância não considerou que ela tivesse excedido os seus poderes.

115 O Governo espanhol considera que o Reino dos Países Baixos não adiantou nenhum indício susceptível de demonstrar que o regulamento impugnado não foi adoptado com o fim de evitar a deterioração do sector do açúcar comunitário.

Apreciação do Tribunal de Justiça

116 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, constitui desvio de poder o facto de uma instituição exercer as suas competências com a finalidade exclusiva ou, pelo menos, determinante de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (v., designadamente, acórdãos de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho, C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 69, e de 14 de Maio de 1998, Windpark Groothusen/Comissão, C-48/96 P, Colect., p. I-2873, n.º 52).

117 No presente caso, resulta da análise do primeiro fundamento que a Comissão pôde considerar, com razão, que as importações de açúcar que acumula a origem CE/PTU constituíam «dificuldades», na acepção do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU, susceptíveis de perturbar o funcionamento da organização comum de mercado do açúcar.

118 Além disso, o Governo neerlandês não adiantou nenhum indício do qual resultasse que o regulamento impugnado não foi adoptado com a finalidade de obviar às perturbações verificadas ou de evitar perturbações mais graves no mercado comunitário do açúcar. A este respeito, o simples facto de o Conselho ter introduzido, no artigo 108.ºB da decisão PTU, uma limitação quantitativa para o açúcar de origem ACP/PTU não afecta de forma alguma o poder que a Comissão retira do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU, de tomar as medidas de protecção necessárias no que diz respeito ao açúcar ou a qualquer outro produto originário dos PTU, se as condições para a adopção dessas medidas estiverem reunidas.

119 Consequentemente, o terceiro fundamento improcede igualmente.

Quanto ao quarto fundamento, assente na violação do dever de fundamentação

Argumentos das partes

120 No seu quarto fundamento, o Governo neerlandês sustenta que o regulamento impugnado não contém qualquer fundamentação:

— das razões por que a Comissão considerou necessário, a partir de 1 de Março de 2000, tomar medidas ainda mais estritas do que as respeitantes ao período anterior;

— da adopção de restrições idênticas para o açúcar e as misturas originários dos PTU, quando o Regulamento n.º 2423/1999 previa medidas diferentes para esses dois tipos de produtos;

— do risco de degradação da situação no mercado do açúcar comunitário, resultante das importações reduzidas de açúcar e de misturas que acumulam a origem CE/PTU;

— da derrogação introduzida na posição preferencial de que beneficiam os PTU em relação aos Estados ACP e aos países terceiros.

121 Além disso, o Governo neerlandês alega que a fundamentação para a fixação da quota em 3 340 toneladas é insuficiente. A Comissão não teve em conta o facto de as importações de açúcar que acumula a origem CE/PTU só terem começado em 1999 e de as importações desses produtos terem sido estimuladas pelo Conselho.

122 A Comissão considera, pelo contrário, que a fundamentação do regulamento impugnado satisfaz as exigências impostas pela jurisprudência na medida em que deixa transparecer claramente o raciocínio seguido pelo autor do acto. A jurisprudência não exige que a Comissão exponha as razões por que toma uma medida diferente da tomada uns meses antes. O preâmbulo do regulamento indica, de qualquer forma, a razão dessa mudança de orientação.

123 O Governo espanhol defende uma posição idêntica à da Comissão. Acrescenta que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, na presença de um acto de alcance geral, como no presente caso, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adopção e, por outro, os objectivos gerais que o seu autor se propõe atingir. Se o acto impugnado evidenciar, no essencial, o objectivo prosseguido pela instituição em causa, é excessivo exigir a fundamentação específica das diferentes opções de natureza técnica efectuadas. Esta posição justifica-se tanto mais quanto, no caso vertente, as instituições comunitárias dispõem de uma ampla margem de apreciação na escolha dos meios necessários para a realização de uma política complexa.

Apreciação do Tribunal de Justiça

124 Recorde-se que, de acordo com jurisprudência assente, a fundamentação exigida no artigo 253.º CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer,

de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao tribunal comunitário exercer a sua fiscalização. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto preenche as exigências do artigo 253.º CE deve ser apreciada à luz não só da sua letra mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., designadamente, acórdãos de 4 de Fevereiro de 1997, Bélgica e Alemanha/ /Comissão, C-9/95, C-23/95 e C-156/95, Colect., p. I-645, n.º 44, e de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 63).

125 É forçoso concluir que do primeiro ao sétimo considerando do regulamento impugnado a Comissão expôs as dificuldades que surgiram no mercado comunitário do açúcar, as razões por que essas dificuldades eram susceptíveis de implicar uma deterioração do funcionamento da organização comum de mercado e efeitos prejudiciais para os operadores comunitários, designadamente, devido ao sério risco de se ter de reduzir as quotas de produção comunitárias. Além disso, esta instituição esclareceu, no nono considerando do referido regulamento, inteiramente reproduzido no n.º 96 do presente acórdão, os motivos que a levaram a fixar o contingente em questão.

126 Nestas condições, contrariamente ao que sustenta o Governo neerlandês, o preâmbulo do regulamento impugnado revela de forma clara e inequívoca o raciocínio seguido pela Comissão, de forma a permitir aos interessados conhecer os motivos que justificam as medidas tomadas e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização, como resulta, de resto, da análise dos fundamentos que precedem. Além disso, o Reino dos Países Baixos esteve estreitamente associado ao processo de elaboração do regulamento impugnado.

127 Não sendo igualmente de acolher o quarto fundamento, há que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

128 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino dos Países Baixos e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Em conformidade com o n.º 4 do mesmo artigo, o Reino de Espanha e a República Francesa suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas.

3) O Reino de Espanha e a República Francesa suportarão as suas próprias despesas.

Assinaturas.