CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER apresentadas em 17 de Fevereiro de 2005 [1]

1. Em 1999 e em 2000, a Comissão das Comunidades Europeias adoptou medidas de protecção relativamente a certas importações de açúcar e de cacau provenientes dos países e territórios ultramarinos (PTU). A Comissão considerou que as importações controvertidas prejudicavam o funcionamento da organização comum de mercado no sector do açúcar.

2. Estas medidas de protecção foram objecto de vários recursos interpostos, nomeadamente, pela sociedade Rica Foods (Free Zone) NV (a seguir «Rica Foods») para o Tribunal de Primeira Instância e pelo Reino dos Países Baixos para o Tribunal de Justiça.

3. Os recursos interpostos pela Rica Foods foram julgados inadmissíveis ou improcedentes pelo Tribunal de Primeira Instância em três acórdãos de 17 de Janeiro de 2002 [2] e de 14 de Novembro de 2002 [3]. Dois destes acórdãos foram, por sua vez, objecto de um recurso, apreciado nas conclusões que hoje apresento nos processos Rica Foods/Comissão (C-40/03 P e C-41/03 P).

4. No que respeita aos recursos interpostos pelo Reino dos Países Baixos, o Tribunal de Justiça tinha suspendido a sua apreciação até serem proferidos os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância nos processos atrás referidos. Estes recursos são apreciados nas presentes conclusões.

I — Enquadramento jurídico

5. As normas pertinentes para a apreciação dos processos são as normas relativas à organização comum de mercado no sector do açúcar (ponto A) e as relativas ao regime de associação dos PTU à Comunidade (ponto B).

1 — Língua original: francês.

2 — Acórdão Rica Foods/Comissão (T-47/00, Colect., p. II-113).

3 — Acórdãos Rica Foods e o./Comissão (T-94/00, T-110/00 e T-159/00, Colect., p. II-4677, a seguir «acórdão Rica Foods II») e Rica Foods e Free Trade Foods/Comissão (T-332/00 e T-350/00, Colect., p. II-4755, a seguir «acórdão Rica Foods III»).

A — *A organização comum de mercado no sector do açúcar*

6. O Regulamento (CE) n.º 2038/1999 do Conselho, de 13 de Setembro de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar [4], procedeu à codificação do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981 [5], que tinha estabelecido esta organização comum, depois das suas várias alterações. Esta organização comum tem por objecto regular o mercado do açúcar comunitário para aumentar o emprego e o nível de vida dos produtores de açúcar comunitários.

7. O apoio à produção comunitária, através de preços garantidos, está limitado às quotas nacionais de produção (quotas A e B) atribuídas pelo Conselho a cada Estado-Membro, que as reparte seguidamente entre os seus produtores. O açúcar abrangido pela quota B (açúcar B) está sujeito, comparativamente ao da quota A (açúcar A), a um direito nivelador sobre a produção mais elevado. 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.

8. Com excepção das exportações do 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.

9. 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 (OMC) (a seguir «acordos OMC»), dos quais a Comissão é parte, em conformidade com a decisão 94/800/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994 [6]. O mais tardar a partir da campanha de 2000/2001, a quantidade de açúcar exportado com restituição e o montante total das restituições deviam limitar-se a 1 273 500 toneladas e a 499,1 milhões de euros, o que representa uma diminuição de, respectivamente, 20% e 36% em relação aos números respeitantes à campanha de 1994/1995.

B — *O regime de associação dos PTU à Comunidade*

10. O artigo 3.º, n.º 1, alínea s), CE, dispõe que a acção da Comunidade implica a associação dos PTU, com o objectivo de

4 — JO L 252, p. 1.

5 — Regulamento do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 177, p. 4, EE 03 F22 p. 80).

6 — Decisão 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).

incrementar as trocas comerciais e prosseguir em comum o esforço de desenvolvimento económico e social.

11. Nos termos do artigo 299.°, n.° 3, CE e do anexo II do Tratado CE, Aruba e as Antilhas Neerlandesas fazem parte dos PTU.

12. Nos termos do artigo 182.° CE, a associação visa promover o desenvolvimento económico e social dos PTU e estabelecer relações económicas estreitas entre eles e a Comunidade no seu conjunto. O artigo 183.°, n.° 1, CE, precisa que os Estados-Membros aplicarão às suas trocas comerciais com os PTU o mesmo regime que aplicam entre si por força do Tratado.

13. Nos termos do artigo 187.° CE, o Conselho adoptou várias decisões que estabelecem as modalidades e o processo de associação entre os PTU e a Comunidade. A decisão pertinente no caso em apreço é a Decisão 91/482/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1991 [7], que, nos termos do seu artigo 240.°, n.° 1, é aplicável durante um período de dez anos a partir de 1 de Março de 1990.

14. 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 [8]. Além disso, em 25 de Fevereiro de 2000, o Conselho prorrogou esta decisão até 28 de Fevereiro de 2001 [9].

15. Nos termos do artigo 101.°, n.° 1, da decisão PTU, os produtos originários dos PTU podem ser importados para a Comunidade com isenção de direitos aduaneiros. O artigo 102.° da referida decisão acrescenta que «[s]em prejuízo [do artigo] 108.°-B, a Comunidade não aplicará restrições quantitativas nem medidas de efeito equivalente à importação de produtos originários dos PTU».

16. O artigo 108.°, n.° 1, primeiro travessão, da decisão PTU remete para o seu anexo II (a seguir «anexo II»), quanto à definição, nomeadamente, da noção de «produtos originários». Nos termos do artigo 1.° 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 aí inteiramente obtido ou suficientemente transformado.

7 — Decisão relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia (JO L 263, p. 1).

8 — JO L 329, p. 50 (a seguir, juntamente com a Decisão 91/482, «decisão PTU»).

9 — V. Decisão 2000/169/CE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 2000, que prorroga a Decisão 91/482 (JO L 55, p. 67).

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

18. O artigo 6.º, n.º 2, do anexo II dispõe, todavia: «[q]uando 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.» Trata-se das regras denominadas «da cumulação de origem CE-PTU e ACP-PTU».

19. Por força do artigo 6.º, n.º 4, do anexo II, estas regras da cumulação 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».

20. A Decisão 97/803 limitou, todavia, a aplicação destas regras de cumulação ao inserir, na Decisão 91/482, o artigo 108.º-B. O n.º 1 deste artigo dispõe que «é admitida a cumulação de origem ACP-PTU referida no artigo 6.º do anexo II para uma quantidade anual de 3 000 toneladas de açúcar». A Decisão 97/803 não limitou, contudo, a aplicação da regra da cumulação de origem CE/PTU.

II — As medidas de protecção controvertidas

21. O artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU permite à Comissão tomar «as medidas de protecção necessárias» em duas hipóteses. A primeira é quando «da aplicação da [decisão PTU] 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». A segunda hipótese é quando «surgirem dificuldades que ameacem deteriorar um sector de actividade da Comunidade ou de uma das suas regiões».

22. Em ambos os casos a Comissão deve, porém, por força do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU, escolher «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».

23. Em 15 de Novembro de 1999, a Comissão adoptou, com base no artigo 109.º da decisão PTU, o Regulamento (CE) n.º 2423/1999, 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 PTU [10].

24. O preâmbulo deste texto indica:

«(1) Nos últimos meses surgiram dificuldades que implicam um risco de deterioração importante no sector do açúcar na Comunidade; essas dificuldades decorrem da grande progressão, a partir de 1997, das importações de açúcar no seu estado tal e qual, acumulando a origem CE-PTU (Comunidade Europeia/países e territórios ultramarinos), e sob a forma de misturas de açúcar e de cacau [...] originários dos países e territórios ultramarinos [...];

(2) Essas importações comportam o risco de uma deterioração importante do funcionamento da organização comum de mercado do sector do açúcar na Comunidade e de efeitos bastante prejudiciais para os operadores comunitários do sector do açúcar;

(3) O funcionamento da organização de mercado corre o risco de ser fortemente desestabilizado: o consumo de açúcar é constante no mercado comunitário; assim, qualquer importação de açúcar na Comunidade, a preços inferiores ao de intervenção, faz deslocar para exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoada no mercado; em relação a esse açúcar, são pagas restituições por conta do orçamento comunitário (actualmente, cerca de 520 euros/tonelada). O volume dessas exportações está limitado pelos acordos do GATT, pelo que tais importações reduzem a possibilidade de se exportar açúcar ao abrigo de quotas; para fazer face à questão, deveria prever-se a redução das quotas de produção comunitárias;

(4) Os operadores comunitários do sector do açúcar correm também o risco de sofrerem prejuízos com essas importações adicionais. Com efeito, a organização comum de mercado (OCM) do açúcar caracteriza-se, por um lado, pelo princípio do autofinanciamento, a cargo dos produtores comunitários de açúcar, do escoamento dos excedentes de açúcar produzido na Comunidade — nomeadamente pelas restituições à exportação — e, por outro, por um preço mínimo que os produtores europeus de açúcar devem pagar pelas beterrabas que constituem a sua matéria-prima. Quando essas importações de açúcar, no seu estado tal e qual ou sob a forma de produtos com uma elevada concentração de açúcar, são efectuadas a preços inferiores àqueles a que os produtores comunitários podem vender produtos comparáveis, desestabilizam profundamente a actividade das empresas comunitárias: estas, em virtude das restrições estabelecidas pela política agrícola comum a favor dos agricultores, não podem concorrer com os produtos assim importados;

10 — JO L 294, p. 11.

(5) O aumento do volume das exportações com restituições pode implicar o risco, além disso, de fazer aumentar as despesas unitárias suportadas com a exportação de açúcar ao abrigo de quotas e, por conseguinte, o montante da cotização à produção a cargo dos produtores comunitários de açúcar».

25. A Comissão decidiu, portanto, submeter as importações de açúcar que acumula a origem CE/PTU a um preço mínimo. O artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2423/1999 dispõe, assim:

«A colocação em livre prática na Comunidade, com isenção de direitos de importação, dos produtos da posição NC 1701, que acumulem a origem CE-PTU, fica subordinada à condição de o preço de importação da mercadoria a granel, no estádio CIF [...], não ser inferior ao preço de intervenção aplicável aos produtos em causa».

26. No que respeita às misturas de açúcar e de cacau abrangidas pelos códigos NC 1806 10 30 e 1806 10 90 (a seguir «misturas»), a Comissão decidiu submeter a sua colocação em livre prática na Comunidade ao procedimento de vigilância comunitária previsto no artigo 308.°-D do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 [11], na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.° 1427/97 da Comissão, de 23 de Julho de 1997 [12].

27. Nos termos do seu artigo 3.°, o Regulamento n.° 2423/1999 era aplicável de 16 de Novembro de 1999 a 29 de Fevereiro de 2000.

28. Em 29 de Fevereiro de 2000, a Comissão adoptou, também com base no artigo 109.° da decisão PTU, o Regulamento (CE) n.° 465/2000 que institui medidas de protecção relativas às importações a partir dos PTU de produtos do sector do açúcar que acumulam a origem CE-PTU [13].

29. O preâmbulo deste texto indica:

«(1) A Comissão verificou que as importações de açúcar (código NC 1701) e de

11 — Regulamento da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n° 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 253, p. 1).

12 — JO L 196, p. 31. O procedimento instituído no artigo 308.°-D deste texto consiste em exigir aos Estados-membros que «forne[çam] à Comissão mensalmente, ou com intervalos mais regulares [...], dados pormenorizados sobre as quantidades de produtos introduzidas em livre prática durante os meses anteriores ao abrigo das disposições pautais preferenciais».

13 — JO L 56, p. 39.

misturas [...] provenientes dos [PTU] registam uma grande 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, para 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 [...], cada 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.»

30. A Comissão decidiu, portanto, limitar a acumulação de origem CE/PTU prevista no artigo 6.º do anexo II da decisão PTU a uma quantidade de 3 340 toneladas de açúcar para o açúcar e para as misturas.

31. Nos termos do seu artigo 3.º, o Regulamento n.º 465/2000 era aplicável de 1 de Março a 30 de Setembro de 2000.

32. Em 29 de Setembro de 2000, a Comissão adoptou, sempre com base no artigo 109.º da decisão PTU, o Regulamento (CE) n.º 2081/2000, que continua com a aplicação das 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 [14].

14 — JO L 246, p. 64.

33. O preâmbulo deste texto indica:

«(1) A Comissão verificou que as importações de açúcar (código NC 1701) e de misturas [...] provenientes dos [PTU] registaram uma importante progressão a partir do ano de 1997 até ao ano de 1999 [...]. As referidas importações passaram de 0 toneladas em 1996 para mais de 53 000 toneladas em 1999 [...].

[...]

(4) Nos últimos anos, surgiram dificuldades no mercado do açúcar comunitário. Esse mercado é excedentário. O consumo do açúcar é constante, situando-se em torno de 12,8 milhões de toneladas por ano. A produção sob quota é de cerca de 14,3 milhões de toneladas por ano. 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) Estas dificuldades são susceptíveis de destabilizar fortemente a OCM do açúcar. Para a campanha de comercialização de 2000/2001, a Comissão decidiu reduzir as quotas dos produtores comunitários de cerca de 500 000 toneladas [...]. Cada 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) Em consequência, continuam a existir dificuldades que comportam o risco de uma deterioração de um sector de actividade da Comunidade [...]».

34. A Comissão limitou, portanto, a acumulação de origem CE/PTU a 4 848 toneladas de açúcar para o açúcar e para as misturas.

35. Nos termos do seu artigo 3.º, o Regulamento n.º 2081/2000 era aplicável de 1 de Outubro de 2000 a 28 de Fevereiro de 2001.

III — Tramitação processual e pedidos das partes

36. Por petições entradas na Secretaria do Tribunal de Justiça em 31 de Janeiro de 2000 (C-26/00), 12 de Maio de 2000 (C-180/00) e 6 de Dezembro de 2000 (C-452/00), o Reino dos Países Baixos recorreram dos Regulamentos n.os 2423/1999, 465/2000 e 2081/2000 (a seguir «regulamentos impugnados» ou «regulamentos controvertidos»).

37. O Reino dos Países Baixos pede ao Tribunal de Justiça que anule esses regulamentos e que condene a Comissão nas despesas.

38. A Comissão, recorrida, e o Reino de Espanha, interveniente, pedem que seja negado provimento aos recursos e que o Reino dos Países Baixos seja condenado nas despesas. A República francesa, que foi admitida a intervir em apoio dos pedidos da Comissão no processo C-180/00, não apresentou alegações.

IV — Quanto aos recursos

39. Nos três processos, o Governo neerlandês invoca três fundamentos idênticos:

— violação do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU;

— violação do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU, e

— violação do dever de fundamentação previsto no artigo 253.º CE.

40. Nos processos C-180/00 e C-452/00, o Reino dos Países Baixos invoca um fundamento adicional, assente num desvio de poder.

41. Começo por examinar os fundamentos relativos à violação das disposições do artigo 109.º da decisão PTU (pontos A e B), seguidamente o fundamento assente num desvio de poder (ponto C), terminando com o exame do fundamento assente no dever de fundamentação (ponto D).

A — *Quanto ao primeiro fundamento, assente numa violação do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU*

42. O Governo neerlandês sustenta, no seu primeiro fundamento, que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que se verificavam no caso em apreço as condições previstas no artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU. Este fundamento comporta seis vertentes, que examinarei sucessivamente.

43. A título liminar, há que recordar sumariamente o alcance da fiscalização que pode ser exercida sobre uma decisão adoptada com base no artigo 109.º da decisão PTU.

44. Segundo jurisprudência constante, as instituições comunitárias dispõem de um amplo poder de apreciação no que respeita à aplicação do artigo 109.º da decisão PTU [15]. Este poder respeita não só à necessidade e à oportunidade de uma intervenção nos termos desta disposição [16], como também à natureza e ao alcance das medidas a adoptar [17].

45. Por outro lado, tal como já referi [18], o reconhecimento de tal poder justifica-se pelo facto de, para a aplicação do artigo 109.º da decisão PTU, as instituições terem normalmente que proceder a arbitragens entre interesses divergentes e tomar assim opções no âmbito das decisões políticas que se prendem com as suas responsabilidades [19]. Este poder discricionário corresponde, portanto, às responsabilidades políticas que o artigo 109.º da decisão PTU confere às instituições comunitárias [20].

46. Segundo a jurisprudência, o reconhecimento de tal poder implica uma limitação da fiscalização jurisdicional. O Tribunal de Justiça considera, com efeito, que, neste caso, a fiscalização jurisdicional deve limitar-se à verificação do respeito das regras

15 — V., nomeadamente, 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.ºs 61 e 62, e C-301/97, Colect., p. I-8853, n.ºs 73 e 74).

16 — V. acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Setembro de 1995, Antillean Rice Mills e o./Comissão (T-480/93 e T-483/93, Colect., p. II-2305, n.º 122), confirmado pelo acórdão do Tribunal de Justiça Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, e de 10 de Fevereiro de 2000, Antilhas Neerlandesas/Comissão (T-32/98 e T-41/98, Colect., p. II-201, n.º 78).

17 — V., nomeadamente, acórdão, já referido, Países Baixos/Conselho (C-110/97, n.º 92, e referências citadas).

18 — V. conclusões que apresentei no processo Rica Foods/Comissão (C-40/03 P e C-41/03 P, ainda pendentes no Tribunal de Justiça , n.ºs 44, 45 e 50).

19 — V., por exemplo, acórdãos de 8 de Fevereiro de 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Colect., p. I-675, n.º 53), e Países Baixos/Conselho, já referidos (C-110/97, n.º 63, e C-301/97, n.ºs 64 a 68 e 75).

20 — V. também, neste sentido, a propósito de outras disposições comunitárias, os acórdãos de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o. (C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.º 14); de 26 de Junho de 1990, Zardi (C-8/89, Colect., p. I-2515, n.º 11), e do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Junho de 1996, NMB France e o./Comissão (T-162/94, Colect., p. II-427, n.º 70).

processuais e da fundamentação, da exactidão material dos factos em que se baseou a opção contestada, da inexistência de erro manifesto de apreciação e da inexistência de desvio de poder [21].

47. Tal como o advogado-geral Poiares Maduro sublinhou [22], a limitação não respeita, portanto, à extensão da fiscalização jurisdicional, uma vez que, em todos os casos, a fiscalização incide sobre os diferentes vícios referidos no artigo 230.º CE, a saber, incompetência, violação de formalidades essenciais, violação de uma norma jurídica ou desvio de poder. A limitação respeita, sim, à *intensidade* da fiscalização, no sentido em que o juiz se limita a apreciar a inexistência de violações evidentes ou de erros manifestos no respeito do direito aplicável e na apreciação dos factos relevantes.

48. Dito isto, parece-me que a intensidade da fiscalização jurisdicional varia consoante se esteja perante um poder discricionário de natureza política ou um poder discricionário de natureza técnica [23]. Com efeito, ainda que, em ambos os casos, a fiscalização jurisdicional se limite claramente ao «erro manifesto», parece-me, à luz da jurisprudência, que a fiscalização é menos pesada quando, tal como no caso em apreço, o acto em questão resulta do exercício, por uma instituição, de um poder discricionário de natureza política.

49. É, portanto, à luz deste princípios que devem ser examinadas as críticas formuladas pelo Governo neerlandês.

50. Na primeira vertente do seu fundamento, o Governo neerlandês sustenta que as quantidades de açúcar e de misturas importadas dos PTU não justificavam a adopção de medidas de protecção, nos termos do artigo 109.º da decisão PTU. Com base em estatísticas elaboradas pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostát), afirma que, em 1999, as importações de açúcar e de misturas se elevavam, respectivamente, a 51 618,3 toneladas e a 18 021,9 toneladas. Ora, estas quantidades são ínfimas quando comparadas com outros dados. Com efeito:

— segundo uma estimativa do Nederlands Economisch Instituut (Instituto neerlandês da economia) de 1997, a capaci-

21 — V., como exemplo recente, acórdão de 8 de Maio de 2003, Itália e SIM 2 Multimedia/Comissão (C-328/99 e C-399/00, Colect., p. I-4035, n.º 39). No âmbito preciso do artigo 109.º da decisão PTU, o Tribunal de Justiça utiliza normalmente uma fórmula diferente. Indica que: «[p]erante um poder tão vasto, incumbe ao juiz 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., nomeadamente, os acórdãos de 11 de Fevereiro de 1999, Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, n.º 48, e Países Baixos/Conselho, já referidos, C-110/97, n.os 61 e 62, e C-301/97, n.os 73 e 74). Esta fórmula parece-me, todavia, menos correcta do que a reproduzida no n.º 46 das presentes conclusões, na medida em que omite a referência à fiscalização de certos elementos, tais como a exactidão material dos factos ou o respeito das regras processuais ou de fundamentação. Além disso, não se vê claramente a distinção feita entre os casos de «erro manifesto» e aqueles em que a instituição «ultrapass[ou] manifestamente os limites do seu poder de apreciação».

22 — Conclusões apresentadas no processo Comissão/max.mobil (C-141/02 P, acórdão de 22 de Fevereiro de 2005, p. I-1283, p. I-1286, n.os 77 e 78).

23 — V., quanto a esta distinção, conclusões que apresentei no processo Rica Foods/Comissão (C-40/03 P e C-41/03 P, acórdãos de 14 de Julho de 2005, Colect., p. I-6811 e I-6875, p. I-6814, n.os 45 a 49).

dade máxima de exportação dos PTU elevava-se a um volume de 100 000 a 150 000 toneladas;

— a produção total de açúcar na Comunidade situa-se entre 16,7 e 17,8 milhões de toneladas, pelo que as importações controvertidas representavam apenas 0,4 % da produção comunitária, e

— as importações preferenciais de açúcar proveniente dos Estados ACP e da Índia elevam-se, respectivamente, a 1,7 milhões de toneladas e a 279 000 toneladas, pelo que as importações controvertidas representavam apenas 3 % destas importações preferenciais.

51. O Governo neerlandês considera que as quantidades controvertidas não podiam, portanto, constituir um risco de perturbação para a organização comum de mercado do açúcar, na acepção do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU.

52. De certo modo, esta primeira crítica foi já apreciada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Emesa Sugar, já referido.

53. É sabido que, neste processo, tinha sido submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial relativo à apreciação da validade das disposições da Decisão 97/803, que instituíra o contingente de 3 000 toneladas para o açúcar que acumulava a origem ACP/PTU [24]. O órgão jurisdicional de reenvio perguntava, nomeadamente, se a adopção deste contingente, justificada pela ameaça que representava o livre acesso dos produtos PTU e a manutenção da regra de cumulação de origem ACP/PTU para a organização comum de mercado do açúcar [25], era compatível com o princípio da proporcionalidade [26]. A este respeito, a recorrente no processo principal tinha expressamente chamado a atenção do Tribunal de Justiça para o facto de as importações de açúcar PTU serem ínfimas, na medida em representavam, para a totalidade dos PTU, menos de 4 % das importações preferenciais provenientes, nomeadamente, dos Estados ACP [27].

54. Este argumento não foi aceite pelo advogado-geral Ruiz-Jarabo Colomer que, nas suas conclusões, indicou [28]:

«[...] Tal como decorre dos dados fornecidos pela Comissão [...] o mercado europeu do açúcar goza actualmente de um ajustado equilíbrio. Por efeito da imposição de quotas, a produção comunitária de açúcar de beterraba eleva-se a 13,4 milhões de toneladas, o que ultrapassa a quantidade de açúcar consumido na Comunidade, que é aproxi-

24 — V. n.º 20 das presentes conclusões.
25 — V. Decisão 97/803 (sétimo considerando).
26 — Acórdão Emesa Sugar, já referido (n.º 51).
27 — Ibidem (n.º 52).
28 — N.ºs 86 a 88.

madamente de 12,7 milhões de toneladas. Além disso, a Comunidade importa dos ACP 1,3 milhões de toneladas de açúcar de cana para dar resposta a uma procura específica desta variedade. Por outro lado, por força dos acordos celebrados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), a Comunidade vê-se obrigada a permitir a importação de 400 000 toneladas de açúcar proveniente de países terceiros.

Uma vez que a procura total de açúcar na Comunidade é inferior à oferta, parte do açúcar disponível destina-se à exportação. Não obstante, ao existir uma significativa diferença entre o nível de preços do mercado mundial e o praticado na Comunidade (este último corresponde a aproximadamente 300% do primeiro), tal venda deve beneficiar de subvenções que assumem a forma de restituições à exportação. O montante das referidas restituições é actualmente de 470 euros por tonelada. Também a quantidade máxima de açúcar que pode ser objecto de exportação subvencionada foi objecto de acordos no seio da OMC. Nos próximos anos, a referida quantidade máxima deverá ser reduzida em 20%.

[...]

[Tendo em conta estes elementos], não cremos que se possa dizer que a solução adoptada pelo Conselho tenha sido desproporcionada. Dos números anteriormente expostos decorre que [...] o mercado comunitário é excedentário e que o equilíbrio só se consegue por via da exportação subvencionada. Qualquer quantidade adicional de açúcar que entrasse no mercado teria obrigado as instituições comunitárias ou a aumentar as quantidades destinadas a subvencionar a exportação (dentro dos limites acima referidos), ou a reduzir as quotas dos produtores europeus. Em qualquer dos casos, verificar-se-ia uma importante perturbação na organização comum de mercado do açúcar, contrária aos objectivos da política agrícola comum.»

55. O Tribunal de Justiça aderiu a este raciocínio pois, no n.º 56 do acórdão Emesa Sugar, já referido, declarou:

«[...] resulta dos autos que, na data da decisão 97/803, por um lado, 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 ao pedido específico deste produto e a obrigação de a Comunidade importar uma certa quantidade de açúcar de países terceiros, devido aos acordos celebrados no seio da OMC. Por outro, a Comunidade era igualmente obrigada a subvencionar as exportações de açúcar, sob a forma de restituições à exportação e nos limites dos acordos celebrados na OMC. Nestas condições, o Conselho pôde considerar, justificadamente, que qualquer quantidade suplementar de açúcar, *mesmo mínima relativamente à produção comunitária*, que aceda ao mercado da Comunidade obrigaria as instituições desta última a aumentar o montante das subven-

ções à exportação [...] ou a reduzir as quotas dos produtores europeus, o que perturbaria a organização comum do mercado do açúcar [...] e seria contrário aos objectivos da política agrícola comum» [29].

56. Acrescente-se que, em 1997, aquando da adopção da Decisão 97/803, as importações de açúcar e de misturas provenientes dos PTU se elevavam, respectivamente, a 10 372,2 toneladas e a 877,7 toneladas [30].

57. Ora, no momento da adopção dos regulamentos controvertidos, em 1999, as mesmas importações elevavam-se, respectivamente, a 53 519,9 toneladas e a 14 020 toneladas [31].

58. Nestas condições, não se vê como se possa aceitar o argumento do Governo neerlandês. Com efeito, tendo o Tribunal de Justiça considerado, em Fevereiro de 2000, que importações de açúcar da ordem das 10 000 toneladas apresentavam um risco de perturbação para a organização comum de mercado do açúcar, deve considerar-se por maioria de razão, no caso ora em apreço, que a Comissão não cometeu qualquer erro manifesto de apreciação ao entender que importações cinco a quinze vezes superiores constituíam «dificuldades» e um risco de «deterioração» para a referida organização comum de mercado.

59. A segunda vertente do fundamento respeita apenas ao Regulamento n.º 2423/1999 [32]. O Governo neerlandês contesta a afirmação segundo a qual o açúcar e as misturas provenientes dos PTU eram vendidos na Comunidade a um preço inferior ao preço de intervenção (no que respeita ao açúcar) ou ao preço praticável pelos produtores comunitários (no que respeita às misturas e aos produtos comparáveis). Sustenta que a Comissão não apresentou qualquer princípio de prova deste elemento de facto.

60. É certo, tal como salienta o Reino dos Países Baixos, que a Comissão não demonstrou que as importações de açúcar e de misturas originárias dos PTU tenham sido feitas a um preço inferior ao preço de intervenção no mercado comunitário. Relativamente ao açúcar, indicou, na contestação [33], que se tinha baseado numa «suspeita» a esse respeito. E, quanto às misturas, resulta dos autos que se baseou em informações recolhidas junto de operadores comunitários [34], informações essas que foram, todavia,

29 — O itálico é meu.

30 — Estatísticas do Eurostat para as exportações, dos PTU para a Comunidade, dos produtos abrangidos pelos códigos NC 1806 10 30, 1806 10 90 e 1701 quanto aos anos de 1991-2000 (anexo das alegações do Reino de Espanha nos processos C-26/00, C-180/00 e C-452/00).

31 — Idem.

32 — V. petição no processo C-26/00 (n.º 52).

33 — N.ºs 5, 7 e 26.

34 — V. documentos intitulados «Offres produits d'Aruba» e «Listado de preparaciones» (anexos 3a e 3b da petição no processo C-26/00).

formalmente contestadas pelo Reino dos Países Baixos no decurso do procedimento previsto no anexo IV da decisão PTU [35].

61. Parece-me, porém, que esta lacuna, por grave que seja, não é susceptível de acarretar a anulação do Regulamento n.º 2423/1999. Resulta, com efeito, da fundamentação deste diploma, bem como do seu contexto [36], que, neste regulamento, a Comissão considerou que o aumento das importações controvertidas tinha criado várias séries de «dificuldades».

62. A primeira série de dificuldades é um risco de deterioração do funcionamento da organização comum de mercado do açúcar [37]. A Comissão observa que, na medida em que o consumo de açúcar na Comunidade é estável, as crescentes importações de açúcar PTU obrigam ao aumento correspondente das exportações de açúcar comunitário, exportações essas que beneficiam de subvenções. Ora, estas exportações subvencionadas são limitadas, no seu volume, pelos acordos OMC. As importações controvertidas comportam, portanto, o risco de reduzir a possibilidade de exportar açúcar comunitário e, a longo prazo, levar a uma redução das quotas de produção comunitária.

63. A segunda série de dificuldades é constituída pelos prejuízos que estas importações são susceptíveis de causar aos operadores comunitários no sector do açúcar [38]. A Comissão explica que, quando as importações de açúcar PTU são efectuadas a preços inferiores ao preço de intervenção, os produtores comunitários deixam de poder fazer-lhes concorrência, pois são obrigados a pagar um preço mínimo pela matéria-prima dos seus produtos, a saber, as beterrabas [39]. Além disso, as importações controvertidas apresentam o risco de levar a um aumento do volume das exportações subvencionadas e de provocar, assim, um aumento das despesas associadas a essas exportações, o qual, por sua vez, se traduzirá num aumento das quotizações à produção a cargo dos produtores comunitários [40].

64. Daqui resulta que o facto de as importações de açúcar e de misturas provenientes dos PTU terem sido efectuadas a um preço inferior ao preço de intervenção é apenas um dos elementos que justificaram a adopção do Regulamento n.º 2423/1999.

65. Nestas condições, parece-me que a segunda vertente do fundamento é inoperante. Com efeito, mesmo admitindo que as importações controvertidas não tenham sido efectuadas a um preço inferior ao preço de intervenção e que a Comissão tenha, portanto, cometido um erro quanto a este aspecto, a medida de protecção prevista pelo

35 — V., por exemplo, carta dirigida em 2 de Julho de 1999 à Comissão pela Representação Permanente do Reino dos Países Baixos junto da União Europeia (anexo 4 da petição no processo C-26/00).

36 — V., nomeadamente, comunicação da Comissão de 23 de Junho de 1999, e nota explicativa do Governo neerlandês face às deliberações do Conselho sobre as medidas de protecção adoptadas pelo Regulamento n.º 2423/1999 (respectivamente anexos 2 e 5a da petição no processo C-26/00).

37 — Regulamento n.º 2423/1999 (segundo e terceiro considerandos).

38 — Ibidem (segundo considerando).

39 — Ibidem (quarto considerando).

40 — Ibidem (quinto considerando).

Regulamento n.º 2423/1999 continuava, de qualquer modo, a justificar-se pelo facto de estas importações apresentarem o risco de obrigar as instituições a aumentar o volume das exportações subvencionadas ou a reduzir as quotas dos produtores europeus, o que, nos termos do acórdão Emesa Sugar, já referido [41], constituía uma perturbação da organização comum de mercado do açúcar.

66. Por conseguinte, entendo que a segunda vertente do fundamento deve ser julgada improcedente.

67. A terceira vertente respeita à afirmação da Comissão segundo a qual as importações de açúcar e de misturas provenientes dos PTU obrigavam as instituições a aumentar correspondentemente as exportações de açúcar comunitário.

68. O Governo neerlandês sublinha que tanto a produção como o consumo de açúcar na Comunidade variam de um ano para outro, pelo que, na sua opinião, é falso afirmar, como fez a Comissão, que qualquer importação suplementar de açúcar «desloca para a exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoado no mercado» [42]. De qualquer modo, mesmo que assim fosse, não é certo que as exportações em questão fossem exportações subvencionadas, tal como a Comissão sugere nos regulamentos impugnados.

69. No que respeita às misturas, o Reino dos Países Baixos acrescenta que a organização comum de mercado do açúcar não pode ser perturbada pelas importações destes produtos, uma vez que, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2038/1999, o cacau não está abrangido pela referida organização comum.

70. Recorde-se, a este respeito, que o mercado comunitário do açúcar é um mercado excedentário: a produção comunitária dos açúcares A e B, a saber, o açúcar que pode ser escoado no mercado comunitário e que beneficia de restituições à exportação, excede já o consumo comunitário de açúcar [43]. Além disso, tal como o Tribunal de Justiça sublinhou no acórdão Emesa Sugar, já referido [44], a Comunidade é obrigada a importar uma certa quantidade de açúcar de países terceiros, por força dos acordos OMC.

41 — N.ºs 40 e 56.

42 — Regulamento n.º 2423/1999 (terceiro considerando), Regulamento n.º 465/2000 (quarto considerando), e Regulamento n.º 2081/2000 (quarto considerando).

43 — V., entre numerosas fontes, Relatório Especial n.º 20/2000 do Tribunal de Contas relativo à gestão da organização comum de mercado do açúcar, acompanhado das respostas da Comissão (JO 2001, C 50, p. 1, gráfico 2).

44 — N.º 56.

71. Nestas condições, o facto de a produção e o consumo de açúcar na Comunidade poderem variar ligeiramente de um ano para outro não é pertinente. Com efeito, enquanto a produção de açúcar comunitário não for reduzida, qualquer importação suplementar de açúcar que acumule a origem CE/PTU aumentará o excedente de açúcar no mercado comunitário e levará a um aumento das exportações. A Comissão não cometeu, portanto, um erro manifesto de apreciação ao considerar que qualquer importação suplementar de açúcar na Comunidade «desloca para a exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoado no mercado» [45].

72. Na minha opinião, a Comissão também não cometeu qualquer erro manifesto de apreciação ao indicar que estas exportações eram exportações subvencionadas. Como efeito, tal como o Tribunal de Primeira Instância sublinhou no n.º 119 do seu acórdão Rica Foods II, pode supor-se que, face à situação excedentária do mercado comunitário, o açúcar de origem PTU importado se substituirá ao açúcar comunitário, o qual, para que seja mantido o equilíbrio da organização comum de mercado, deverá, por sua vez, ser exportado.

73. No que respeita mais especificamente às misturas, é certo que não estão abrangidas pela organização comum de mercado do açúcar, tal como resulta do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2038/1999. Porém, ao contrário do que o Governo neerlandês sustenta, esta circunstância não é susceptível de demonstrar que as importações de misturas originárias dos PTU não apresentam qualquer risco para o funcionamento da organização comum de mercado no sector do açúcar.

74. Com efeito, é pacífico que estas misturas apresentam geralmente um teor elevado de açúcar, pelo que as importações controvertidas podem afectar a possibilidade de os produtores comunitários venderem açúcar aos fabricantes destas misturas. Parece, aliás, que já a Comissão adoptou no passado medidas destinadas a reduzir o risco que poderia implicar, para a organização comum de mercado do açúcar, um aumento das importações de produtos de forte teor de açúcar, nesse caso os refrigerantes [46].

75. Tendo em conta estes elementos, a terceira vertente do fundamento deve também ser julgada improcedente.

45 — Regulamento n.º 2423/1999 (terceiro considerando), Regulamento n.º 465/2000 (quarto considerando), e Regulamento n.º 2081/2000 (quarto considerando).

46 — V., nomeadamente, acordo sob forma de troca de cartas entre a Comunidade Europeia, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, relativo ao Protocolo n.º 2 do Acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a Confederação Suíça (JO 2000, L 76, p. 12).

76. Na quarta vertente, o Governo neerlandês sustenta que as importações controvertidas não colocavam qualquer problema relativamente às obrigações que decorrem, para Comunidade, dos acordos OMC. Baseando-se no despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1999, Emesa Sugar/Comissão [47], observa que a Comunidade dispunha de uma margem amplamente suficiente para acolher o aumento das importações de açúcar e de misturas originárias dos PTU até ao ano 2000.

77. Na minha opinião, esta quarta crítica não merece acolhimento.

78. Antes de mais, há que sublinhar que, embora contenham efectivamente um limite para as exportações subvencionadas, os acordos OMC não comportam, porém, qualquer obrigação de esgotar a quantidade atribuída desse modo. Com efeito, o objectivo dos acordos OMC é a redução gradual das exportações subvencionadas. Nestas condições, parece-me que a Comissão podia perfeitamente, sem cometer erros manifestos de apreciação, decidir limitar as importações de açúcar que acumulavam a origem CE/PTU, mesmo na hipótese de as exportações suplementares geradas por essas importações se manterem abaixo do limiar fixado pelos acordos OMC [48].

79. Seguidamente, viu-se já que, no acórdão Emesa Sugar, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que, face à situação excedentária do mercado comunitário e às obrigações da Comunidade, qualquer importação suplementar de açúcar era susceptível de perturbar o funcionamento da organização comum de mercado do açúcar, na medida em que as instituições se veriam obrigadas a aumentar o montante das subvenções à exportação (dentro dos limites previstos pelos acordos OMC) ou a reduzir as quotas dos produtores europeus [49]. Como tal, mesmo que se verificasse que os acordos OMC conferiam efectivamente a possibilidade de acolher as importações controvertidas, não deixa de ser verdade que o Governo neerlandês não demonstrou que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que o acréscimo das importações de açúcar e de misturas que acumulavam a origem CE/PTU comportava o risco de uma deterioração da organização comum de mercado do açúcar [50].

80. A quinta vertente respeita também às consequências das importações controvertidas sobre o funcionamento da organização comum de mercado do açúcar. A este respeito, o Governo neerlandês expressa sérias dúvidas quanto ao facto de, no momento da adopção dos Regulamentos n.os 2423/1999 e 465/2000, a Comissão ter realmente visado a redução das quotas de produção, como indicou nestes diplomas. De qualquer modo, considera que esta redução não se tornou necessária em resultado das importações controvertidas.

47 — T-44/98 R II, Colect., p. II-1427, n.° 107.

48 — V., neste sentido, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezembro de 2001, Emesa Sugar/Conselho (T-43/98, Colect., p. II-3519, n.os 147 e 148).

49 — N.° 56.

50 — V., neste sentido, acórdão Rica Foods II (n.° 139).

81. Esta quinta crítica deve ser julgada improcedente por falta de prova. Com efeito, o Governo neerlandês não apresenta qualquer elemento que permita demonstrar que a Comissão não visava a redução das quotas de produção no momento da adopção dos Regulamentos n.os 2423/1999 e 465/2000.

82. De qualquer modo, os acontecimentos posteriores à adopção destes diplomas tendem a infirmar a tese do Governo neerlandês, pois, em 29 de Setembro de 2000, a Comissão adoptou efectivamente o Regulamento (CE) n.º 2073/2000 [51], que estabelece, para a campanha 2000/2001, uma redução das quotas de produção de 498 800 toneladas para os açúcares A e B. O segundo considerando deste regulamento precisa que esta redução se deve ao facto de «[a]s previsões para a campanha de comercialização 2000/2001 mostra[re]m a existência de um excedente exportável superior ao máximo previsto pelo acordo [OMC] para a campanha em causa».

83. Por fim, na sexta vertente, o Governo neerlandês sustenta que as importações controvertidas não causaram realmente prejuízos aos produtores comunitários. Em primeiro lugar, as restituições à exportação são financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), ou seja, pelo orçamento da Comunidade, e não pelos produtores comunitários. Seguidamente, em 1999, o açúcar C foi vendido aos produtores dos PTU a um preço que era aproximadamente o dobro do preço do mercado mundial, o que permitiu aos produtores comunitários obter lucros substanciais. Por fim, a Comissão não demonstrou, de modo algum, que cada tonelada de açúcar importada dos PTU conduzisse a uma diminuição correspondente das vendas realizadas pelos produtores europeus.

84. Na minha opinião, este diferentes argumentos não são susceptíveis de demonstrar que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que as importações controvertidas apresentavam o risco de causar efeitos prejudiciais para os operadores comunitários.

85. Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça [52] e o Tribunal de Primeira Instância [53] já declararam que uma situação em que é necessária uma redução das quotas de produção constitui um risco de «deterioração de um sector de actividade da Comunidade», na acepção do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU, na medida em que tal redução afecta directamente os rendimentos dos produtores comunitários.

86. Seguidamente, é sabido que, ao abrigo do artigo 18.º do Regulamento n.º 2038/1999, as exportações de açúcar A e B podem

51 — Regulamento que reduz, para a campanha de comercialização 2000/2001, a quantidade garantida no âmbito do regime de quotas de produção e as necessidades máximas previstas de aprovisionamento das refinarias no âmbito dos regimes de importação preferencial, no sector do açúcar (JO L 246, p. 38).

52 — Acórdão Emesa Sugar, já referido (n.os 40 e 56).

53 — Acórdão Rica Foods II (n.º 124).

beneficiar de restituições à exportação. Ao contrário do que o Governo neerlandês sustenta, estas restituições são financiadas em grande parte pelos produtores comunitários, através de quotizações à produção fixadas anualmente pela Comissão [54]. A Comissão não cometeu, portanto, qualquer erro manifesto de apreciação ao considerar que as importações em litígio apresentavam o risco de provocar um aumento do volume das exportações subvencionadas e, consequentemente, um aumento da quotização à produção a cargo dos produtores comunitários [55].

87. Quanto ao preço de venda do açúcar C, o Governo neerlandês não apresentou qualquer elemento de prova que permita ao Tribunal de Justiça verificar que os produtores comunitários venderam este açúcar a um preço duas vezes superior ao preço do mercado mundial. Porém, mesmo admitindo que assim fosse, este elemento não seria susceptível de demonstrar a existência de um erro manifesto de apreciação por parte da Comissão. Com efeito, o facto de, pontualmente, certos produtores poderem ter obtido lucros importantes com a venda de açúcar C aos operadores dos PTU em nada afecta o facto de as importações controvertidas apresentarem o risco de provocar perturbações no funcionamento do conjunto do sector, levando as instituições a aumentar o montante das subvenções à exportação ou a reduzir as quotas dos produtores comunitários.

88. De igual modo, não era preciso, na minha opinião, que a Comissão demonstrasse que as importações controvertidas provocaram uma quebra das vendas realizadas pelos produtores comunitários. Viu-se já que o facto de existir o risco de estas importações conduzirem a um aumento do montante das subvenções à exportação ou a uma redução das quotas de produção bastava para permitir à Comissão considerar, no âmbito do poder discricionário que lhe é atribuído pelo artigo 109.º da decisão PTU, que se estava perante «dificuldades» que ameaçavam «deteriorar um sector de actividade da Comunidade», na acepção desta disposição.

89. À luz de todas as considerações anteriores, proponho, portanto, ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente todo o primeiro fundamento.

B — *Quanto ao segundo fundamento, assente numa violação do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU*

90. No seu segundo fundamento, o Governo neerlandês alega que a Comissão violou o

54 — Artigos 33.º, n.º 8, do Regulamento n.º 2038/1999 e 7.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1443/82 da Comissão, de 8 de Junho de 1982, que estabelece as modalidades de aplicação do regime de quotas no sector do açúcar (JO L 158, p. 17; EE 03 F25 p. 142), na redacção que lhe foi dada posteriormente. Como exemplos de regulamentos que fixam o montante das quotizações à produção, v. Regulamentos (CE) n.º 2183/1999 da Comissão, de 14 de Outubro de 1999, que fixa, para a campanha de comercialização de 1998/1999, os montantes das quotizações à produção bem como o coeficiente de cálculo da quotização complementar no sector do açúcar (JO L 267, p. 23) e (CE) n.º 1993/2001 da Comissão, de 11 de Outubro de 2001, que fixa, para a campanha de comercialização de 2000/2001, os montantes das quotizações à produção no sector do açúcar (JO L 271, p. 15).

55 — Regulamento n.º 2423/1999 (quinto considerando).

princípio da proporcionalidade expresso no artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU [56]. Este fundamento é composto por cinco vertentes, que examinarei sucessivamente.

91. A título liminar, há que recordar que, por força do princípio da proporcionalidade, a legalidade de uma medida de protecção está subordinada à condição de os meios que aplica serem aptos a realizar o objectivo legitimamente prosseguido pelo regulamento em questão e não ultrapassarem aquilo que é necessário para o atingir, entendendo-se que, quando existe uma possibilidade escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva [57].

92. Recorde-se também que, numa área onde, tal como no caso em apreço, as instituições comunitárias dispõem de um amplo poder de apreciação, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida relativamente ao objectivo prosseguido pode afectar a legalidade de tal medida. A limitação da fiscalização do Tribunal de Justiça impõe-se, especialmente, quando a Comissão é levada a proceder a arbitragens entre interesses divergentes e a tomar, assim, opções no âmbito das escolhas políticas que se prendem com as suas responsabilidades [58].

93. Na primeira vertente deste fundamento, o Governo neerlandês sustenta que os Regulamentos n.os 465/2000 e 2081/2000 violam o estatuto preferencial dos produtos originários dos PTU. Recorda que, por força do protocolo n.º 8 da Convenção de Lomé [59], a Comunidade concedeu aos Estados ACP um contingente de cerca de 1,7 milhões de toneladas de açúcar, que estes podem exportar com isenção total ou parcial de direitos aduaneiros e por um preço garantido [60]. Ao limitar as importações em litígio a 3 340 toneladas e, depois, a 4 848 toneladas, a Comissão colocou, portanto, os produtos originários dos PTU numa situação claramente mais desfavorável do que a dos produtos originários dos Estados ACP, violando, assim, a ordem de preferência Estados-Membros/PTU/Estados ACP/países terceiros, estabelecida pelo Tratado.

56 — Recorde-se que este preceito dispõe: «[...] [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».

57 — V., nomeadamente, acórdãos de 13 de Maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-233/94, Colect., p. I-2405, n.º 54); de 14 de Julho de 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, Colect., p. I-4301, n.º 57); e acórdãos, já referidos, Antillean Rice Mills e o./Comissão (n.º 52) e Países Baixos/Conselho (C-110/97, n.º 122, e C-301/97, n.º 131).

58 — V., nomeadamente, acórdãos de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973, n.os 90 e 91); de 17 de Outubro de 1995, Fishermen's Organisations e o. (C-44/94, Colect., p. I-3115, n.º 37); de 19 de Novembro de 1998, Reino Unido/Conselho (C-150/94, Colect., p. I-7235, n.º 87); e Emesa Sugar, já referido (n.º 53).

59 — Decisão 91/400/CECA, CEE do Conselho e da Comissão, de 25 de Fevereiro de 1991, relativa a celebração da quarta convenção ACP-CEE (JO L 229, p. 1).

60 — V., nomeadamente, artigos 168.º e seguintes da Convenção de Lomé e Regulamento (CEE) n.º 715/90 do Conselho, de 5 de Março de 1990, relativo ao regime aplicável aos produtos agrícolas e a certas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas originários dos Estados ACP ou dos Países e Territórios Ultramarinos (JO L 84, p. 85).

94. É certo que, no protocolo n.º 8 anexo à Convenção de Lomé, a Comunidade se obrigou, perante os países ACP, a comprar açúcar a preços garantidos e a importar uma quantidade específica anual de açúcar (1,7 milhões de toneladas). Estas importações são completa ou parcialmente efectuadas com isenção de direitos aduaneiros. Além disso, para evitar que esta garantia se torne letra morta, o artigo 213.º da Convenção de Lomé prevê que a cláusula de salvaguarda prevista no artigo 177.º da referida Convenção não seja aplicável no âmbito do protocolo n.º 8.

95. Diversamente, o artigo 101.º, n.º 1, da decisão PTU dispõe que todos os produtos originários dos PTU, e portanto, em princípio, o açúcar, podem ser importados para a Comunidade com isenção de direitos de importação. O açúcar originário dos PTU beneficia, portanto, de um estatuto preferencial relativamente ao açúcar ACP.

96. Porém, tal como o Tribunal de Primeira Instância declarou no seu acórdão Rica Foods II [61], o facto de a Comissão ter adoptado uma medida de protecção relativamente a certos produtos originários dos PTU não é susceptível de colocar em questão esse estatuto. Com efeito, tal medida é, pela sua própria natureza, excepcional, pontual e temporária. Acrescente-se que, no caso em apreço, os regulamentos impugnados apenas respeitavam ao açúcar e às misturas que acumulavam a origem CE-PTU. Não impõem, portanto, qualquer limite máximo às importações de açúcar originário dos PTU feitas de acordo com as regras de origem comuns, se acaso tal produção existir.

97. O argumento assente na violação do estatuto preferencial do açúcar PTU deve, portanto, ser julgado improcedente.

98. Na segunda vertente, o Governo neerlandês recorda que, por força do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU, quando se propõe adoptar uma medida de protecção, a Comissão deve informar-se sobre as repercussões que a sua decisão poderá ter na economia do PTU em questão e para as empresas interessadas. Ora, no caso em apreço, a Comissão adoptou os Regulamentos n.os 2423/1999 e 2081/2000 sem medir as consequências negativas da sua aplicação para os PTU e para a indústria em causa.

99. Resulta, efectivamente, da jurisprudência [62] que, «quando a Comissão tenciona adoptar medidas de protecção com base no artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU, deve, se as circunstâncias do caso concreto não o

61 — N.º 205.

62 — Acórdãos de 22 de Novembro de 2001, Antillean Rice Mills/Conselho (C-451/98, Colect., p. I-8949, n.º 58), e Antilhas Neerlandesas/Conselho (C-452/98, Colect., p. I-8973, n.º 68). V. também acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido (n.os 25 e 26).

impedirem, informar-se das repercussões negativas que a sua decisão pode ter sobre a economia do PTU em causa, bem como sobre as empresas interessadas».

100. Porém, tal como a Comissão salientou [63], esta obrigação só se impõe «na medida em que as circunstâncias o permitam» [64]. Ora, no caso em apreço a Comissão explicou que as circunstâncias do caso não lhe tinham permitido proceder a uma análise aprofundada das consequências que as medidas controvertidas poderiam ter sobre a economia dos PTU e sobre a indústria visada. Na minha opinião, não deixa de ser verdade que a Comissão estava, como ela própria indicou [65], perfeitamente informada sobre a situação das Antilhas neerlandesas, uma vez que, em 1998, foram intentados numerosos processos judiciais contra a Decisão 97/803, que fixa um contingente para o açúcar que acumula a origem ACP/PTU [66], e contra o 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 [67].

101. Nestas condições, parece-me que não ficou demonstrado que a Comissão tenha cometido uma violação manifesta da sua obrigação de informação prévia.

102. Na terceira vertente, o Governo neerlandês sustenta que os regulamentos impugnados são contrários ao princípio da proporcionalidade, na medida em que:

— o Regulamento n.º 2423/1999 prevê que o preço de importação do açúcar que acumula a origem CE/PTU, mercadoria a granel no estádio CIF, não pode ser inferior ao preço de intervenção, e

— os Regulamentos n.os 465/2000 e 2081/2000 limitam a 3 340 toneladas e, depois, a 4 848 toneladas, a quantidade de açúcar CE/PTU que pode ser importada em aplicação do artigo 6.º do anexo II.

63 — Contestações nos processos C-180/00 (n.º 46) e C-452/00 (n.º 50).

64 — Acórdão do Tribunal de Primeira Instância Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido (n.º 70).

65 — Contestações nos processos C-180/00 (n.º 46) e C-452/00 (n.º 50).

66 — V. processos Emesa Sugar, já referido; Emesa Sugar/Conselho (despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Agosto de 1998, T-43/98 R, Colect., p. II-3055, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância, já referido); e Emesa Sugar/Comissão [despachos do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Agosto de 1998, T-44/98 R, Colect., p. II-3079; do presidente do Tribunal de Justiça de 17 de Dezembro de 1998, C-363/98 P (R), Colect., p. I-8787, e C-364/98 P (R), Colect., p. I-8815; do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1999, já referido; de 29 de Setembro de 1999, T-44/98 R II, Colect., p. II-2815; de 6 de Abril de 2000, T-44/98 R II, Colect., p. II-1941; e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezembro de 2001, T-44/98, Colect., p. II-3577].

67 — JO L 349, p. 26. V. processo Aruba/Comissão (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Setembro de 2003, T-54/98, Colect., p. II-3083).

103. No que respeita ao Regulamento n.º 2423/1999, o Reino dos Países Baixos considera que a obrigação atrás referida tem como efeito colocar os operadores PTU numa situação desfavorável relativamente aos operadores comunitários. Com efeito, ao contrário destes últimos, os operadores PTU têm que acrescentar ao preço de «importação», ou seja, ao preço de intervenção, os custos de transporte dos produtos dentro da Comunidade bem como os custos de armazenagem e de manutenção. Ora, sendo estes custos particularmente elevados, os operadores PTU deixam de poder concorrer com os operadores comunitários.

104. No que respeita aos três regulamentos impugnados, o Reino dos Países Baixos sustenta que teria sido preferível impor um preço de venda mínimo, em vez de um preço de importação ou uma restrição quantitativa. Foi esta, aliás, a condição que o presidente do Tribunal de Primeira Instância impôs para autorizar a sociedade Emesa Sugar a importar uma quota suplementar de 7 500 toneladas de açúcar até ser proferido o acórdão do Tribunal de Justiça no processo Emesa Sugar, já referido. O Governo neerlandês considera, portanto, que um preço de venda mínimo teria constituído uma medida mais adequada e menos restritiva [68].

68 — O Governo neerlandês acrescenta um terceiro argumento no que respeita ao Regulamento n.º 2081/2000. Salienta que o volume total do açúcar CE/PTU importado em 1999 representava menos de 0,3% da produção comunitária e que, por conseguinte, não tinha ficado suficientemente demonstrado que a medida controvertida pudesse realmente sanar as dificuldades identificadas pela Comissão (petição no processo C-452/00, n.º 113). Observe-se, todavia, que este argumento não respeita à proporcionalidade da medida tomada mas sim à questão de saber se existia um risco de «deteriorar um sector de actividade da Comunidade» na acepção do artigo 9.º, n.º 1, da decisão PTU. Foi, aliás, examinado como tal no quadro do primeiro fundamento (v. n.os 50 a 58 das presentes conclusões).

105. Não me parece que estes argumentos sejam procedentes.

106. Antes de mais, no que respeita ao Regulamento n.º 2423/1999, há que recordar que, no âmbito da organização comum de mercado do açúcar, é fixado anualmente um «preço de intervenção» para as zonas da Comunidade em que a produção é excedentária e um «preço de intervenção derivado» para as zonas em que a produção é deficitária [69]. Além disso, o preço de intervenção derivado é superior ao preço de intervenção, na medida em que toma em consideração certos custos adicionais, como os custos de transporte da mercadoria [70].

107. Ora, viu-se já que, nos termos do Regulamento n.º 2423/1999, o preço de importação do açúcar que acumula a origem CE/PTU deve ser igual ou superior ao preço de intervenção «aplicável aos produtos em causa» [71]. Tal significa que, se o açúcar PTU for importado para uma zona excedentária da Comunidade, o preço de importação deve ser igual ou superior ao preço de intervenção. De igual modo, se o açúcar controvertido for importado para uma zona deficitária da Comunidade, o preço de importação deve ser igual ou superior ao preço de intervenção derivado.

69 — Artigo 3.º do Regulamento n.º 2038/1999.

70 — V. contestação da Comissão no processo C-26/00 (n.º 51).

71 — Artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2423/1999.

108. Nestas condições, não se vê de que modo a obrigação controvertida lesaria os operadores PTU. Com efeito, se um operador PTU decidir exportar os seus produtos para uma zona excedentária da Comunidade, poderá alinhar os seus preços pelo preço de intervenção. Se decidir, seguidamente, vender os seus produtos numa zona deficitária, deverá, como qualquer produtor comunitário, suportar os custos de transporte da sua mercadoria para a zona deficitária.

109. Em contrapartida, se um operador comunitário decidir exportar os seus produtos para uma zona deficitária da Comunidade, deverá alinhar os seus preços pelo preço de intervenção derivado, que é efectivamente mais elevado do que o preço de intervenção. Porém, neste caso, ao invés de um operador comunitário, já não necessitará de suportar os custos de transporte da mercadoria para a zona deficitária. Ao contrário do que o Reino dos Países Baixos sustenta, a medida controvertida não tem, portanto, como efeito colocar os operadores PTU numa situação desfavorável relativamente à dos operadores comunitários [72].

110. Quanto à fixação do preço de venda mínimo, há que recordar que, velando embora pelo respeito dos direitos dos PTU, o Tribunal não pode, sem correr o risco de lesar o amplo poder de apreciação da Comissão, substituir pela sua apreciação a apreciação da Comissão no que respeita à escolha da medida mais adequada para evitar perturbações no mercado comunitário do açúcar, uma vez que não está feita a prova de que essas medidas eram manifestamente inadequadas para realizar o objectivo prosseguido [73].

111. Ora, no caso em apreço, não foi demonstrado que o estabelecimento de um preço de venda mínimo tivesse provocado menos perturbações para a economia dos PTU e tivesse sido igualmente eficaz para atingir os objectivos prosseguidos pela Comissão.

112. Além disso, resulta dos elementos dos autos [74] que o Regulamento n.º 2423/1999 não teve como efeito a diminuição substancial das importações de açúcar CE/PTU para a Comunidade, o que permite questionar a eficácia da medida estabelecida por este diploma, a saber, um preço mínimo para a importação do produto em questão [75].

72 — O Governo neerlandês alegou também que estas considerações eram insuficientes para assegurar uma igualdade entre os operadores PTU e os operadores comunitários. Entende, com efeito, que a diferença entre o preço de intervenção e o preço de intervenção derivado não tem comparação com as despesas adicionais que os operadores PTU suportam com o transporte das mercadorias no interior da Comunidade. Quanto a este aspecto, observe-se simplesmente que o Governo neerlandês não apresentou qualquer elemento de prova susceptível de demonstrar a bondade da sua alegação.

73 — Acórdãos Alemanha/Conselho, já referido, n.º 94; de 12 de Julho de 2001, Jippes e o. (C-189/01, Colect., p. I-5689, n.º 83); e Países Baixos/Conselho, já referido (C-301/97, n.º 135).

74 — Estatísticas do Eurostat para as exportações, dos PTU para a Comunidade, dos produtos abrangidos pelos códigos NC 1806 10 30, NC 1806 10 90 e NC 1701 quanto aos anos de 1991-2000 (anexo das alegações do Reino de Espanha nos processos C-26/00, C-180/00 e C-452/00).

75 — V. também, neste sentido, acórdãos Rica Foods II (n.º 172) e Rica Foods III (n.º 157).

113. Acrescente-se também que os regulamentos impugnados visam apenas limitar as importações, com isenção de direitos aduaneiros, de açúcar que acumule a origine CE/ /PTU, em aplicação do artigo 6.º do anexo II. Não têm por objecto nem como efeito proibir as importações destes produtos, depois de esgotado o contingente, desde que os operadores económicos paguem os direitos aduaneiros exigíveis [76].

114. Perante estes diferentes elementos [77], entendo, portanto, que o Reino dos Países Baixos não demonstrou que as medidas estabelecidas pelos regulamentos impugnados eram manifestamente inadequadas ou excessivas para atingir os objectivos prosseguidos pela Comissão.

115. Por fim, na última vertente do seu fundamento, o Governo neerlandês sustenta que os Regulamentos n.os 465/2000 e 2081/2000 são contrários ao princípio da proporcionalidade, na medida em que tornam aplicável o artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2553/97.

116. O artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2553/97 dispõe que o montante da garantia, 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 eleva, actualmente, a cerca de 43,7 euros por 100 quilogramas. Ora, até 1 de Março de 2000, o montante da garantia para o açúcar CE/PTU elevava-se a 0,3 ecus por 100 quilogramas. Segundo o Governo neerlandês, a garantia a constituir para o açúcar ACP e o açúcar proveniente dos países terceiros era também de 0,3 ecus para 100 quilogramas [78].

117. O Reino dos Países Baixos considera, portanto, 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 proveniente dos Estados ACP e dos países terceiros.

118. A este respeito, há que salientar que, tendo os Regulamentos n.os 465/2000 e 2081/2000 estabelecido um contingente pautal limitado a 3 340 e, depois, a 4 848 toneladas de açúcar, era de prever que tal contingente suscitasse um grande interesse junto dos exportadores.

119. Tal como a Comissão observou [79], o objectivo da garantia contestada consistia,

76 — V. acórdão Emesa Sugar, já referido (n.º 45).

77 — V. também os outros elementos avançados pela Comissão nas suas contestações nos processos C-180/00 (n.º 28) e C-452/00 (n.º 30).

78 — 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).

79 — Contestações nos processos C-180/00 (n.º 49) e C-452/00 (n.º 55).

nesse contexto, em evitar comportamentos especulativos. Era necessário, através de um montante de garantia elevado, evitar que os operadores económicos pedissem certificados de importação sem os utilizarem depois, causando assim prejuízos aos outros operadores que tinham efectivamente a intenção de importar açúcar de origem acumulada CE/PTU, mas não conseguiram obter suficientes certificados de importação [80].

120. Além disso, uma garantia deste tipo não priva as empresas realmente interessadas da possibilidade de exportar açúcar para a Comunidade. Com efeito, embora seja verdade que o montante da garantia deve ser pago para a obtenção de certificados de importação, esse montante é restituído à empresa uma vez a operação executada [81].

121. Nestas condições, entendo que não ficou demonstrado que as medidas controvertidas fossem manifestamente inadequadas ou excessivas para atingir os objectivos prosseguidos pela Comissão. O segundo fundamento deve, portanto, ser julgado totalmente improcedente.

80 — V. também, neste sentido, acórdão Países Baixos/Conselho, já referido (C-110/97, n.os 129 a 132), bem como as conclusões que apresentei nesse processo (n.os 139 a 141).

81 — Idem.

C — Quanto ao terceiro fundamento, assente num desvio de poder

122. No seu terceiro fundamento, o Governo neerlandês sustenta que os Regulamentos n.os 465/2000 e 2081/2000 enfermam de um desvio de poder.

123. O Governo neerlandês recorda que, no momento da revisão da Decisão 91/482, após longas negociações, o Conselho decidiu limitar apenas as importações de açúcar de origem ACP/PTU e manter a possibilidade de importar, com isenção de direitos aduaneiros, o açúcar de origem CE/PTU. Ao adoptar os Regulamentos n.os 465/2000 e 2081/2000, a Comissão utilizou, portanto, os seus poderes com um objectivo que não o prosseguido pelo artigo 109.º da decisão PTU, uma vez que estabeleceu restrições para a importação de açúcar de origem CE/PTU que não tinham sido pretendidas nem previstas pelo Conselho.

124. Segundo jurisprudência constante [82], um acto só está viciado por desvio de poder se, com base em indícios objectivos, relevantes e concordantes, se verifica que foi

82 — V., nomeadamente, os acórdãos de 21 de Junho de 1984, Lux/Tribunal de Contas (69/83, Recueil p. 2447, n.º 30); de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 24); de 13 de Julho de 1995, Parlamento/Comissão (C-156/93, Colect., p. I-2019, n.º 31); de 25 de Junho de 1997, Itália/Comissão (C-285/94, Colect., p. I-3519, n.º 52); e de 14 de Maio de 1998, Windpark Groothusen/Comissão (C-48/96 P, Colect., p. I-2873, n.º 52).

adoptado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados pela instituição recorrida ou de tornear um processo especialmente previsto pelo Tratado.

125. No caso em apreço, resulta da análise do primeiro fundamento que a Comissão podia considerar, com razão, que as importações de açúcar que acumulavam a origem CE/PTU constituíam «dificuldades» que ameaçavam perturbar o funcionamento da organização comum de mercado do açúcar.

126. Além disso, o Governo neerlandês não invocou qualquer indício do qual resulte que os Regulamentos n.os 465/2000 e 2081/2000 não foram adoptados com o objectivo de sanar as perturbações verificadas no mercado comunitário do açúcar ou de evitar perturbações mais graves. A este respeito, o mero facto de o Conselho ter introduzido, no artigo 108.°-B da decisão PTU, uma limitação quantitativa para o açúcar de origem ACP/PTU não afecta de modo algum o poder que a Comissão retira do artigo 109.°, n.° 1, da decisão PTU de tomar as medidas de protecção necessárias para o açúcar ou qualquer outro produto originários dos PTU, se estiverem reunidas as condições para a adopção de tal medida.

127. Tendo em conta estes elementos, o terceiro fundamento deve também ser julgado improcedente.

D — *Quanto ao quarto fundamento, assente numa violação dever de fundamentação previsto no artigo 253.° CE*

128. No seu último fundamento, o Governo neerlandês sustenta que a Comissão violou o dever de fundamentação que lhe incumbe por força do artigo 253.° CE. Este fundamento é composto por duas vertentes, que examinarei sucessivamente.

129. Na primeira vertente, o Governo neerlandês observa que a fundamentação do Regulamento n.° 2423/1999 não é suficiente para permitir ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Segundo o Governo neerlandês, o texto é, com efeito, de tal modo lacónico e desprovido de elementos concretos que deixa na ignorância qualquer leitor objectivo, no que respeita à causa e aos efeitos das dificuldades identificadas pela Comissão.

130. Além disso, a fundamentação deste Regulamento é, na sua opinião, contraditória. Com efeito, não se pode afirmar, por um lado, no terceiro considerando, que as importações em litígio levam a um acréscimo das exportações acompanhadas de restituições à exportação, o que sobrecarrega o orçamento comunitário e, por outro, no quarto considerando, que os custos dos excedentes que poderiam ser imputados às importações controvertidas recairiam sobre os produtores comunitários em aplicação do princípio do «autofinanciamento».

131. Segundo jurisprudência constante [83], a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa. Deve revelar de modo claro e inequívoco, o raciocínio da instituição, autora do acto, de modo a permitir aos interessados conhecer as justificações da medida tomada e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Não se exige, porém, 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 satisfaz as exigências do artigo 253.º CE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor literal, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. E é tanto mais assim quanto os Estados-Membros foram estreitamente associados ao processo de elaboração do acto controvertido e conhecem, portanto, as razões que estão na base desse acto [84].

132. No caso em apreço, resulta dos elementos dos autos que a adopção dos Regulamento n.º 2423/1999 foi precedida de uma série de contactos e de reuniões entre a Comissão, o Reino dos Países Baixos e os outros Estados-Membros [85].

133. Além disso, no que respeita ao conteúdo do acto, viu-se já que a Comissão expôs, nos primeiro a quinto considerandos do Regulamento n.º 2423/1999, as dificuldades que tinham surgido [86]. Nos terceiro a quinto considerandos do mesmo regulamento explicou a razão pela qual essas dificuldades ameaçavam perturbar o funcionamento da organização comum de mercado do açúcar e causar prejuízos aos operadores comunitários deste sector. Além disso, a Comissão expôs, nos oitavo e nono considerandos do Regulamento n.º 2423/1999, os fundamentos subjacentes à sua decisão de fixar um preço mínimo para a importação para o açúcar de origem CE/PTU e de submeter as importações de misturas ao procedimento de vigilância comunitária.

134. Quanto às afirmações contidas nos terceiro e quarto considerandos do Regulamento n.º 2423/1999, não me parecem contraditórias. É perfeitamente possível, com efeito, que as crescentes importações de açúcar CE/PTU acarretem custos adicionais tanto para o orçamento comunitário (terceiro considerando) como para os produtores comunitários de açúcar (quarto considerando).

135. Nestas condições, entendo que a fundamentação do Regulamento n.º 2423/1999 satisfaz as exigências impostas pela jurisprudência e que a primeira vertente do fundamento não é portanto, procedente.

83 — V., nomeadamente, acórdãos de 13 de Outubro de 1992, Portugal e Espanha/Conselho (C-63/90 e C-67/90, Colect., p. I-5073, n.º 16); de 14 de Julho de 1994, Grécia/Conselho (C-353/92, Colect., p. I-3411, n.º 19); e 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).

84 — V., nomeadamente, acórdãos de 17 de Outubro de 1995, Países Baixos/Comissão (C-478/93, Colect., p. I-3081, n.ºs 49 e 50), e de 9 de Novembro de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o. II (C-466/93, Colect., p. I-3799, n.º 16).

85 — V., em especial, comunicação da Comissão, de 23 de Junho de 1999, sobre as importações de açúcar dos PTU; carta da Representação Permanente do Reino dos Países Baixos junto da união Europeia, de 2 de Julho de 1999; nota explicativa das autoridades neerlandesas face às deliberações do Conselho sobre as medidas de protecção relativas às importações de açúcar e de misturas originárias dos PTU (respectivamente, anexos 2, 4 e 5 da petição no processo C-26/00).

86 — V. n.ºs 62 e 63 das presentes conclusões.

136. Na segunda vertente, o Governo neerlandês sustenta que a Comissão violou também o dever de fundamentação que lhe incumbe na medida em que:

— o Regulamento n.º 465/2000 não explica a razão pela qual a Comissão considerou necessário, a partir de 1 de Março de 2000, tomar medidas mais estritas relativamente ao período anterior;

— os Regulamentos n.ºs 465/2000 e 2081/2000 não justificam a adopção de restrições idênticas para o açúcar e as misturas originários dos PTU, enquanto o Regulamento n.º 2423/1999 previa medidas diferentes para estes dois tipos de produtos;

— a fixação das quotas em 3 340 toneladas e, depois, em 4 848 toneladas não está suficientemente fundamentada nos Regulamentos n.ºs 465/2000 e 2081/2000, e

— o Regulamento n.º 2081/2000 não explica a razão pela qual era necessário prorrogar, de 1 de Outubro de 2000 a 28 de Fevereiro de 2001, as medidas de protecção estabelecidas pelo Regulamento n.º 465/2000.

137. No que respeita às duas primeiras críticas, há que recordar que, segundo a jurisprudência, a fundamentação de um acto destinado a uma aplicação geral pode limitar-se a indicar a situação de conjunto que levou à sua adopção e os objectivos gerais que se propõe atingir [87]. Além disso, o Tribunal de Justiça considera que, se o acto impugnado evidencia, no essencial, o objectivo prosseguido pela instituição, é excessivo pretender a fundamentação específica das diferentes opções técnicas efectuadas [88]. Isto verifica-se, sobretudo, quando as instituições comunitárias dispõem, como no caso em apreço, de uma ampla margem de apreciação na escolha dos meios necessários para a realização de uma política complexa [89].

138. Nestas condições, não é certo que a Comissão estivesse obrigada a apresentar uma fundamentação específica para as opções técnicas que efectuou.

139. De qualquer modo, deduz-se dos Regulamentos n.ºs 465/2000 e 2081/2000 que a situação no mercado comunitário se estava a agravar. Com efeito, embora, no Regulamento n.º 2423/1999, a Comissão tenha simplesmente evocado a possibilidade de uma redução das quotas de produção [90], esta perspectiva parece muito mais séria no

87 — V., nomeadamente, acórdãos de 19 de Novembro de 1998, Espanha/Conselho (C-284/94, Colect., p. I-7309, n.º 28), e Países Baixos/Conselho, já referido (C-110/97, n.º 165).

88 — V. acórdãos, já referidos, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o. II (n.º 16); Espanha/Conselho (n.º 30), e Países Baixos/Conselho (C-110/97, n.º 166).

89 — V. acórdãos, já referidos, Espanha/Conselho (n.º 33) e Países Baixos/Conselho (C-110/97, n.º 167).

90 — Terceiro considerando.

Regulamento n.º 465/2000 [91] e ainda mais no Regulamento n.º 2081/2000, uma vez que a redução prevista foi efectivamente realizada [92]. Na medida em que, além disso, o Reino dos Países Baixos tinha estado estreitamente associado ao processo de elaboração dos regulamentos impugnados, parece-me que não tem razões para sustentar que ignorava os motivos pelos quais a Comissão tinha adoptado medidas mais estritas do que as previstas pelo Regulamento n.º 2423/1999.

140. Quanto à fixação das quotas controvertidas, basta uma simples leitura do preâmbulo dos regulamentos impugnados para perceber que o argumento do Governo neerlandês é manifestamente improcedente.

141. Com efeito, o nono considerando do Regulamento n.º 465/2000 indica que a «quantidade máxima de 3 340 toneladas de açúcar [...] representa 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 na sequência de suspeitas de irregularidades». De igual modo, o oitavo considerando do Regulamento n.º 2081/2000 indica que o «volume máximo de 4 848 toneladas de açúcar para o período compreendido entre 1 de Outubro de 2000 e 28 de Fevereiro de 2001 [...] representa 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».

142. Ao contrário do que o recorrente sustenta, a Comissão expôs, portanto, as razões subjacentes à fixação das quotas controvertidas e satisfez, assim, o dever de fundamentação previsto pelo artigo 253.º CE.

143. De igual modo, a Comissão expôs claramente, nos primeiro a sexto considerandos do Regulamento n.º 2081/2000, as razões pelas quais era necessário prorrogar a medida de protecção estabelecida pelo Regulamento n.º 465/2000. Sublinhou que as dificuldades que tinham levado à adopção desta última medida «continua[va]m a existir», pelo que era necessário «continuar a aplicar a cláusula de protecção do artigo 109.º da decisão PTU relativamente às importações [em litígio]» [93].

144. Tendo em conta estes diferentes elementos, proponho, portanto, ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente o quarto fundamento do Governo neerlandês.

91 — Quinto considerando.

92 — Quinto considerando.

93 — Regulamento n.º 2081/2000 (sexto considerando).

V — Conclusão

145. À luz de todas as considerações anteriores, há, na minha opinião, que negar provimento ao recurso e condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas, com excepção das despesas incorridas pelo Reino de Espanha e pela República francesa, em conformidade com o artigo 69.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.