CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
VERICA TRSTENJAK
apresentadas em 18 de Fevereiro de 2009 [1]

I — Introdução

1. No presente processo de reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre duas questões prejudiciais do Verwaltungsgerichtshof austríaco (a seguir «tribunal *a quo*») quanto à interpretação e, eventualmente, à validade do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006, que estabelece um regime temporário de reestruturação da indústria açucareira na Comunidade e altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 relativo ao financiamento da política agrícola comum [2].

2. Este pedido é apresentado no quadro de um litígio entre a sociedade Agrana Zucker GmbH (a seguir «recorrente») e o Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft [Ministério Federal da Agricultura e Florestas, do Ambiente e dos Recursos Hídricos] (a seguir «recorrido»), relativo à validade de uma decisão adoptada com base no artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006, pela qual aquele ministério exigiu da recorrente o pagamento da primeira fracção do montante temporário a título da reestruturação correspondente à campanha de comercialização de 2006/2007.

3. Com a sua primeira questão prejudicial, o tribunal *a quo* pretende, no essencial, saber se o montante a pagar a título da reestruturação deve ser calculado com base no total da quota atribuída ou se o cálculo deve ser feito apenas com base na quota efectivamente disponível após a diminuição da quantidade retirada do mercado em consequência da retirada preventiva. A segunda questão prejudicial visa, por outro lado, um exame da compatibilidade do artigo 11.º do Regulamento n.º 320/2006 com o direito comunitário hierarquicamente superior.

II — Quadro normativo

4. No quadro da reforma da organização comum de mercado (OCM) no sector do açúcar, o Conselho adoptou, em 20 de Fevereiro de 2006, o Regulamento (CE) n.º 318/2006 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar [3], e também o Regulamento (CE) n.º 320/2006. De acordo com o artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 318/2006, foram adoptadas pela Comissão medidas transitórias.

1 — Língua original: alemão.
2 — JO L 58, p. 42.
3 — JO L 58, p. 1.

A — *O Regulamento (CE) n.º 318/2006*

5. Inclui-se nos novos instrumentos de gestão do mercado introduzidos pelo Regulamento (CE) n.º 318/2006, a retirada de açúcar do mercado de acordo com o artigo 19.º deste regulamento, que, entre outras coisas, dispõe o seguinte:

«1. Para preservar o equilíbrio estrutural do mercado num nível de preços próximo do preço de referência, e tendo em conta os compromissos da Comunidade decorrentes dos acordos celebrados em conformidade com o artigo 300.º do Tratado, pode ser retirada do mercado, até ao início da campanha de comercialização seguinte, uma percentagem, comum a todos os Estados-Membros, de açúcar […] de quota.

[…]

2. A percentagem de retirada referida no n.º 1 é determinada o mais tardar em 31 de Outubro da campanha de comercialização em causa, com base na evolução esperada do mercado durante essa campanha.

3. Cada empresa titular de uma quota armazena, a expensas próprias, durante o período de retirada, as quantidades de açúcar correspondentes à aplicação da percentagem referida no n.º 1 à sua produção dentro da quota na campanha de comercialização em causa.

As quantidades de açúcar retiradas do mercado durante uma campanha de comercialização são tratadas como sendo as primeiras quantidades produzidas dentro da quota da campanha de comercialização seguinte. Todavia, tendo em conta a evolução esperada do mercado no sector do açúcar, pode ser decidido, nos termos do procedimento a que se refere o n.º 2 do artigo 39.º, e no que respeita à campanha de comercialização em curso e/ou à campanha seguinte, considerar a totalidade ou uma parte [do açúcar] retirado do mercado como:

— Açúcar [excedentário e disponível] para passar a açúcar […] industrial;

ou

— uma produção temporária dentro da quota, da qual uma parte pode ficar reservada para exportação, no respeito dos compromissos decorrentes dos acordos celebrados em conformidade com o artigo 300.º do Tratado.

[…]»

B — *O Regulamento (CE) n.º 320/2006*

6. O artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 disciplina a cobrança do montante temporário a título da reestruturação. Esta disposição prevê especificamente o seguinte:

«1. As empresas às quais tiverem sido atribuídas quotas devem pagar, por campanha de comercialização e por tonelada de quota, um montante temporário a título da reestruturação.

As quotas a que uma empresa tiver renunciado a partir de uma dada campanha de comercialização, em conformidade com o n.º 1 do artigo 3.º, não estarão sujeitas ao pagamento do montante temporário a título da reestruturação no que respeita a essa campanha de comercialização nem às campanhas de comercialização seguintes.

2. O montante temporário a título da reestruturação para o açúcar e o xarope de inulina é fixado em:

— EUR 126,40 por tonelada de quota para a campanha de comercialização de 2006/2007,

— EUR 173,8 por tonelada de quota para a campanha de comercialização de 2007/2008,

— EUR 113,3 por tonelada de quota para a campanha de comercialização de 2008/2009.

O montante temporário a título da reestruturação por campanha de comercialização para a isoglicose é igual a 50% dos montantes fixados no primeiro parágrafo.

3. Os Estados-Membros são responsáveis perante a Comunidade pelo montante temporário a título da reestruturação a cobrar no seu território.

Os Estados-Membros pagam o montante temporário a título da reestruturação ao

fundo de reestruturação em duas fracções, nos termos seguintes:

— 60% até 31 de Março da campanha de comercialização em causa

e

— 40% até 30 de Novembro da campanha de comercialização seguinte.

[…]

5. O Estado-Membro deve repartir a totalidade dos montantes temporários a título da reestruturação a pagar em conformidade com o n.º 3 pelas empresas estabelecidas no seu território, de acordo com a quota atribuída durante a campanha de comercialização em causa.

As empresas devem pagar os montantes temporários a título da reestruturação em duas fracções, nos termos seguintes:

— 60% até ao final do mês de Fevereiro da campanha de comercialização em causa,

e

— 40% até ao dia 31 de Outubro da campanha de comercialização seguinte.»

C — *O Regulamento (CE) n.º 493/2006*

7. Entre as medidas transitórias previstas pelo Regulamento (CE) n.º 493/2006 da Comissão, de 27 de Março de 2006, que estabelece medidas transitórias no âmbito da reforma da organização comum de mercado no sector do açúcar e altera os Regulamentos (CE) n.º 1265/2001 e (CE) n.º 314/2002 [4], para

4 — JO L 89, p. 11.

garantir a passagem do regime em vigor para o novo regime aplicável inclui-se a «retirada preventiva do mercado».

8. Relativamente a esta questão, o sexto considerando refere:

«Para melhorar o equilíbrio do mercado comunitário sem criar novas existências de açúcar durante a campanha de comercialização de 2006/2007, é conveniente estabelecer uma medida transitória para reduzir a produção elegível dentro da quota a título da referida campanha. Importa fixar um limiar além do qual a produção de quota de cada empresa é considerada como retirada, na acepção do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 318/2006 ou, a pedido da empresa, como produção extra quota, na acepção do artigo 12.º do citado regulamento. Tendo em conta a transição entre os dois regimes, esse limiar deve ser obtido combinando, em partes iguais, o método previsto no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 1260/2001 e o previsto no artigo 19.º do Regulamento n.º 318/2006, e ter em conta os especiais esforços efectuados por determinados Estados-Membros no âmbito do fundo de reestruturação instituído pelo Regulamento (CE) n.º 320/2006 […]».

9. O artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006 estabelece as disposições transitórias relativas à retirada preventiva do mercado, da forma seguinte:

«1. Relativamente a cada empresa, a parte da [produção de açúcar] da campanha de comercialização de 2006/2007 produzida a título das quotas referidas no anexo III do Regulamento (CE) n.º 318/2006 e que exceda o limiar fixado nos termos do n.º 2 do presente artigo é considerada como retirada, na acepção do artigo 19.º do citado regulamento, ou, a pedido da empresa em causa, apresentado antes de 31 de Janeiro de 2007, é considerada, total ou parcialmente, como produzida extra quota, na acepção do artigo 12.º daquele regulamento.

2. Relativamente a cada empresa, o limiar referido no n.º 1 é fixado multiplicando a quota atribuída à empresa ao abrigo do n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 318/2006, pela soma dos seguintes coeficientes:

a) Coeficiente fixado para o Estado-Membro em causa no anexo I do presente regulamento;

b) Coeficiente obtido dividindo o total das quotas às quais tenha renunciado durante a campanha de comercialização

de 2006/2007 no Estado-Membro em causa, nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006, pelo total das quotas fixadas para esse Estado-Membro no anexo III do Regulamento (CE) n.º 318/2006. A Comissão fixará esse coeficiente até 15 de Outubro de 2006.

Contudo, se a soma dos coeficientes superar 1,0000, o limiar será igual à quota referida no n.º 1.»

III — Matéria de facto, processo principal e questões prejudiciais

10. Por decisão de 26 de Junho de 2006 sobre a atribuição de quotas para a produção de açúcar nas campanhas de comercialização de 2006/2007 até 2014/2015, inclusive, e por decisão de 18 de Dezembro de 2006 sobre a atribuição de quotas adicionais de açúcar, o recorrido atribuiu à recorrente uma quota de açúcar no total de 405 812,4 toneladas (387 326,4 toneladas de quota de açúcar e mais 18 486,0 toneladas de quota de açúcar adicional). Por decisão de 28 de Junho de 2006, em aplicação do artigo 3.º do Regulamento (CE) 493/2006, o recorrido estabeleceu um limiar de produção para a produção de açúcar de quota na campanha de comercialização de 2006/2007. Em consequência desta retirada preventiva do mercado, a quota da recorrente foi reduzida em 57 246,84 toneladas.

11. Por decisão da direcção para o domínio de actividade I da Agrarmarkt Austria (pessoa colectiva de direito público nomeada pelo recorrido como órgão de administração dos incentivos, a seguir «AMA»), de 16 de Janeiro de 2007, foi exigido à recorrente o pagamento da primeira fracção do montante temporário a título da reestruturação, no valor de 30 776 812,42 euros, montante esse que tinha sido calculado com base na quota inicial.

12. A recorrente interpôs recurso hierárquico desta decisão. O recorrido julgou este recurso improcedente por decisão de 16 de Abril de 2007, cuja legalidade constitui o objecto do processo principal perante o tribunal *a quo*.

13. Do despacho de reenvio prejudicial resulta que, no processo de contencioso administrativo, a questão em litígio consiste em saber se o montante a título da reestruturação, fixado no artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 320/2006, deve ser calculado com base na quota total atribuída, tal como o recorrido fez, ou se a quota em que se baseia o cálculo deve ser diminuída em função do limiar de produção e da retirada preventiva do mercado a ele ligada. Segundo as alegações da recorrente, o montante a título da reestruturação deve ser calculado apenas com base em 348 565,56 toneladas (isto é, apenas com base na quantidade efectiva de açúcar de quota) e não com base em 405 812,4 toneladas (ou seja, com base na quota inicialmente atribuída e mais tarde reduzida), até porque a recorrente não pôde vender no mercado essa diferença de quantidade como quota de açúcar.

14. Do despacho de reenvio infere-se que a recorrente é de opinião de que, à luz do direito comunitário, é inadmissível incluir, na base de cálculo do montante a título da reestruturação a pagar relativamente à campanha de comercialização de 2006/2007, a quantidade equivalente à diferença que, devido à redução da quota prevista no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006, não está disponível na campanha de comercialização de 2006/2007, por essa inclusão violar o princípio de direito comunitário primário da proporcionalidade e a proibição de discriminação consagrada no artigo 34.º, n.º 2, CE.

15. O tribunal *a quo* parte do princípio de que a recorrente no processo principal não tinha legitimidade para interpor um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, pelo que pode invocar nesse processo a ilegalidade de um acto normativo de direito comunitário.

16. Nestas circunstâncias, o Verwaltungsgerichtshof suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões para decisão a título prejudicial:

1) O artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006, deve ser interpretado no sentido de que uma quota de açúcar que não tenha sido possível utilizar devido a uma retirada preventiva do mercado nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006 da Comissão, de 27 de Março de 2006, também tem de integrar a base de cálculo do montante temporário a título da reestruturação?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

O artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 é compatível com o direito primário, em especial com os princípios da não discriminação e da protecção da confiança legítima, decorrentes do artigo 34.º CE?

IV — Tramitação no Tribunal de Justiça

17. O despacho de reenvio, com data de 19 de Novembro de 2007, deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de Janeiro de 2008.

18. O Conselho, o Governo da República da Lituânia e a Comissão apresentaram observações escritas no prazo previsto no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

19. No quadro das medidas de organização do processo, o Tribunal de Justiça colocou à Comissão uma questão escrita, a que esta respondeu.

20. Dado que nenhum dos intervenientes solicitou a realização de uma audiência, as conclusões neste processo puderam ser elaboradas depois da sessão plenária do Tribunal de Justiça em 4 de Novembro de 2008.

V — Argumentos essenciais das partes

21. Tanto o *Conselho* como a *Comissão* defendem o entendimento de que o artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 deve ser interpretado no sentido de que uma quota de açúcar que não possa efectivamente ser utilizada em consequência de uma retirada preventiva do mercado, ao abrigo do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006, também tem de integrar a base de cálculo do montante temporário a título da reestruturação.

22. O *Governo da Lituânia* defende uma interpretação contrária. Segundo este governo, a palavra «quota» no artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 deve ser interpretada no sentido de que se trata de uma quota que está efectivamente à disposição das empresas na campanha de comercialização em causa, isto é, a quota de que dispõem depois da retirada preventiva do mercado.

23. O *Conselho* alega especificamente que só a interpretação do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 por ele proposta tem em conta a letra e a finalidade desta disposição. Da mesma resulta claramente que o montante a título da reestruturação deve ser cobrado por tonelada da quota atribuída a uma empresa, apenas podendo ser excluídas do pagamento total ou parcial do montante a título da reestruturação as empresas que tiverem definitivamente renunciado à sua quota ou à produção. Os montantes assim cobrados constituem receitas afectas ao financiamento das ajudas à reestruturação e garantem a estabilidade e a neutralidade orçamental, visadas pelo legislador comunitário.

24. Em relação à questão da validade dessa disposição, o Conselho faz notar que a retirada do mercado prossegue um objectivo legítimo da reforma da OCM no sector do açúcar, nomeadamente o de manter o equilíbrio estrutural a um nível de preços próximo do preço de referência. O mesmo é válido para o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006, cuja regulamentação da retirada preventiva foi estabelecida como medida transitória para melhorar o equilíbrio do mercado comunitário, sem criar novas existências de açúcar durante a campanha de

comercialização de 2006/2007. Além disso, o efeito negativo da retirada do mercado para uma empresa seria marginal em comparação com o seu efeito positivo global no mercado do açúcar da Comunidade. Não existindo excesso de produção, o nível de preços global pode ser mantido próximo do preço de referência, com o que beneficiam, em última análise, todas as empresas que permanecem no mercado.

25. O Conselho contesta a existência de uma violação da proibição de discriminação, referindo, a este respeito, que todas as empresas têm de pagar o montante a título da reestruturação tendo como base de cálculo as quotas que lhes foram atribuídas. A distribuição e subsequente gestão das quotas pelos Estados-Membros, bem como os coeficientes aplicados segundo o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006, visam reduzir o excesso de produção em cada Estado-Membro de modo uniforme, a fim de conseguir o equilíbrio da produção em toda a Comunidade. As situações de duas empresas que estejam estabelecidas em dois Estados-Membros são situações de facto diferentes, que não podem ser tratadas igualmente. De qualquer modo, um tratamento diferenciado estaria objectivamente justificado pelo sentido e pela finalidade da regulamentação dos coeficientes.

26. Quanto à interpretação do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006, a *Comissão* utiliza, no essencial, os mesmos argumentos que o Conselho.

27. Relativamente à questão da validade desta disposição, a Comissão afirma, em primeiro lugar, que a recorrente e o tribunal *a quo* não manifestaram quaisquer dúvidas quanto à admissibilidade dos objectivos prosseguidos com a reforma do sector do açúcar do ano de 2006. Além disso, sustenta que é justificado e adequado que não se excluam do montante a título da reestruturação as quantidades de açúcar que, em consequência de outros mecanismos de mercado, em especial o da retirada preventiva do mercado, embora não possam ser vendidas na campanha de comercialização em causa no âmbito do regime de quotas, não tenham, no entanto, sido retiradas do mercado de forma definitiva.

28. Em primeiro lugar, o financiamento das ajudas à reestruturação apenas pode ser garantido se puder ser utilizada uma base de cálculo antecipadamente planificável. Em segundo lugar, a renúncia às quotas prevista no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006 e a retirada do mercado segundo o artigo 19.º do Regulamento n.º 318/2006 não podem ser equiparadas. No primeiro caso, trata-se de uma medida de saneamento estrutural do mercado a longo prazo e, no segundo, de uma regulamentação de apoio aos preços a curto prazo que não contribui para a reestruturação do mercado do açúcar. Em terceiro lugar, as consequências económicas da inclusão, na base de cálculo do montante temporário a título da reestruturação, das quantidades de açúcar abrangidas pela retirada do mercado são limitadas. Acresce que as empresas como a recorrente tiveram a possibilidade de reduzir ou até mesmo de evitar as consequências económicas directas da retirada do mercado durante a campanha de comercialização de 2006/2007. Com efeito, a Comissão já em

3 de Fevereiro de 2006 tinha informado os produtores de beterraba sacarina e de açúcar, através de uma comunicação publicada no *Jornal Oficial* [5], de que, com base na situação previsível no mercado comunitário do açúcar, poderia utilizar a possibilidade, que lhe tinha sido concedida pelo Conselho, de proceder à retirada do mercado como medida transitória. O Regulamento (CE) n.º 493/2006, pelo qual a Comissão estabeleceu a retirada do mercado para a campanha de comercialização de 2006/2007, foi publicado depois, em Março de 2006. A recorrente, enquanto única produtora de açúcar na Áustria, teve a possibilidade de reduzir a sua produção na campanha de comercialização em causa para evitar o reporte das quantidades de açúcar retiradas ou a transacção das mesmas como açúcar extra-quota.

29. No que respeita à invocada violação da proibição de discriminação, a Comissão alega que a argumentação da recorrente se refere ao coeficiente de cálculo previsto no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 493/2006, ao passo que a questão prejudicial em causa tem exclusivamente como objecto o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 320/2006. Abstraindo do facto de que esta aplicação da retirada do mercado na campanha de comercialização de 2006/2007, que assenta na autorização de medidas transitórias, não constitui, enquanto tal, objecto do processo de reenvio prejudicial, a Comissão sustenta que os diferentes efeitos da regulamentação não constituem qualquer tratamento desigual e, em qualquer caso, podem ser objectivamente justificados. A tomada em consideração da renúncia às quotas ao nível dos Estados-Membros resulta do facto de que, no sector do açúcar, até ao desaparecimento do sistema de quotas na campanha de comercialização de 2014/2015, as quotas de açúcar são atribuídas aos Estados-Membros e seguidamente distribuídas por estes às empresas estabelecidas nos seus territórios. Assim, o legislador comunitário considerou que a melhor forma de alcançar o objectivo da reestruturação do mercado do açúcar, no período transitório, consiste em organizar igualmente a renúncia definitiva às quotas no contexto próprio de cada Estado-Membro.

30. O *Governo da Lituânia* argumenta que o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 320/2006 não define claramente qual a quota atribuída que está em causa, ou seja, se se trata da quota atribuída inicialmente ou da atribuída após a retirada preventiva do mercado. Além disso, considera que do artigo 11.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 320/2006 não se pode concluir que as empresas que não tenham renunciado a qualquer quota devam pagar contribuições que seriam calculadas com base na quota total inicialmente atribuída.

31. Argumenta ainda que as quantidades de açúcar retiradas não podem ser vendidas como quantidades de açúcar de quota e que as possibilidades previstas no artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 318/2006 de modo algum permitem equiparar a uma quota de açúcar a quantidade em que a quota foi reduzida por uma retirada preventiva do mercado.

5 — Comunicação da Comissão, de 3 de Fevereiro de 2006, aos produtores de beterraba sacarina e de açúcar (JO C 27, p. 8).

32. Para esse governo, se o artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 fosse de interpretar no sentido de que, para o cálculo do montante temporário a título da reestruturação, há que incluir na base de cálculo uma quota de açúcar que, em consequência de uma retirada preventiva do mercado de acordo com o artigo 3.º do Regulamento n.º 493/2006, não pode ser utilizada, este sistema de cálculo do montante a título da reestruturação conduziria a um encargo financeiro injustificadamente elevado e, consequentemente, a uma imposição injustificada para as empresas. Invocando o acórdão de 8 de Maio de 2008, Zuckerfabrik Jülich e o.[6], o Governo da Lituânia recorda que, apesar do amplo poder de apreciação de que as instituições comunitárias dispõem na área da agricultura, os produtores não devem ser onerados para além do necessário para atingir o objectivo prosseguido com a imposição.

33. Além disso, semelhante interpretação teria como consequência um tratamento desigual, tanto mais quanto é certo que a medida preventiva envolve a aplicação aos Estados-Membros de coeficientes diferentes, podendo a redução da quota para as empresas estabelecidas num Estado-Membro ser inferior do que para as empresas estabelecidas noutro, e isto independentemente do seu comportamento. Resultaria daí uma distorção da concorrência no mercado interno bem como um tratamento desigual injustificado das empresas que não se tivessem retirado do mercado.

6 — Acórdão de 8 de Maio de 2008, Zuckerfabrik Jülich e o. (C-5/06 e C-23/06 a C-36/06, Colect., p. I-3231).

VI — Apreciação jurídica

A — *Observações preliminares*

34. Com os Regulamentos (CE) n.º 318/2006 e n.º 320/2006 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 493/2006 da Comissão, o legislador comunitário deu início a uma reforma radical da organização europeia do mercado no sector do açúcar. Com a nova regulamentação, que entrou em vigor em 1 de Julho de 2006, foi incluído na reforma geral da política agrícola comum (a seguir «PAC»[7]) um sistema[8] que tinha permanecido inalterado durante quase 40 anos.

7 — Sobre a reforma da PAC decidida no Conselho Europeu de 26 de Março de 1999, em Berlim, que foi iniciada com a aprovação da «Agenda 2000», v. as minhas conclusões de 3 de Fevereiro de 2009 no processo Horvath (C-428/07, ainda não publicadas na Colectânea, n.ºs 45 e segs.).

8 — As organizações comuns de mercado caracterizavam-se até aqui pela sua regulamentação de apoio aos preços e pela atribuição de quotas. Cerca de 70% dos produtos agrícolas produzidos na Comunidade (por exemplo, cereais, açúcar, lacticínios, carne, algumas variedades de frutos e legumes bem como vinho de mesa) estão abrangidos por regulamentações de apoio aos preços (cf. Brú Purón, C.M., *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor 2005, artigo 34.º, p. 777). O regime de quotas introduzido em 1967 com a OCM no sector do açúcar possibilita a manutenção de preços relativamente altos, sem produzir excedentes. O regime de quotas, que devia inicialmente ter carácter meramente transitório e terminar no ano de 1975, foi, no entanto, prorrogado por várias vezes. Posteriormente, foi tornado mais flexível para possibilitar um aumento de quota em benefício dos produtores de açúcar mais competitivos (v. Olmi, G., *Politique agricole commune*, Bruxelas 1991, p. 173; Priebe, R., *in:* Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Munique 2008, vol. I, artigo 34.º, n.º 57).

35. Essa reforma visa garantir as perspectivas de futuro a longo prazo da produção de açúcar na União Europeia, promover a sua capacidade concorrencial e a sua orientação de mercado e reforçar a posição da União Europeia nas negociações sobre o comércio mundial em curso. Os aspectos essenciais da reforma são a redução do preço mínimo garantido para o açúcar, os pagamentos compensatórios aos agricultores e um fundo de reestruturação como incentivo para os produtores de açúcar concorrencialmente mais débeis se retirarem da produção. O regime da reestruturação é financiado através de um montante específico a título da reestruturação cobrado sobre todas as quotas de edulcorantes.

36. No centro do presente processo, está a apreciação jurídica das modalidades de cálculo do montante a título da reestruturação, cuja legalidade a recorrente, enquanto devedora desse montante, põe em causa. O pedido de decisão prejudicial deve ser entendido no sentido de que a primeira questão prejudicial visa a interpretação do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006, como base jurídica de direito comunitário para a adopção da decisão impugnada do Estado-Membro, enquanto, por outro lado, a segunda questão prejudicial tem como objecto o exame da validade dessa disposição.

B — *Quanto à primeira questão*

37. No que se refere à primeira questão prejudicial, importa, à partida, recordar que a letra de uma disposição constitui sempre o ponto de partida e ao mesmo tempo o limite de qualquer interpretação, de acordo com os critérios exegéticos tradicionais [9]. Nos outros métodos de interpretação que o aplicador do direito pode utilizar, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, para apurar o conteúdo normativo de uma disposição do direito comunitário, incluem-se a interpretação sistemática, a teleológica e a histórica.

38. Do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 320/2006 resulta, em primeiro lugar, que «as empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas» devem pagar, por campanha de comercialização e «por tonelada de quota», um montante temporário a título da reestruturação. Esta disposição não fala expressamente da parte da quota com base na qual o fabricante efectivamente produziu açúcar,

9 — Neste sentido, Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht* (ed. de H.-U. Erichsen e o.), § 21 6, p. 59, n.º 14. Nas suas conclusões de 28 de Setembro de 2004 no processo Schulte (C-350/03, Colect., p. I-9215, n.os 84 e segs.), o advogado-geral P. Léger em certa medida reconheceu o primado da interpretação literal. Conforme esclareceu, a interpretação teleológica só deve ser utilizada quando sejam possíveis diferentes interpretações da disposição em causa ou quando essa disposição seja difícil de interpretar apenas com base na sua letra, eventualmente por causa da sua ambiguidade. Baldus, C./Vogel, F., «Gedanken zu einer europäischen Auslegungslehre: grammatikalisches und historisches Element», *Fiat iustitia — Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Berlim 2006, p. 247 e segs., não põem em causa que a interpretação literal é o ponto de partida da interpretação de qualquer norma de direito comunitário. Remetem, no entanto, para a dificuldade, dada a diversidade linguística dentro da Comunidade, de encontrar uma interpretação segura, o que torna necessária a utilização de outros métodos de interpretação como a interpretação teleológica e histórica.

como a recorrente manifestamente subentende, mas sim da quota total *atribuída* [10] a cada empresa. A Comissão e o Conselho têm razão em chamar a atenção para este aspecto. Esta disposição vincula, assim, a obrigação de pagamento do montante temporário a título da reestruturação exclusivamente à atribuição de uma quota na respectiva campanha de comercialização, sem estabelecer diferenciações de espécie alguma e sem colocar questões sobre o destino das quantidades de açúcar efectivamente produzidas. Segundo esta interpretação, são, por isso, irrelevantes para o cálculo do montante temporário a título da reestruturação as modificações posteriores da quota.

39. A única norma excepcional que prevê uma isenção do pagamento do montante temporário a título da reestruturação, contida no segundo parágrafo da mesma disposição, diz expressamente respeito apenas àquelas quotas «a que uma empresa tiver *renunciado* a partir de uma dada campanha de comercialização, em conformidade com o n.º 1 do artigo 3.º». Está em causa a renúncia definitiva à quota ou a parte desta nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 320/2006, que não abrange porém, de acordo com a letra desta disposição, a retirada do mercado prevista no artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 318/2006, nem a ela pode ser equiparada.

40. Com efeito, se compararmos os mecanismos da renúncia à quota e da retirada do mercado, torna-se evidente que os mesmos se distinguem fundamentalmente um do outro, quer na sua forma de funcionamento quer nos seus objectivos. Enquanto o primeiro pressupõe a renúncia definitiva à quota, incluindo o desmantelamento ou o encerramento das instalações de produção, o último implica apenas a retirada provisória do mercado da quantidade de açúcar em causa, o armazenamento ou a transacção da mesma fora das quotas. Esta diferença na forma de funcionamento deve-se aos diferentes objectivos das disposições aplicáveis em cada caso.

41. A renúncia às quotas por parte dos produtores de açúcar com menos capacidade concorrencial, no respeito dos compromissos sociais e ambientais, constitui um dos meios da reestruturação da indústria açucareira pretendida pelo Regulamento (CE) n.º 320/2006. Do primeiro e do quinto considerandos deste regulamento resulta que o pagamento de uma ajuda adequada à reestruturação visa conceder às empresas com mais baixa produtividade um importante incentivo económico ao abandono da produção de açúcar de quota e à renúncia às quotas em causa. Esta ajuda deve, segundo a intenção do legislador, possibilitar duas coisas distintas: por um lado, reduzir a produção de modo a que se alcance uma situação de mercado equilibrada na Comunidade e, por outro, diminuir consideravelmente a capacidade de produção não rentável. Por esta razão,

10 — Não pode ser retirada outra conclusão da comparação das várias versões linguísticas. Tanto na versão alemã («Unternehmen, denen eine Quote *zugeteilt* worden ist»), como nas versões dinamarquesa («virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote»), inglesa («undertakings to which a quota has been *allocated*»), francesa («enterprises qui *détiennent* un quota»), italiana («imprese a cui è stata *assegnata* una quota»), portuguesa («empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas»), neerlandesa («ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*»), sueca («företag som har *tilldelats* en kvot») e espanhola («empresas a las que se haya *concedido* una cuota»), faz-se referência à quota atribuída a cada empresa.

estes montantes são designados no quarto considerando desse regulamento como «receitas afectadas» que não fazem parte dos encargos tradicionais no quadro da OCM no sector do açúcar.

42. A reestruturação da indústria açucareira visa alcançar objectivos políticos a longo prazo da Comunidade, que, como resulta expressamente do primeiro considerando do Regulamento (CE) n.º 320/2006, consistem em alinhar o sistema comunitário de produção e de comércio de açúcar pelas exigências internacionais [11] e garantir a sua competitividade no futuro.

43. No caso da retirada do mercado trata-se, pelo contrário, de um instrumento de apoio aos preços que, conforme resulta do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 318/2006 e do seu vigésimo segundo considerando, visa manter o equilíbrio estrutural a um nível de preços próximo do preço de referência. O mesmo é válido para o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006, cuja regulamentação da retirada preventiva do mercado, de acordo com o sexto considerando deste regulamento, foi estabelecida como medida transitória para melhorar o equilíbrio do mercado comunitário sem criar novas existências de açúcar durante a campanha de comercialização de 2006/2007.

44. Deve por isso responder-se à primeira questão prejudicial que o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 320/2006 do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006, deve ser interpretado no sentido de que uma quota de açúcar que não possa ser utilizada devido a uma retirada preventiva do mercado nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006 da Comissão, de 27 de Março de 2006, também tem de integrar a base de cálculo do montante temporário a título da reestruturação.

C — *Quanto à segunda questão*

45. Num processo de reenvio prejudicial nos termos do artigo 234.º, primeiro parágrafo, alínea b), CE que visa o exame da validade de uma norma de direito comunitário derivado é,

11 — A reforma da OCM no sector do açúcar é também uma reacção da Comunidade à decisão do órgão de resolução dos litígios («Dispute Settlement Body») da Organização Mundial do Comércio de 28 de Abril de 2005 (v. Report of the Appellate Body, European Communities — Export Subsidies on Sugar, processos WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), na qual foram constatadas algumas violações por parte da Comunidade do Acordo sobre a Agricultura adoptado no quadro das negociações multilaterais do Uruguay Round («Agreement on Agriculture»).

em princípio, o tribunal nacional que delimita, com a sua questão prejudicial, o âmbito da apreciação do Tribunal de Justiça [12].

46. Como foi referido no início, a segunda questão prejudicial visa literalmente a análise da compatibilidade do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 com o direito hierarquicamente superior, mais precisamente com o princípio de direito comunitário da protecção da confiança legítima e a proibição de discriminação decorrente do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE. Contudo, deve constatar-se que as considerações contidas no despacho de reenvio, incluindo as críticas formuladas pela recorrente no quadro do processo principal [13], se referem na sua totalidade ao princípio da proporcionalidade e à proibição de discriminação.

47. Resulta da apreciação criteriosa do pedido de decisão prejudicial que o tribunal *a quo* pretende efectivamente um exame da compatibilidade do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 com os dois últimos princípios referidos. Por esta razão, proponho uma reformulação da segunda questão prejudicial neste sentido.

1. A alegada violação do princípio da proporcionalidade

a) O poder de apreciação do legislador comunitário no quadro da PAC

48. Segundo o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário e que foi reafirmado várias vezes pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, entre outras situações, no âmbito da PAC, os actos das instituições comunitárias não devem ultrapassar os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objectivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa. Por isso, quando se proporcione uma escolha entre várias

12 — Neste sentido, também Middecke, A., *in: Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union*, 2.ª ed., Munique 2003, § 10, n.º 40, p. 227. O tribunal nacional pode assim, por exemplo, limitar um reenvio prejudicial a determinados fundamentos de invalidade, sobre os quais o Tribunal de Justiça baseará o seu próprio exame [v. acórdãos de 29 de Maio de 1997, Rotexchemie (C-26/96, Colect., p. I-2817), e de 11 de Novembro de 1997, Eurotunnel (C-408/95, Colect. 1997, p. I-6315)]. Lenaerts, K./Arts, D./ /Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2.ª ed., Londres 2006, n.º 10-012, p. 361, partem manifestamente também do pressuposto de que o ponto de partida para a determinação do âmbito da apreciação no quadro de um processo de reenvio prejudicial que tenha por objecto a validade de uma norma de direito comunitário é a questão submetida para decisão a título prejudicial.

13 — Os argumentos invocados pelo requerente no processo principal são elementos fundamentais para a interpretação de uma questão prejudicial que visa o exame da validade de uma norma de direito comunitário e que é formulada de forma geral ou imprecisa [v. acórdão de 25 de Outubro de 1978, Royal Scholten Honig (103/77 e 145/77, Recueil, p. 2037, n.ºs 16 e 17, Colect., p. 685).

medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva. Além disso, os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos prosseguidos [14].

49. No entanto, o Tribunal de Justiça afirmou ao mesmo tempo que, no âmbito da PAC, o legislador comunitário dispõe de um amplo poder de apreciação que corresponde à responsabilidade política que lhe é atribuída pelos artigos 34.º CE a 37.º CE, uma vez que a implementação da PAC no sector do açúcar, *inter alia*, exige que avalie situações económicas complexas, bem como que tome decisões de natureza económica, política e social [15]. Correspondentemente, o Tribunal de Justiça afirmou que o controlo judicial deve limitar-se ao exame da questão de saber se as medidas em causa não estão inquinadas por um erro manifesto ou por desvio de poder ou se a instituição em causa não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação [16].

50. Segundo o entendimento do Tribunal de Justiça, deste amplo poder de apreciação resulta para o controlo judicial do respeito do princípio da proporcionalidade que a legalidade de uma medida adoptada no âmbito da PAC só pode ser afectada quando a mesma é manifestamente inadequada em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir [17]. Por conseguinte, não se trata de saber se a medida adoptada pelo legislador era a única ou a melhor possível, mas sim se era manifestamente inadequada [18].

51. Como a advogada-geral E. Sharpston afirmou, com razão, nas suas conclusões de 14 de Junho de 2007 no processo Zuckerfabrik Jülich [19], esta jurisprudência não pode, em todo o caso, ser entendida como se o Tribunal de Justiça tivesse concedido carta branca ao legislador comunitário. Na sua opinião, o Tribunal de Justiça não excluiu de modo algum o controlo judicial do exercício do amplo poder de apreciação pelas instituições comunitárias. Se este controlo deve ter algum

14 — 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, C-362/93, Colect., p. I-4863, n.º 41), de 12 de Julho de 2001, Jippes e o. (C-189/01, Colect., p. I-5689, n.º 81), e de 7 de Setembro de 2006, Espanha/Conselho (C-310/04, Colect., p. I-7285, n.º 97).

15 — Neste sentido, acórdãos de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho (138/79, Recueil, p. 3333, n.º 25), e de 6 de Julho de 2000, Eridania (C-289/97, Colect., p. I-5409, n.º 48), além dos acórdãos de 6 de Dezembro de 2005, ABNA e o. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, Colect., p. I-10423, n.º 69), e Espanha/Conselho (citado na nota 14, n.º 96), bem como as conclusões da advogada-geral J. Kokott de 26 de Outubro de 2006 no processo Roquette Frères (C-441/05, Colect., p. I-1993, n.º 72).

16 — Acórdãos de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237, n.º 22), Fedesa e o. (citado na nota 14, n.ºs 8 e 14), Eridania (citado na nota 15, n.º 49), Jippes e o. (citado na nota 14, n.º 80), de 9 de Setembro de 2004, Espanha/Comissão (C-304/01, Colect., p. I-7655, n.º 23), Espanha/Conselho (citado na nota 14, n.º 96), de 4 de Outubro de 2007, Geuting (C-375/05, Colect., p. I-7983, n.º 44), e de 17 de Janeiro de 2008, Viamex e o. (C-37/06 e C-58/06, Colect., p. I-69, n.º 34); v., também, as conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Roquette Frères (citadas na nota 15, n.º 72).

17 — Acórdãos Fedesa e o. (citado na nota 14, n.º 14), Crispoltoni e o. (citado na nota 14, n.º 42), Jippes e o. (citado na nota 14, n.º 83), de 10 de Janeiro de 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, Colect., p. I-403, n.º 80), Espanha/Conselho (citado na nota 14, n.º 98) e Geuting (citado na nota 16, n.º 46).

18 — Acórdãos Jippes e o. (citado na nota 14, n.º 83), Espanha/Conselho (citado na nota 14, n.º 99) e Geuting (citado na nota 16, n.º 47). No entanto, como a advogada-geral E. Sharpston afirmou, com razão, nas suas conclusões de 14 de Junho de 2007 no processo Zuckerfabrik Jülich (C-5/06, ainda não publicadas na Colectânea, n.º 65), esta jurisprudência não pode, por outro lado, ser entendida como se o Tribunal de Justiça tivesse concedido carta branca ao legislador comunitário. O Tribunal não excluiu, em todo o caso, o controlo judicial sobre o exercício do amplo poder de apreciação por parte das instituições comunitárias. A advogada-geral defende o entendimento de que o Tribunal de Justiça deve poder intervir, designadamente, quando tenha sido imposto aos produtores um encargo manifestamente desproporcionado.

19 — V. as conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Zuckerfabrik Jülich (citadas na nota 18, n.º 65).

significado, então o Tribunal de Justiça deve poder intervir em determinados casos, nomeadamente quando os produtores forem onerados por contribuições demasiado elevadas de forma desproporcionada.

52. Seguidamente, deve examinar-se se, tendo em consideração todas as circunstâncias apresentadas ao Tribunal de Justiça, a obrigação de pagamento pelos produtores do montante a título da reestruturação nos termos do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 é adequada para atingir os objectivos prosseguidos e se nela se pode identificar um encargo desproporcionado para os produtores.

b) Determinação do âmbito da análise

53. No seu despacho de reenvio, o tribunal *a quo,* sem expor discriminadamente as dúvidas quanto à validade do artigo 11.º, do Regulamento (CE) n.º 320/2006, remete para a argumentação da recorrente quanto à alegada violação do princípio da proporcionalidade. Esta alega, no essencial, que o açúcar produzido além do limiar de produção não pode em caso algum ser vendido como açúcar de quota. Uma vez que o montante a título da reestruturação é calculado com base na quota total, portanto sem ter em consideração a quantidade subtraída do mercado pela retirada preventiva, o preço líquido de referência efectivo ao nível dos produtores baixa para um montante inferior a 505,50 EUR e deve ser alcançado com a venda de uma quantidade de açúcar de quota menor. Além disso, a quota subtraída é considerada como primeira quota da campanha de comercialização seguinte de 2007/2008 e, portanto, deve ser novamente utilizada como base de cálculo do montante a título de reestruturação. Como último argumento, a recorrente alega que, contrariamente ao objectivo da regulamentação previsto no quarto considerando, que consiste em obter vantagens para as empresas que estão obrigadas ao pagamento do montante a título da reestruturação, a regulamentação tem como efeito que o pagamento do montante a título da reestruturação nunca beneficia as empresas cujas quotas são reduzidas.

54. Em primeiro lugar, deve desde logo reconhecer-se que a recorrente e o tribunal *a quo* não põem em causa a legitimidade dos objectivos prosseguidos com a reforma da OCM no sector do açúcar do ano de 2006. Também não é posta em causa a adequação do mecanismo de incentivo financeiro estabelecido pelo legislador comunitário, com a ajuda do qual os produtores de açúcar menos rentáveis devem ser estimulados a renunciar definitivamente às suas quotas. Também não se põe em dúvida que o regime da reestruturação deve ser financiado pelas empresas que permanecem no mercado e que são, no fim de contas, as empresas que beneficiam da reestruturação.

55. Além disso, do ponto de vista actual parece justificado e adequado que o montante a título da reestruturação seja exclusivamente pago pelas empresas que quiserem e forem capazes de continuar a participar na produção de açúcar em condições concorrenciais, uma vez que, no fim de contas, as mesmas beneficiam da retirada dos concorrentes menos produtivos e do saneamento do mercado daí resultante. É igualmente justificado e adequado que as empresas menos produtivas dispostas a retirar-se definitivamente da produção de açúcar através da renúncia à sua quota ou do abandono da mesma sejam isentas da obrigação de contribuição e, em vez disso, recebam uma ajuda à reestruturação adequada. Nesta medida, a atribuição de uma quota na acepção do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 é apropriada para servir de facto gerador da obrigação de contribuição.

56. Em qualquer caso, a questão principal que se coloca no presente processo é se, tendo em vista o objectivo de reestruturação, pode ser considerado desproporcionado que não sejam excluídas do montante a título da reestruturação as quantidades de açúcar que não podem ser vendidas na campanha de comercialização em causa no quadro do regime de quotas, em consequência de outros mecanismos, tais como o da retirada do mercado.

c) Análise dos argumentos apresentados

i) Necessidade de uma base de cálculo antecipadamente planificável

57. O Conselho e a Comissão remetem, antes de mais, para a necessidade de uma base de cálculo planificável antecipadamente, a fim de garantir o auto-financiamento do sistema de reestruturação. O objectivo da regulamentação de reestruturação transitória, de aceitar todos os pedidos de ajuda, não deve ser frustrado através de um elemento de incerteza como, por exemplo, a falta de meios financeiros suficientes por parte do fundo de reestruturação. Se não fossem incluídas na base de cálculo todas as quotas atribuídas mas apenas as quantidades de açúcar efectivamente produzidas no quadro da quota, ou mesmo também as quantidades de açúcar sujeitas à retirada do mercado, este objectivo poderia não ser atingido e alguns pedidos deveriam eventualmente ser recusados.

58. Complementarmente, a Comissão assinala que a circunstância de o montante a título da reestruturação estar relacionado com as quotas abstractamente atribuídas e não com as efectivamente produzidas resulta da consideração de que também as ajudas à reestruturação que são concedidas às empresas para renunciarem definitivamente

às suas quotas são pagas independentemente de estas empresas não terem podido esgotar parte dessas quotas durante uma campanha de comercialização, devido a uma retirada do mercado.

59. Na minha opinião, as considerações de política orçamental expostas, bem como a referência à necessidade de um auto-financiamento do sistema de reestruturação, constituem argumentos suficientemente concludentes a favor de um cálculo do montante a título da reestruturação com base na quota atribuída em abstracto. Esta forma de procedimento garante, por um lado, a estabilidade das receitas do fundo de reestruturação e, por outro, também o equilíbrio financeiro entre as receitas e as despesas, o que constitui não apenas um princípio central do direito orçamental comunitário como é indispensável [20] se se tiver em conta que as ajudas à reestruturação a que, em princípio, cada produtor tem direito são calculadas igualmente com base nas quotas atribuídas em abstracto. Se se quiser evitar uma subida unilateral dos custos e, simultaneamente, um financiamento insuficiente do fundo de reestruturação, devem estabelecer-se critérios uniformes para o montante a título da reestruturação e para as ajudas à reestruturação.

60. Além disso, respondendo a uma questão do Tribunal de Justiça através do seu articulado de 11 de Dezembro de 2008, a que juntou um mapa das receitas e despesas previstas e efectivas do fundo de reestruturação, a Comissão demonstrou que o auto-financiamento do sistema de reestruturação está garantido e que as receitas previstas ou efectivamente obtidas não ultrapassam excessivamente as despesas [21].

ii) Carácter provisório da retirada do mercado

61. Seguidamente, o Conselho e a Comissão referem as diferenças entre a retirada do mercado, enquanto regulamentação de apoio aos preços a curto prazo, e a renúncia às quotas, como medida a longo prazo de saneamento estrutural do mercado. Como

20 — A este propósito, é de referir em primeiro lugar o artigo 268.º, n.º 3, CE, onde se afirma o princípio do equilíbrio do orçamento da Comunidade. Segundo esta disposição, as receitas e as despesas previstas no orçamento devem estar equilibradas. Deve, por isso, garantir-se que as despesas previstas podem ser realizadas com as receitas disponíveis [neste sentido, também Schoo, J., *EU-Kommentar* (ed. de J. Schwarze), Baden-Baden 2000, artigo 268.º, n.º 19, p. 2198]. V., além disso, Ackrill, R., *The Common Agricultural Policy*, Sheffield 2000, p. 78, o qual considera o princípio do equilíbrio do orçamento comunitário antes como uma regra. Um orçamento deficitário não seria, por isso, legítimo. Esta regra também deve ser observada no quadro da PAC. Embora o Banco Europeu de Investimento possa conceder créditos para projectos de investimento, não pode fazê-lo para o financiamento das despesas comunitárias. Segundo a opinião deste autor, era objectivo dos redactores dos Tratados fundadores não permitir à Comunidade e, em especial, à Comissão soluções fáceis na determinação das despesas e das receitas.
É certo que, de acordo com o quarto considerando do Regulamento n.º 320/2006, o montante a título da reestruturação constitui uma receita afectada; no entanto, este facto não dispensa as instituições comunitárias do respeito do referido princípio. Na proposta da Comissão para o Regulamento do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar, de 22 de Junho de 2005 [COM(2005)263 final, p. 9], foi expressamente referido o objectivo do auto-financiamento do regime de reestruturação.

21 — Deste mapa resulta que as receitas na campanha de comercialização de 2006/2007 atingiram 2 145 milhões de euros. Por seu lado, as despesas atingiram 1 358 milhões de euros. Deste modo o balanço (saldo) da campanha de comercialização de 2006/2007 foi de 787 milhões de euros, que foram utilizados para o financiamento da reestruturação dos anos seguintes.

expõem, com razão, uma retirada do mercado não tem de modo algum como consequência a perda definitiva da quota [22]. É certo que uma empresa não pode vender no quadro do regime de quotas as quantidades de açúcar que estão sujeitas à retirada do mercado na campanha de comercialização em causa. No entanto, a empresa conserva esta parte da quota e, portanto, tem a liberdade de a vender no mercado mundial [23] ou de fazer o reporte da mesma para a campanha de comercialização seguinte. No último caso, a quota pode ser de novo esgotada no quadro do regime das quotas, porque as quantidades concretas de açúcar retiradas na campanha de comercialização anterior serão tratadas como as primeiras quantidades produzidas da campanha de comercialização seguinte. É o que resulta expressamente do artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 318/2006.

62. Ao contrário do entendimento da recorrente, tal como o mesmo é reproduzido no despacho de reenvio [24], esse regime não gera qualquer encargo adicional para os produtores de açúcar como consequência da obrigação de contribuição resultante do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006, porque, de acordo com os esclarecimentos da Comissão, o mecanismo da retirada do mercado previsto no artigo 3.º do Regulamento (CE) 493/2006 não pode conduzir a que a mesma quota seja onerada com o encargo em duas campanhas de comercialização sucessivas. Antes pelo contrário, cada campanha de comercialização é tratada separadamente, pelo que, em cada uma delas, a quota atribuída é, na sua integralidade, submetida ao montante temporário a título da reestruturação. É por isso irrelevante que as quantidades concretas de açúcar sejam açúcar produzido na primeira campanha de comercialização ou na seguinte.

iii) Consequências económicas previsíveis para os produtores afectados

63. Além disso, o Conselho e a Comissão argumentam que as eventuais consequências económicas negativas da inclusão das quantidades de açúcar abrangidas pelas retiradas do mercado na base de cálculo para o montante temporário a título da reestruturação são limitadas e, de qualquer modo, são compensadas pelos benefícios de uma retirada do mercado.

22 — V., sobre este ponto, os argumentos expostos nos n.os 40 a 43 destas conclusões.

23 — Os regimes de quotas não limitam a produção a determinadas quantidades proibindo a produção de quantidades superiores, mas sim prevendo a aplicação de «sanções» ao produtor em caso de excesso de produção (por exemplo, a proibição de comercialização na Comunidade ou o pagamento de imposições), tornando-se, por isso, completamente destituído de sentido do ponto de vista económico qualquer aumento da produção. É importante recordar, porém, que cada um dos sistemas de quotas até agora em vigor (nomeadamente para o açúcar, produtos da pesca, leite, tomate transformado) está sujeito a medidas legislativas específicas de acordo com as necessidades dos produtos em causa. É certo que na organização comum de mercado no sector do açúcar também estão estabelecidas quotas. No entanto, em caso de ultrapassagem da quota não é exigida qualquer imposição. Em contrapartida, o produtor não tem direito às restituições à exportação quanto às quantidades adicionais produzidas [v. Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar* (ed. de H. von der Groeben/J. Schwarze), vol. I, 6.ª ed., artigo 34.º, n.º 35, p. 1207].

24 — V. p. 9 do despacho de reenvio prejudicial.

64. Deve-se, no entanto, concordar com a recorrente quando afirma que não se pode negar que, em consequência da retirada do mercado do açúcar produzido para além do limiar de produção, o qual, por isso, só pode ser vendido como açúcar de quota aquando da campanha de comercialização seguinte, o preço de referência nem sempre poderá ser atingido. A este propósito, o Conselho recorda, porém, que, como o preço de intervenção foi abolido pela reforma da OCM no sector do açúcar do ano de 2006, o Regulamento (CE) n.º 318/2006 deixou de garantir a venda a um preço de referência. A isto acresce que, segundo o artigo 18.º, n.º 2, deste regulamento, o preço de intervenção para o açúcar de quota corresponde a 80% e não a 100% do preço de referência.

65. Um produtor já não pode, por isso, confiar em obter sempre o preço de referência. Em última análise, a venda de açúcar depende de muitos factores económicos. Com efeito, o preço efectivo de mercado é determinado, em primeira linha, em função da oferta e da procura, pelo que um produtor poderá também em determinadas circunstâncias obter um preço mais elevado do que o preço de referência para as quantidades de açúcar sujeitas à retirada do mercado.

66. Além disso, temos de concordar com as alegações do Conselho e da Comissão segundo as quais uma retirada do mercado acaba por ter efeitos benéficos para os produtores. O mecanismo da retirada do mercado visa, como já se referiu [25], manter o preço do açúcar a um nível que se aproxime do preço de referência, ou seja, a um nível que se situe acima do preço de intervenção. Deste modo, as eventuais perdas directamente resultantes da retirada do mercado são compensadas indirectamente, através de uma subida geral dos preços do açúcar de quota, que poderá resultar precisamente desta medida.

67. É de recusar como insustentável a afirmação da recorrente de que a retirada do mercado atinge principalmente os produtores concorrencialmente mais fortes. É, antes pelo contrário, correcto afirmar que a retirada do mercado atinge todas as empresas às quais foram atribuídas quotas. No entanto, este critério é, enquanto tal, neutral porque não estabelece uma diferenciação segundo a produtividade e a competitividade das empresas atingidas. Todas as empresas estão, por isso, sujeitas às mesmas condições de concorrência, independentemente da sua produtividade. Consequentemente, a alegação da criação de uma desvantagem discriminatória e de distorções da concorrência é destituída de qualquer fundamento.

68. Além disso, as empresas como a recorrente não estão dispensadas de um dever geral

25 — V. n.º 40 destas conclusões.

de diligência [26] no seu próprio interesse, que lhes impõe em especial o dever de, tanto quanto possível, evitarem as consequências económicas desfavoráveis que eventualmente resultem de uma retirada do mercado. Nisso se inclui a adopção de todas as medidas necessárias, incluindo a adaptação da produção respectiva logo que, com base nas comunicações da Comissão, se preveja uma retirada do mercado. Com efeito, em 3 de Fevereiro de 2006, através de uma comunicação publicada no *Jornal Oficial* [27], a Comissão advertiu que, por força da situação previsível do mercado comunitário do açúcar na campanha de comercialização de 2006/2007, poderia fazer utilização da possibilidade, que lhe tinha sido concedida pelo Conselho, da retirada do mercado como medida transitória. O Regulamento (CE) n.º 493/2006, pelo qual a Comissão ordenou a retirada do mercado para essa campanha de comercialização, foi publicado em Março de 2006. Consequentemente, nesse momento a recorrente teve a possibilidade de reduzir a sua produção na campanha de comercialização em causa [28], para a quantidade adequada para evitar o reporte das quantidades de açúcar retiradas ou a venda das mesmas como açúcar extra-quota.

d) Conclusão

69. Do exposto resulta que, na determinação das modalidades de cálculo do montante a título da reestruturação, o legislador comunitário teve em consideração todos os aspectos essenciais, incluindo as vantagens e desvantagens para as empresas.

70. A utilização da quota atribuída em abstracto para efeitos do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006, como base de cálculo do montante a título da reestrutu-

26 — O Tribunal de Justiça já referiu, na apreciação da validade de um regulamento, a existência de determinados deveres de diligência por parte dos interessados no sentido de evitarem a ocorrência de prejuízos (v. acórdão de 14 de Março de 1973, Westzucker, 57/72, Recueil, p. 321, n.º 20, Colect., p.167).

27 — Na Comunicação da Comissão aos produtores de beterraba sacarina e de açúcar, de 3 de Fevereiro de 2006 (JO C 27, p. 8), lê-se: «A Comissão chama a atenção dos produtores de beterraba sacarina e de açúcar para a situação do mercado comunitário no sector do açúcar prevista para a campanha de comercialização de 2006/2007. Em virtude, nomeadamente, das existências acumuladas durante a campanha de 2004/2005 e das regras e limites da Organização Mundial do Comércio em matéria de exportação, a campanha de comercialização de 2006/2007 poderá iniciar-se com existências de açúcar bastante importantes, face a possibilidades de escoamento mais reduzidas do que as que se verificavam anteriormente. Nestas condições, a reforma da organização comum de mercado no sector do açúcar e a reestruturação da produção açucareira que terá lugar nesse quadro não serão suficientes para assegurar o equilíbrio do mercado a partir da campanha de 2006/2007. *Não é, portanto, de excluir que a Comissão tenha de tomar medidas especiais de gestão em relação à beterraba sacarina semeada para colheita em 2006/2007.* Essas medidas, a adoptar como medidas transitórias no quadro dos poderes que o Conselho pode conferir à Comissão, poderão, nomeadamente, incidir no quantitativo da produção elegível no âmbito do regime de quotas na campanha de 2006/2007 e nas disposições relativas ao escoamento do açúcar C produzido na campanha de 2005/2006.»

28 — De acordo com o artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 318/2006, a campanha de comercialização dos produtos indicados no n.º 1 tem início em 1 de Outubro e termina em 30 de Setembro do ano seguinte. Todavia, de acordo com o artigo 1.º, n.º 2, segundo parágrafo, a campanha de comercialização de 2006/2007 tem início em 1 de Julho de 2006 e termina em 30 de Setembro de 2007.

ração, não é, tendo em conta o objectivo da reestruturação da indústria açucareira e o amplo poder de apreciação conferido ao legislador comunitário no âmbito da PAC, manifestamente inadequada e não constitui um encargo desproporcionado para os produtores.

2. A alegada violação da proibição de discriminação

a) Determinação do âmbito da análise

71. Segundo jurisprudência constante, a proibição de discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade, estabelecida no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, proíbe que sejam tratadas de maneira diferente situações comparáveis e de maneira igual situações diferentes, excepto quando esse tratamento seja objectivamente justificado [29]. Por conseguinte, as medidas inerentes às organizações comuns de mercado, designadamente os seus mecanismos de intervenção, só podem ser diferenciadas segundo as regiões e outras condições de produção ou de consumo com base em critérios objectivos que garantam uma distribuição equilibrada das vantagens e desvantagens entre os interessados, sem distinguir em função dos territórios dos Estados-Membros [30].

72. Além disso, dado que está em causa o controlo judicial do modo de implementação

29 — O Tribunal de Justiça tem afirmado em jurisprudência constante que a proibição de discriminação de direito comunitário constante do artigo 34.º, n.º 2, CE é uma expressão específica do princípio geral da igualdade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário e que impõe que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, excepto se esse tratamento for objectivamente justificado. Sobre a proibição de discriminação em geral mas também sobre a proibição de discriminação específica do artigo 34.º, n.º 2, CE, v. acórdãos de 23 de Outubro de 2007, Polónia/Conselho (C-273/04, Colect., p. I-8925, n.º 86), de 22 de Junho de 2006, Bélgica/Comissão (C-182/03, Colect., p. I-5479, n.º 170), de 30 de Março de 2006, Espanha/Conselho (C-87/03 e C-100/03, Colect., p. I-2915, n.º 48), de 6 de Março de 2003, Niemann (C-14/01, Colect., p. I-2279, n.º 49), de 13 de Abril de 2000, Karlsson e o. (C-292/97, Colect., p. I-2737, n.º 39), de 10 de Março de 1998, Comissão/Alemanha (C-122/95, Colect., p. I-973, n.º 62), de 17 de Abril de 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Colect., p. I-1961, n.º 35), de 17 de Outubro de 1995, Fishermen's Organisations e o. (C-44/94, Colect., p. I-3115, n.º 46), de 27 de Janeiro de 1994, Herbrink (C-98/91, Colect., p. I-223, n.º 27), de 10 de Janeiro de 1992, Kühn (C-177/90, Colect., p. I-35, n.º 18), de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o. (C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.º 13), de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colect., p. 4563, n.º 25), de 25 de Novembro de 1986, Klensch (201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.º 9), de 27 de Março 1980, Salumi e o. (66/79, 127/79 e 128/79, Recueil, p. 1237, n.º 14), de 19 de Outubro de 1977, Ruckdeschel e Ströh (117/76 e 16/77, Recueil, p. 1753, n.º 7, Colect., p. 619) e Moulins e Huileries de Pont-à-Mousson e Providence agricole de la Champagne (124/76 e 20/77, Recueil, p. 1795, n.º 16, Colect., p. 625), de 25 de Outubro de 1978, Koninklijke Scholten-Honig e De Bijenkorf (125/77, Recueil, p. 1991, n.º 26, Colect., p. 681) e Royal Scholten-Honig e Tunnel Refineries (citado na nota 13, n.º 26), bem como as minhas conclusões de 3 de Fevereiro de 2009 no processo Horvath (citadas na nota 7, n.ºs 99 e segs.).

30 — Acórdãos Espanha/Conselho (citado no n.º 29, n.º 25), de 19 de Março de 1992, Hierl (C-311/90, Colect., p. I-2061, n.º 18), e de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973, n.º 67).

da proibição de discriminação contida no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, importa observar que o legislador comunitário dispõe, no âmbito da PAC, de um amplo poder de apreciação que corresponde à responsabilidade política que os artigos 34.º CE a 37.º CE lhe atribuem [31], conforme já foi referido.

73. As dúvidas do tribunal *a quo* quanto à validade do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 assentam nos argumentos que a recorrente invocou no quadro do processo principal e que são reproduzidos no despacho de reenvio. Segundo essa argumentação, a recorrente no processo principal considera-se prejudicada em consequência da retirada preventiva, na medida em que a mesma não é efectuada para todas as empresas de modo uniforme, mas sim determinada pela aplicação dos diferentes coeficientes estabelecidos para os Estados-Membros. Na opinião da recorrente, existe por isso um tratamento desigual, uma vez que as empresas nos Estados-Membros mais fortemente atingidos pela retirada do mercado podem proporcionalmente vender menos açúcar ao preço de referência. Este tratamento desigual é ainda agravado pelo cálculo do montante a título da reestruturação com base na quota atribuída, pois as empresas afectadas têm de vender a produção de açúcar que lhes resta a um preço de referência líquido ainda mais baixo.

74. O Conselho e a Comissão fazem notar, com razão, que as alegações da recorrente se referem, no essencial, ao instrumento da retirada preventiva, estabelecido no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006, enquanto a segunda questão prejudicial tem realmente por objecto a validade do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006. Do ponto de vista da Comissão, a questão da validade posta pelo tribunal *a quo* deveria, por isso, ser considerada sem objecto, em particular porque desta disposição não resultam quaisquer detalhes quanto ao mecanismo da retirada do mercado. Apesar disso, entendo que estes argumentos da recorrente têm uma certa relevância para a análise da segunda questão prejudicial. Tendo em vista as circunstâncias do processo principal, as consequências do cálculo do montante a título da reestruturação com base na quota atribuída não podem ser apreciadas com exactidão se ao mesmo tempo forem ignorados os efeitos da retirada do mercado sobre os produtores de açúcar. Além disso, todos os intervenientes no processo produziram considerações sobre esta temática, pelo que o âmbito do controlo judicial no processo de reenvio prejudicial foi correspondentemente alargado.

75. Em consequência, na análise desta argumentação o Tribunal de Justiça deve ter em consideração as alegações da recorrente no processo principal, na medida em que as mesmas dizem respeito à validade do artigo 11.º do Regulamento n.º 320/2006.

31 — Acórdão Wuidart e o. (citado na nota 29, n.º 14).

b) Análise da violação da proibição de discriminação

76. Antes de mais, deve esclarecer-se que no simples pagamento do montante temporário a título da reestruturação, imposto pelo n.º 1 daquela disposição, não se pode reconhecer, por si só, qualquer violação da proibição de discriminação, uma vez que todas as empresas que permanecem no mercado do açúcar devem pagar este montante com base nas quotas que lhes foram atribuídas. Aliás, a recorrente também não contesta o facto de as empresas que renunciam definitivamente às suas quotas não serem igualmente obrigadas a contribuir para o financiamento do fundo de reestruturação.

i) Modo de funcionamento do sistema de coeficientes

77. Antes de analisar a alegação relativa à implementação não uniforme e, por isso, supostamente discriminatória da retirada do mercado, é conveniente analisar de forma mais detalhada o modo de funcionamento bem como o sentido e a finalidade do sistema de coeficientes.

78. Através do artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 318/2006, a Comissão foi autorizada pelo Conselho a aprovar medidas para facilitar a transição da situação de mercado da campanha de comercialização de 2005/2006 para a situação da campanha de comercialização de 2006/2007, nomeadamente reduzindo a quantidade que pode ser produzida dentro da quota. Nestas medidas inclui-se a retirada preventiva do mercado regulada no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006.

79. O limiar que em consequência foi estabelecido para essa retirada é calculado de acordo com o n.º 2 desta última disposição, multiplicando a quota atribuída à empresa ao abrigo do n.º 2 do artigo 7.º, do Regulamento n.º 318/2006 pela soma de dois coeficientes indicados no artigo 3.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento (CE) n.º 493/2006. Trata-se, em primeiro lugar, do coeficiente fixado no anexo I deste regulamento, o qual, de acordo com os esclarecimentos da Comissão, constitui uma combinação entre a aplicação do artigo 10.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1260/2001 [32] e o método previsto no artigo 19.º do Regulamento n.º 318/2006 para a retirada do mercado. O segundo coeficiente tem em consideração os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros durante a campanha de comercialização de 2006/2007, no quadro do

32 — Regulamento (CE) n.º 1260/2001 do Conselho, de 19 de Junho de 2001, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 178, p. 1).

regime de reestruturação estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 320/2006, quanto à renúncia definitiva às quotas e foi estabelecido pela Comissão através do Regulamento (CE) n.º 1541/2006 [33].

ii) Apreciação

— Enquadramento relevante

80. As alegações da recorrente referem-se manifestamente à aplicação do coeficiente previsto no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 493/2006.

81. Segundo as alegações concordantes da Comissão e da recorrente [34], a aplicação deste coeficiente relativamente ao ano de transição de 2006/2007 tem como consequência que o limiar estabelecido para a campanha de comercialização de 2006/2007 é tanto mais alto quanto mais quotas tiverem sido objecto de renúncia definitiva de acordo com o artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 320/2006. Por outras palavras, a aplicação deste coeficiente relativamente ao ano de transição de 2006/2007 tem como efeito que as empresas estabelecidas num Estado-Membro em que, na campanha de comercialização de 2006/2007, houve renúncia definitiva a menos quotas podem vender menos quantidades de açúcar no quadro do regime de quotas do que se estivessem estabelecidas num Estado-Membro no qual se tenha renunciado definitivamente a mais quotas.

82. A determinação do limiar de retirada pressupõe um cálculo complexo no qual são tidos em conta não só os coeficientes acima referidos mas também a quota finalmente atribuída a cada empresa. Por sua vez, a atribuição das quotas individuais é, de acordo com o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 318/2006, feita por cada Estado-Membro com base na quota nacional fixada pelo Conselho.

83. Uma vez que tanto factores de direito comunitário como de direito nacional são relevantes para a apreciação do encargo que a retirada do mercado acarreta para cada empresa, pode perguntar-se se o enquadramento para a apreciação da questão de saber se existe um tratamento desigual das empresas afectadas deve ser fixado ao nível da Comunidade ou de cada Estado-Membro.

33 — Regulamento (CE) n.º 1541/2006 da Comissão, de 13 de Outubro de 2006, que fixa o coeficiente que permite estabelecer o limiar de retirada referido no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006 (JO L 283, p. 22).

34 — V. p. 6 do despacho de reenvio prejudicial.

84. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros devem ter em atenção o princípio estabelecido no artigo 34.º, n.º 2, CE quando da transposição de uma regulamentação comunitária e, em especial, se esta regulamentação lhes deixa a escolha entre várias modalidades de aplicação ou opções [35]. A proibição de discriminação como norma jurídica objectiva não se dirige, por isso, apenas ao legislador comunitário, a quem se aplica em primeira linha, mas também aos Estados-Membros na medida em que estes actuem, por exemplo, com base numa atribuição de competências através de um regulamento comunitário ou em execução do mesmo [36].

85. No que ao presente caso diz respeito, sou de opinião de que o enquadramento para a apreciação da existência de um tratamento desigual deve ser fixado ao nível da Comunidade e não dos Estados-Membros. Em minha opinião, o decisivo é determinar a que órgão de decisão é em última análise de imputar o tratamento desigual. Temos de concordar com a Comissão quando afirma que a autorização para a distribuição de quotas prevista no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 318/2006 atribui efectivamente a cada Estado-Membro um certo poder de apreciação para fazer opções de política industrial. Porém, do ponto de vista jurídico, existe uma actuação que, em última análise, é imputável ao legislador comunitário, até porque o Conselho e a Comissão, através do estabelecimento de coeficientes e quotas específicas para os países, fixaram as bases para uma redução uniforme do excesso de produção em todos os Estados-Membros. A margem de decisão dos Estados-Membros, por exemplo, no que respeita à nova distribuição e redução das quotas, referida pela Comissão, não pode fazer esquecer o facto de que, em última análise, foi o legislador comunitário quem tomou as decisões determinantes para a configuração do mercado do açúcar. Criou uma organização do mercado no sector do açúcar válida para toda a Comunidade, no quadro da qual pode utilizar diversos mecanismos de ajustamento da produção, entre os quais se inclui a retirada preventiva do mercado controvertida, prevista no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 493/2006.

86. Em consequência, o quadro de referência para a apreciação da questão de saber se se verifica uma desigualdade de tratamento deve ser estabelecido ao nível da Comunidade. Por isso, em circunstâncias como as do presente caso, é, em princípio, juridicamente possível comparar-se a situação da recorrente com a de uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro.

35 — Acórdãos Klensch (citado na nota 29, n.º 10), de 13 de Julho de 1989, Wachauf (5/88, Colect., p. 2609, n.º 19), de 11 de Julho de 1989, Daniel Cornée (196/88 a 198/88, Colect., p. 2309, n.ºs 20 e segs.), e de 14 de Julho de 1994, Graff (C-351/92, Colect., p. I-3361, n.ºs 17 e 18).

36 — Neste sentido, Van Rijn, T., *op. cit.* (nota 22), artigo 34.º CE, n.º 59.

— Tratamento desigual

87. No entendimento da recorrente, o sistema de coeficientes conduz a um tratamento desigual dos produtores. A este propósito, remete para um caso hipotético por ela concebido, que ilustra os efeitos deste sistema descritos no n.º 81 das presentes conclusões [37].

88. Com base neste caso hipotético, a recorrente estabelece uma comparação dos efeitos de uma redução desigual de quotas em dois Estados-Membros de igual dimensão, com quotas iguais, que por sua vez foram repartidas em partes iguais entre duas empresas estabelecidas no respectivo território. Se, num desses Estados-Membros, uma das duas empresas produtoras de açúcar cessar total ou parcialmente a sua produção e renunciar à sua quota nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006, esse comportamento favorece indirectamente a outra empresa desse Estado-Membro, que mantém integralmente a sua produção de açúcar. Em comparação com as empresas análogas situadas no outro Estado-Membro, em que nenhuma das empresas renuncia ou limita a sua produção, a quota dessa empresa sofre uma redução muito inferior como consequência da renúncia à quota pela segunda empresa, sobre a qual não teve qualquer influência. As empresas dos Estados-Membros mais afectados pela redução podem, em comparação com as empresas situadas noutros Estados-Membros, vender proporcionalmente menos açúcar ao preço de referência de 631,9 EUR por tonelada durante a campanha de comercialização de 2006/2007. Na opinião da recorrente, isto constitui desde logo uma discriminação na acepção do artigo 34.º, n.º 2, CE.

89. Quanto a este ponto basta sublinhar, em minha opinião, que nenhuma das partes contesta seriamente que a aplicação do sistema de coeficientes tem os efeitos acima descritos. Não pode, por isso, excluir-se que duas empresas estabelecidas em dois Estados-Membros diferentes sejam afectadas de maneira desigual por uma retirada do mercado, consoante a quota de mercado da empresa estabelecida no respectivo Estado-Membro que renuncia definitivamente à produção. Se se aceitar, como a recorrente manifestamente pretende, que as empresas afectadas são iguais pelo menos do ponto de vista formal [38], nessas circunstâncias existiria, de facto, um tratamento desigual.

37 — V. p. 7 do despacho de reenvio prejudicial.

38 — Contudo, um ponto de vista formal nada nos diz sobre se as empresas em causa são efectivamente iguais numa óptica substancial. Em qualquer caso, isso raramente ou quase nunca ocorrerá tendo em consideração as especificidades do caso concreto (por exemplo, quanto à produção, procura, situação económica e dimensão da empresa). Como Schwarze, J., *European Administrative Law*, 1.ª ed., Luxemburgo 2006, p. 548, justamente refere, a igualdade nunca pode ser absoluta mas apenas parcial e só no que se refere a determinadas características e relações. Uma sentença que confirme ou exclua a igualdade de dois objectos em comparação só pode ter uma validade relativa. Afirmar que dois objectos são absolutamente idênticos seria, do ponto de vista do autor, completamente ilógico. No que respeita ao caso presente, a recorrente não avançou quaisquer argumentos ou critérios em apoio da sua afirmação de que se encontrava na mesma situação de outras empresas produtoras de açúcar afectadas.

— Justificação

90. É questionável se esse tratamento potencialmente desigual de empresas de um Estado-Membro para outro pode ser objectivamente justificado.

91. Antes de mais, importa constatar que resulta de uma análise precisa do seu modo de funcionamento e da sua finalidade que o mecanismo da retirada do mercado é um mecanismo que permite uma diferenciação adequada a cada caso específico. Ao contrário do que a recorrente dá a entender, a fixação do montante do limiar de retirada não envolve diferenciações em função do território dos Estados-Membros, mas sim das condições de produção prevalecentes em cada um deles. Com efeito, o mecanismo da retirada do mercado delineado pelo legislador comunitário caracteriza-se por ter em conta em especial medida as particularidades da produção de açúcar em cada Estado-Membro. Isto é possibilitado quer através do modo de funcionamento do sistema de coeficientes já descrito, quer através do modo de distribuição das quotas individuais, distribuição que, no essencial, é deixada ao poder discricionário dos Estados-Membros. Os critérios aplicados para a diferenciação são por isso lícitos de acordo com a jurisprudência [39].

92. No que respeita ao exame da existência de um fundamento legítimo para um tratamento desigual, deve referir-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça [40] segundo a qual, quando intervém no mercado, a Comissão goza de uma ampla liberdade de decisão que exclui qualquer automatismo e deve ser exercida à luz dos objectivos de política económica que são fixados por cada regulamento em vigor para a regulação da OCM no sector do açúcar. O Tribunal de Justiça concluiu daqui que, no controlo da legalidade do exercício dessa liberdade, os tribunais não podem substituir pelas suas próprias as apreciações feitas pelas instituições competentes. Devem, por conseguinte, limitar-se a examinar se essas apreciações estão viciadas por erros manifestos ou por desvio de poder. O mesmo deve ser válido no que respeita ao controlo judicial de um tratamento desigual imputável à Comissão [41].

93. Para a apreciação da questão da justificação parece-me relevante, em primeiro lugar, a afirmação da Comissão [42] segundo a qual o

39 — V. n.º 71 destas conclusões.

40 — Acórdão Westzucker (citado na nota 26, n.º 14).

41 — V. acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, França e Irlanda/Comissão (C-296/93 e C-307/93, Colect., p. I-795, n.º 31), e de 17 de Julho de 1997, National Farmers' Union (C-354/95, Colect., p. I-4559, n.º 50). Thiele, G., *in*: *EUV/EGV Kommentar* (ed. de C. Calliess/M. Ruffert), artigo 34.º, n.º 57, p. 684, remete para a liberdade de apreciação do legislador comunitário no âmbito da PAC e conclui que, por esta razão, uma decisão política apenas pode ser posta em causa quando parece ser manifestamente errada do ponto de vista dos conhecimentos de que o mesmo dispõe no momento da adopção da decisão. Iliopouliou, A., «Le principe d'égalité et de non-discrimination», *Droit Administratif Européen* (ed. de J.-B. Auby/J. Dutheil de la Rochere), Bruxelas 2007, p. 446, afirma que o Tribunal de Justiça em regra usou de uma certa reserva e remete para o amplo poder discricionário das instituições comunitárias na apreciação de uma situação económica complexa.

42 — V. n.º 53 das observações da Comissão.

legislador comunitário quis ter em conta os esforços, que são diferentes de um Estado-Membro para outro, para reestruturar o mercado do açúcar, bem como outras situações especiais em determinados Estados-Membros.

94. Considero igualmente relevante o esclarecimento do Conselho [43] segundo o qual, no quadro das disposições de execução, a Comissão estabeleceu coeficientes para reduzir o excesso de produção de modo uniforme em cada Estado-Membro e, ao mesmo tempo, alcançar o equilíbrio da produção em toda a Comunidade. No entendimento do Conselho, os instrumentos de regulação do mercado tais como a retirada do mercado também devem, em determinadas circunstâncias, ser aplicados de forma diferente para alcançar o equilíbrio estrutural na Comunidade. Se as empresas estabelecidas num Estado-Membro renunciam voluntariamente às suas quotas, este Estado-Membro já reduziu, por essa via, a produção para um determinado nível. Em contrapartida, nos Estados-Membros nos quais as quotas de produção são completamente utilizadas, será necessário, segundo as alegações do Conselho, o mecanismo da retirada do mercado para reduzir proporcionalmente a quota de produção atribuída ao Estado-Membro.

95. O objectivo de uma redução proporcional da quota de produção atribuída, tendo em consideração a produção de açúcar em cada Estado-Membro com a finalidade de estabilizar os preços de modo uniforme ao nível comunitário, justifica, por isso, do meu ponto de vista, uma abordagem diferenciada na execução da retirada do mercado porque, em primeiro lugar, esse objectivo tem em conta o princípio da unidade do mercado interno europeu, que exige preços comuns para os produtos regulados [44], e porque, em segundo lugar, uma retirada do mercado acaba por ter efeitos vantajosos para todos os produtores de açúcar na Comunidade, incluindo a recorrente.

96. O legislador comunitário não pode, pelo contrário, ser criticado por, no exercício das suas prerrogativas de decisão na regulação da retirada do mercado, ter escolhido uma abordagem diferenciada que tem em consideração as circunstâncias prevalecentes em cada Estado-Membro, em particular a distribuição de quotas individuais por empresa, de

43 — V. n.º 45 das observações do Conselho.

44 — V. Halla-Heißen, I./Nonhoff, F., *Marktordnungsrecht — Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr*, Colónia 1997, p. 34. De acordo com estes autores, podem identificar-se nas regras adoptadas com base nos objectivos da PAC três princípios fundamentais: unidade do mercado, preferência comunitária e solidariedade financeira. A unidade do mercado compreende, em primeiro lugar, a liberdade de circulação de produtos agrícolas entre os Estados-Membros. Devem ser excluídos os direitos aduaneiros e os obstáculos às trocas comerciais bem como as subvenções dos Estados-Membros individuais à sua agricultura, que possam conduzir a uma distorção da concorrência. De facto, não deve fazer qualquer diferença que a circulação das mercadorias tenha lugar num único Estado-Membro ou no mercado interno. Pressuposto para isto são, antes de tudo, preços e regras de concorrência comuns.

acordo com o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 318/2006, bem como a percentagem das quotas objecto de renúncia definitiva, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 320/2006.

97. Uma abordagem diferenciada é, por um lado, imposta por razões de organização, uma vez que os Estados-Membros, por força do exacto conhecimento das respectivas estruturas e condições de produção, estão em melhor situação para avaliar a idoneidade dos produtores de açúcar para beneficiarem de incentivos segundo determinados critérios objectivos, tais como a especialização regional [45] e a capacidade concorrencial. Através do controlo da produção de açúcar por via da definição das prioridades, os Estados-Membros contribuem também, em última análise, para alcançar o objectivo de reestruturação prosseguido pela Comunidade.

98. Por outro lado, deve concordar-se com o Conselho quando observa que a fixação de um limiar de retirada do mercado a níveis inferiores diferentes é imposta tanto quanto mais ou menos elevada for a percentagem das quotas objecto de renúncia definitiva. Tendo em consideração a necessidade de uma redução proporcional da produção de açúcar em toda a Comunidade, parece justificado fixar o limiar de retirada a um nível superior nos Estados-Membros onde a produção já foi reduzida para um determinado nível. Ao invés, num Estado-Membro em que não foi feito uso da possibilidade da renúncia às quotas com ajudas financeiras, será necessário um limiar de retirada mais baixo.

99. Depois da apreciação de todos os factos e argumentos apresentados ao Tribunal de Justiça, chego à conclusão de que nada permite considerar que a aplicação do sistema de coeficientes controvertido na fixação do limiar de retirada esteja viciado por um erro manifesto ou por desvio de poder. Do mesmo modo, esta medida também não permite concluir pela existência de um abuso de poder por parte do legislador comunitário.

100. De tudo o exposto resulta que é de negar a existência de uma violação da proibição de discriminação decorrente do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE.

45 — O Tribunal de Justiça concluiu no acórdão de 22 de Janeiro de 1986, Eridania (250/84, Colect., p. 117, n.º 20), que é justificado distribuir as quotas de açúcar fixadas entre as empresas com base na sua produção efectiva, dado que tal repartição dos encargos está de acordo com o princípio da especialização regional em que se baseia o mercado comum, que exige que a produção possa realizar-se no lugar mais adequado do ponto de vista económico. Além disso, essa distribuição é conforme com o princípio da solidariedade dos produtores, pois a produção constitui um critério adequado para a apreciação tanto da capacidade económica das empresas como das vantagens que as mesmas retiram do sistema.

VII — Conclusão

101. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões submetidas pelo Verwaltungsgerichtshof nos seguintes termos:

1. O artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 do Conselho deve ser interpretado no sentido de que uma quota de açúcar que não possa ser utilizada devido a uma retirada preventiva do mercado nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 493/2006 da Comissão, de 27 de Março de 2006, também tem de integrar a base de cálculo do montante temporário a título da reestruturação.

2. O artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006 é compatível com o direito primário, em particular com a proibição de discriminação decorrente do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE e com o princípio da proporcionalidade.