ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

6 de Julho de 2000 *

No processo C-289/97,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Giudice di Pace di Genova (Itália), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Eridania SpA

e

Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do artigo 1.°, alínea f), do Regulamento (CE) n.° 1580/96 do Conselho, de 30 de Julho de 1996, que fixa, para a campanha de comercialização de 1996/1997, os preços de intervenção derivados do açúcar branco, o preço de intervenção do açúcar bruto, os preços

* Língua do processo: italiano.

mínimos da beterraba A e da beterraba B, e o montante do reembolso para a perequação das despesas de armazenagem (JO L 206, p. 9), e do Regulamento (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80), na sua versão resultante do Regulamento (CE) n.° 1101/95 do Conselho, de 24 de Abril de 1995 (JO L 110, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: P. J. G. Kapteyn, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, G. Hirsch (relator) e H. Ragnemalm, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Eridania SpA, por C. Cacciapuoti e I. Vigliotti, advogados no foro de Génova, e B. O'Connor, solicitor,

— em representação do Conselho da União Europeia, por I. Díez Parra e J.-P. Hix, consultores jurídicos, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Condou e F. Ruggeri Laderchi, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Eridania SpA, representada por I. Vigliotti e B. O'Connor, do Conselho, representado por I. Díez Parra e J.-P. Hix, e da Comissão, representada por F. Ruggeri Laderchi, na audiência de 4 de Março de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 22 de Abril de 1999,

visto o despacho de 5 de Ouubro de 1999 relativo a um pedido de reabertura da fase oral do processo,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 16 de Julho de 1997, entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 4 de Agosto seguinte, o Giudice di Pace di Genova submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), duas questões prejudiciais relativas à validade do artigo 1.°, alínea f), do Regulamento (CE) n.° 1580/96 do Conselho, de 30 de Julho de 1996, que fixa, para a campanha de comercialização de 1996/1997, os preços de intervenção derivados do açúcar branco, o preço de intervenção do açúcar bruto, os preços mínimos da beterraba A e da beterraba B, e o montante do reembolso para a perequação das despesas de armazenagem (JO L 206, p. 9), e do Regulamento (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80), na sua versão resultante do Regulamento (CE) n.° 1101/95 do Conselho, de 24 de Abril de 1995 (JO L 110, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 1785/81»).

2 Essas questões foram suscitadas no quadro de um litígio que opõe a Eridania SpA (a seguir «Eridania»), produtora de açúcar em Itália, à Azienda Agricola San Luca di Romagnoli Viannj (a seguir «Agricola»), empresa que lhe forneceu beterraba sacarina, quanto ao bem fundado da qualificação da Itália como zona deficitária para a campanha de comercialização de 1996/1997 e, por conseguinte, da aplicação de um preço de intervenção derivado do açúcar branco para as zonas desse Estado-Membro, bem como de preços mínimos acrescidos a pagar aos produtores de beterraba.

A regulamentação comunitária

Quanto à organização comum de mercado no sector do açúcar

3 No quadro da organização comum de mercado no sector do açúcar (a seguir «OCM do açúcar»), o Regulamento n.° 1785/81 instituiu, no seu título I, um regime de preços e, no seu título III, um regime de quotas.

4 O regime de quotas prevê, para cada Estado-Membro, quantidades de base determinadas para a produção de açúcar e de isoglucose. Estas quantidades são subdivididas em quantidades de base A e quantidades de base B. Estas quantidades são, em seguida, atribuídas aos produtores de forma a que cada um deles receba uma quota de produção A e uma quota de produção B (geralmente chamadas «açúcar A» e «açúcar B»), correspondendo a quantidade de base A, pelo menos de início, ao consumo comunitário, e sendo a quantidade de base B a que ultrapassa a quota A sem todavia exceder a soma das quotas A e B de um dado produtor.

5 A produção excedentária, que ultrapassa a soma das quotas A e B (chamada «açúcar C»), não pode ser escoada no mercado interno da Comunidade e deve ser

exportada para países terceiros, sem qualquer intervenção da Comunidade, a menos que esta quantidade seja reportada, no limite das quantidades fixadas, para a campanha de comercialização seguinte.

6 Em relação às duas quotas de açúcar A e B, os produtores de açúcar beneficiam da garantia de remuneração apropriada graças à existência de um preço de intervenção e de restituições à exportação. Todavia, em relação ao açúcar A, destinado tanto ao consumo no mercado comunitário como à exportação, o preço de intervenção garantido é superior ao preço de intervenção para o açúcar B. Em virtude de imposições suplementares que diferem segundo as quotas, o açúcar A beneficia de uma garantia igual a 98% do preço de intervenção e o açúcar B de uma garantia igual ou a 68%, ou a 60,5% desse preço.

7 Quanto aos preços de intervenção, eles são repartidos em duas categorias, nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 1785/81, que dispõe:

«1. Será fixado anualmente no que se refere ao açúcar branco:

a) um preço de intervenção para as zonas não deficitárias;

b) um preço de intervenção derivado para cada uma das zonas deficitárias.

...

4. O preço de intervenção do açúcar branco será fixado antes de 1 de Agosto no que respeita à campanha de comercialização que começará a 1 de Julho do ano seguinte de acordo com o procedimento previsto no n.° 2 do artigo 43.° do Tratado.

...

5. O Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão, fixará... os preços de intervenção derivados todos os anos, quando fixar o preço de intervenção do açúcar branco.»

8 Para dar garantias equitativas aos produtores, um preço mínimo da beterraba é fixado anualmente, concomitantemente ao preço do açúcar, em função de um preço de base estabelecido em conformidade com o disposto no artigo 4.° do Regulamento n.° 1785/81. Em relação aos preços mínimos para a beterraba, o artigo 5.° do mesmo regulamento prevê:

«1. Será fixado anualmente, ao fixar-se o preço de intervenção do açúcar branco, um preço mínimo da beterraba A e um preço mínimo da beterraba B.

...

2. O preço mínimo da beterraba A será igual a 98% do preço de base da beterraba.

... o preço mínimo da beterraba B será igual a 68% do preço de base da beterraba.

3. Nas zonas em que seja fixado um preço de intervenção derivado do açúcar branco, os preços mínimos da beterraba A e da beterraba B serão acrescidos de um montante igual à diferença entre o preço de intervenção derivado da zona em causa e o preço de intervenção, montante este que será afectado de um coeficiente de 1,30.

4. Na acepção do presente regulamento entende-se por beterraba A e por beterraba B toda a beterraba transformada respectivamente em açúcar A ou em açúcar B...

...»

9 Nos termos do artigo 6.° do Regulamento n.° 1785/81:

«1.... os fabricantes de açúcar terão, no acto de compra da beterraba

...

a obrigação de pagar pelo menos um preço mínimo...

2. O preço mínimo indicado no n.° 1 corresponde:

a) no que diz respeito às zonas não deficitárias:

— relativamente à beterraba que será transformada em açúcar A, ao preço mínimo da beterraba A,

— relativamente à beterraba que será transformada em açúcar B, ao preço mínimo da beterraba B;

b) no que diz respeito às zonas deficitárias:

— relativamente à beterraba que será transformada em açúcar A, ao preço mínimo da beterraba A acrescido de acordo com o n.° 3 do artigo 5.°,

— relativamente à beterraba que será transformada em açúcar B, ao preço mínimo da beterraba B acrescido de acordo com o n.° 3 do artigo 5.°

...»

10 Por conseguinte, são aplicáveis às zonas consideradas como deficitárias na acepção da OCM do açúcar os preços de intervenção derivados por força do artigo 3.°, n.os 1, alínea b), e 5, do Regulamento n.° 1785/81 e os preços mínimos da beterraba acrescidos em conformidade com o disposto no artigo 5.°, n.° 3, do regulamento (a seguir «preços acrescidos»). Este sistema é, em geral, conhecido sob a denominação de «regionalização» e permite fixar para as zonas deficitárias preços mais elevados do que os preços correspondentes para as zonas não deficitárias.

Quanto aos regulamentos relativos à campanha de 1996/1997

11 Durante a sua sessão de 24 e 25 de Junho de 1996, o Conselho não chegou a um acordo global sobre o conjunto do «pacote preços» relativo a diferentes organizações comuns de mercado.

12 A Comissão adoptou também o Regulamento (CE) n.° 1252/96, de 28 de Junho de 1996, que estabelece medidas cautelares no sector do açúcar (JO L 161, p. 142). A título cautelar, a Comissão fixou, para a campanha de 1996/1997, um montante de 63,19 ecus por 100 kg de açúcar como preço de intervenção do açúcar branco para as zonas não deficitárias e, como preço de intervenção derivado do açúcar branco, um montante de 65,53 ecus por 100 kg de açúcar para todas as zonas da Itália. Além disso, foram fixados, no artigo 2.° do referido regulamento, os montantes de 46,72 ecus por tonelada como preço mínimo da beterraba A e de 32,42 ecus por tonelada como preço mínimo da beterraba B.

13 Após ter concluído um acordo sobre o conjunto do «pacote preços», em 22 e 23 de Julho de 1996, o Conselho adoptou, em 30 de Julho de 1996, os Regulamentos (CE) n.os 1579/96, que fixa, para a campanha de comercialização

de 1996/1997, certos preços no sector do açúcar e a qualidade-tipo das beterrabas (JO L 206, p. 7), e 1580/96.

14 Esses regulamentos, adoptados com data de 30 de Julho de 1996 e que foram publicados no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 16 de Agosto de 1996, não puseram em causa as medidas cautelares tomadas pela Comissão. Assim, por um lado, no artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1579/96, o Conselho confirmou o montante de 63,19 ecus para 100 kg como preço de intervenção do açúcar branco para as zonas não deficitárias da Comunidade e, no artigo 1.°, alínea f), do Regulamento n.° 1580/96, manteve o montante de 65,53 ecus por 100 kg como preço de intervenção derivado do açúcar branco para todas as zonas da Itália. Por outro lado, resulta do artigo 3.° do Regulamento n.° 1580/96 que os preços mínimos para a beterraba A e para a beterraba B são idênticos aos que tinham sido fixados pela Comissão.

Os factos no processo principal e as questões prejudiciais

15 Com vista a abastecer uma das suas unidades fabris, a Eridania concluiu com a Agricola, para a campanha de produção de açúcar de 1996/1997, um contrato relativo à cultura de beterraba sacarina. Esse contrato estipulava que a beterraba seria paga ao preço e nas condições previstas pelas regras comunitárias e/ou nacionais e/ou pelo acordo interprofissional de 1996/1997.

16 Por conseguinte, a Eridania pagou os preços mínimos pela beterraba, acrescidos por virtude do disposto no artigo 5.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1785/81, sendo esses preços, por isso, superiores aos preços mínimos aplicáveis nas zonas não deficitárias.

17 No processo principal, a Eridania reclama o reembolso de uma soma de 2 710 672 LIT paga à Agricola a título de acréscimo do preço da beterraba em virtude da regionalização.

18 O órgão jurisdicional de reenvio salienta, a propósito da situação do mercado do açúcar na Itália, que este Estado-Membro tinha no passado uma produção insuficiente em relação ao consumo. Graças a uma reestruturação da indústria italiana ao longo dos últimos 25 anos, a situação modificou-se, todavia, progressivamente, de forma que, a partir do ano de 1990, as condições da regionalização deixaram de estar reunidas. Segundo o tribunal nacional, quando as autoridades comunitárias deveriam ter reconhecido essa evolução, o Regulamento n.° 1101/95, de forma inesperada, manteve o sistema da regionalização para as campanhas de 1995/1996 e 1996/1997.

19 Foi nestas condições que o Giudice di Pace di Genova, compartilhando das dúvidas da Eridania quanto à validade da manutenção do sistema da regionalização para a Itália, suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes duas questões prejudiciais:

«1) O Regulamento (CE) n.° 1580/96, de 30 de Julho de 1996, publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* em 16 de Agosto de 1996, e em particular a alínea f) do seu artigo 1.° é válido, especialmente em relação aos argumentos invocados no n.° 3 dos fundamentos de direito do presente despacho?

2) No caso de resposta afirmativa à questão anterior, é válido o Regulamento (CEE) n.° 1785/81, de 30 de Julho de 1981, publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, em 1 de Julho de 1981, e suas sucessivas alterações, e em especial o n.° 1, do artigo 3.°, o n.° 3 do artigo 5.° e o n.° 2 do artigo 6.° e, por conseguinte, é válido o Regulamento (CE) n.° 1580/96, de

30 de Julho de 1996, e em particular a alínea f) do seu artigo 1.°, especialmente em relação aos argumentos invocados no n.° 4 dos fundamentos de direito do presente despacho?»

Quanto à primeira questão

20 Com esta questão, o órgão jurisdicional nacional interroga-se, em substância, sobre a validade da regionalização aplicada à Itália para a campanha de 1996/1997 pelo Regulamento n.° 1580/96, em virtude de este ter sido adoptado tardiamente em violação do artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81, por faltar a fundamentação que possa justificar essa regionalização e em virtude de as condições para considerar a Itália como zona deficitária não estarem reunidas.

Quanto à fixação tardia do preço de intervenção derivado do açúcar branco e dos preços acrescidos da beterraba

21 Segundo a Eridania, a data de 1 de Agosto que figura no artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81 é uma data com carácter peremptório, de forma que qualquer fixação dos preços de intervenção após 1 de Agosto do ano precedente à campanha de comercialização acarreta a ilegalidade do regulamento em causa. Essa data é destinada a garantir que os operadores do sector do açúcar estejam em condições de conhecer as regras do jogo com antecedência suficiente, isto é, antes da conclusão dos contratos entre fabricantes de açúcar e produtores de beterraba e antes da sementeira das terras com vista à futura campanha de comercialização.

22 O Conselho e a Comissão consideram que a data de 1 de Agosto apresenta um carácter puramente indicativo. Alegam que a margem de apreciação de que dispõe o legislador comunitário em matéria agrícola se aplica igualmente aos prazos estabelecidos pelos actos de direito derivado, os quais não têm um carácter vinculativo.

23 Segundo essas instituições, os preços respectivos podem, aliás, ser fixados de forma mais precisa numa data mais próxima do início da campanha de comercialização. Por conseguinte, basta que os preços referidos no artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81 sejam estabelecidos antes de 1 de Julho, data em que começa uma campanha de comercialização. Foi justamente assim que a Comissão procedeu ao fixar os preços indicativos a título cautelar, medidas que o Conselho em seguida confirmou integralmente após a campanha ter começado. A Comissão invoca em apoio deste procedimento pouco habitual o risco de que o funcionamento da OCM do açúcar seja totalmente bloqueado na hipótese de o Regulamento n.° 1580/96 ser declarado inválido por virtude do carácter tardio da sua adopção.

24 De imediato, deve recordar-se que, para a campanha de comercialização de 1996/1997, o Conselho não tinha fixado os preços de intervenção referidos no artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81 antes de 1 de Agosto de 1995, contrariamente às exigências desta disposição. O Conselho tomou a decisão relativa ao «pacote preços» apenas em 22 ou 23 de Julho de 1996 e adoptou o Regulamento n.° 1580/96 em 30 de Julho seguinte. Este foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 16 de Agosto de 1996. Assim, toda a actividade do Conselho relativa à fixação dos preços de intervenção teve lugar após a data de abertura da referida campanha de comercialização.

25 A esse propósito, deve reconhecer-se que, segundo a redacção do artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81, os preços de intervenção devem ser fixados

antes de 1 de Agosto do ano precedente à campanha de comercialização; por força do artigo 2.°, n.° 1, do mesmo regulamento, esta começa em 1 de Julho de cada ano.

26 Todavia, tal leitura do texto do artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81 não é de forma alguma corroborada pelos objectivos que o regime de preços instituído por essa disposição prossegue.

27 A esse propósito, deve, em primeiro lugar, refutar-se como não pertinente a argumentação da Comissão segundo a qual o não respeito da data de 1 de Agosto é justificado pela necessidade de, no quadro da política agrícola comum, negociar concomitantemente um certo número de preços decorrentes das diferentes organizações comuns de mercado e de formar assim um «pacote preços». Com efeito, tal argumentação, que não se reporta directamente ao regime de preços de intervenção do açúcar, não pode ser tomada em consideração.

28 Em seguida, no que toca mais especificamente aos objectivos do regime de preços, o terceiro considerando do Regulamento n.° 1785/81 mostra que estes, e nomeadamente os diferentes preços de intervenção, visam instituir medidas tendentes a estabilizar o mercado do açúcar para assegurar aos produtores de beterraba da Comunidade a manutenção das garantias necessárias no que diz respeito ao seu emprego e nível de vida, podendo esses objectivos ser atingidos ao prever a compra pelos organismos de intervenção aos preços de intervenção.

29 O quarto considerando do referido regulamento estende essas garantias aos fabricantes de açúcar.

30 Ora, no interesse de um bom funcionamento do mecanismo dos preços de intervenção em relação a esses objectivos, convém, tal como sustentou com razão o Conselho, que a data em que esses preços são fixados seja a mais próxima possível da abertura da campanha pertinente. Com efeito, esses preços são determinados em função da relação entre o volume da produção disponível durante a futura campanha e o do consumo previsível, no decurso da mesma campanha. Assim, quanto mais a fixação dos preços se aproximar da data de 1 de Julho, tanto mais fiáveis podem ser considerados os dados sobre os quais assenta a apreciação dos volumes.

31 Finalmente, contrariamente às alegações da Eridania, este mecanismo de fixação dos preços não pode ter por vocação estabelecer regras que permitam aos operadores do sector do açúcar programar as suas actividades antes da conclusão dos contratos entre os fabricantes de açúcar e os produtores de beterraba e antes da sementeira das terras por estes últimos.

32 Com efeito, os preços em questão não visam guiar o comportamento económico dos operadores do mercado do açúcar, antes constituem uma tentativa de antecipar, no seu interesse, a evolução provável da produção e do consumo com vista a estabilizar o mercado comunitário.

33 Assim, diferentemente do prazo que estava em causa no processo que deu lugar ao acórdão de 11 de Agosto de 1995, Cavarzere Produzioni Industriali e o. (C-1/94, Colect., p. I-2363), e que visava, segundo o n.° 21 desse acórdão, assegurar aos operadores do sector do açúcar que dispusessem de um prazo de quatro meses para programar as suas actividades, a ultrapassagem da data de 1 de Agosto prevista no artigo 3.°, n.^{os} 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81 não pode ser susceptível de invalidar o Regulamento n.° 1580/96, na medida em que fixou os preços de intervenção posteriormente à referida data.

34 Resulta das considerações que precedem que a data-limite de 1 de Agosto que figura no artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81 não tem carácter peremptório e que, consequentemente, o não respeito dessa data-limite não pode ter por efeito invalidar o Regulamento n.° 1580/96 quando este fixa os preços de intervenção após 1 de Agosto.

Quanto à falta de fundamentação da aplicação da regionalização à Itália

35 Segundo a Eridania, a simples menção, no terceiro considerando do Regulamento n.° 1580/96, de uma situação previsível de abastecimento deficitário não constitui fundamentação suficiente à luz do artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE). O conceito de situação deficitária exige a existência de um défice real, demonstrado por meio de dados numéricos. Além disso, constituindo um preço de intervenção derivado uma excepção ao regime normal dos preços, deve, por essa razão, ser justificado por uma fundamentação específica.

36 A título preliminar, há que salientar que o terceiro considerando do Regulamento n.° 1580/96 se limita efectivamente a reconhecer que uma situação de abastecimento deficitário é previsível nas zonas de produção da Itália, da Irlanda, do Reino Unido, da Espanha, de Portugal e da Finlândia.

37 Tal fundamentação, ainda que possa ser criticável em razão do seu carácter extremamente sucinto, nomeadamente em contextos em que deve ser apreciada de forma rigorosa a exigência do artigo 190.° do Tratado, não pode, todavia, ser considerada como tendo ignorado essa disposição tal como interpretada à luz de uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça.

38 A este propósito, deve recordar-se que a fundamentação deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deve mostrar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição de que emana o acto censurado, de forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização (v., nomeadamente, acórdãos de 22 de Janeiro de 1986, Eridania e o., 250/84, Colect., p. 117, n.° 37, e de 17 de Junho de 1999, Bélgica/Comissão, C-75/97, Colect., p. I-3671, n.° 81).

39 Em primeiro lugar, quanto ao argumento da Eridania respeitante ao carácter de excepção do preço de intervenção derivado, que exigiria, por essa razão, uma fundamentação mais específica, o advogado-geral salientou com razão, no n.° 55 das suas conclusões, que nada permite afirmar que o preço de intervenção derivado constitua uma excepção ao regime normal dos preços. Correspondendo a situações económicas diferentes, o preço de intervenção e o preço de intervenção derivado são ambos, de facto, a expressão do princípio geral da igualdade de tratamento em direito comunitário (v., por exemplo, acórdão de 17 de Setembro de 1998, Pontillo, C-372/96, Colect., p. I-5091, n.° 41).

40 Em segundo lugar, no que toca à crítica extraída de uma fundamentação deficiente do Regulamento n.° 1580/96, devido à falta de dados numéricos que justifiquem a designação da Itália no número das zonas deficitárias para a campanha de 1996/1997, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, não pode exigir-se que a fundamentação dos regulamentos especifique os vários elementos de facto ou de direito, por vezes muito numerosos e complexos, em consideração dos quais esses regulamentos foram adoptados, desde que estes se insiram no quadro sistemático do conjunto de que fazem parte (acórdão Eridania e o., já referido, n.° 38).

41 Resulta igualmente de jurisprudência constante que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 190.° do Tratado deve

ser apreciada à luz não somente do seu teor, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., em matéria de auxílios de Estado, acórdão de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.° 63).

42 O quadro sistemático do conjunto do regime do açúcar e o contexto particular em que se inscreve o Regulamento n.° 1580/96 são caracterizados pelo facto de a Itália figurar, desde há numerosos anos, no número das zonas deficitárias. Apesar dos esforços de reestruturação empreendidos pela indústria do açúcar italiana ao longo dos últimos 25 anos, que permitiam esperar, a partir do ano de 1990, um aumento da produção do açúcar em Itália, este Estado-Membro conservou uma situação deficitária, à excepção das campanhas de 1993/1994 e 1994/1995, devido a uma produção excedentária no decurso da campanha de 1992/1993 e de um reporte de quantidade em 1994.

43 Neste contexto, a Comissão salientou com razão, a propósito das estimativas para a campanha de 1996/1997, que a Eridania não podia desconhecer os dados numéricos em que o Conselho e a Comissão se fundaram para qualificar a Itália como zona deficitária, quando, na verdade, mesmo a Eridania não aprova as consequências tiradas desses dados por estas instituições, nem ignorar que estas adoptariam uma atitude cautelar no que toca às suas estimativas, uma vez que, nomeadamente, os operadores no mercado do açúcar participaram, por meio dos seus representantes, no número dos quais figuravam os da Eridania, nas reuniões do comité consultivo do açúcar instituído pela Decisão 87/75/CEE da Comissão, de 7 de Janeiro de 1987 (JO L 45, p. 16).

44 Resulta das considerações que precedem que, no contexto específico da campanha de 1996/1997, a fundamentação do Regulamento n.° 1580/96, em

relação à designação da Itália no número das zonas deficitárias para essa campanha, basta para satisfazer as exigências de fundamentação postas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Quanto à previsão de uma situação deficitária

45 A Eridania contesta o bem fundado da regionalização e mais precisamente a fixação de um preço de intervenção derivado para a Itália, previsto no artigo 1.°, alínea f), do Regulamento n.° 1580/96, sustentando que as condições que permitem considerar a Itália como zona deficitária não estavam reunidas para a campanha de comercialização de 1996/1997. A este propósito, a Eridania e as instituições estão em desacordo sobre os números das estimativas a tomar em conta no que respeita à produção disponível para a referida campanha, bem como sobre os relativos ao consumo durante essa mesma campanha.

46 A título preliminar, deve recordar-se, tal como fez o advogado-geral no n.° 60 das suas conclusões, que há défice na acepção do Regulamento n.° 1758/81 quando o total da produção disponível é inferior ao consumo. Por produção disponível, deve entender-se o total das quantidades de açúcar A e de açúcar B acrescido do reporte do açúcar C ao qual se procedeu no respeito da regulamentação comunitária.

47 O Conselho e a Comissão são, assim, chamados a examinar, com vista à fixação dos preços de intervenção bem como dos preços mínimos e dos preços acrescidos, a relação entre os volumes de uma produção ainda não colhida e de um consumo que ainda não começou. Devem também fazer projecções, a partir dos dados

comunicados pelos Estados-Membros, que se reportam ao mesmo tempo à campanha em curso, no que toca à evolução do consumo, e às perspectivas da campanha futura, no que toca à evolução da produção disponível.

48 A este propósito, uma vez que a implementação pelo Conselho da política agrícola comum no sector do açúcar implica a necessidade de avaliar uma situação económica complexa, o poder discricionário de que goza não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das disposições a adoptar, mas também, em certa medida, à verificação dos dados de base (v. acórdãos de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho, 138/79, Recueil, p. 3333, n.° 25, e de 25 de Junho de 1997, Itália/Comissão, C-285/94, Colect., p. I-3519, n.° 23).

49 Ao controlar o exercício de tal competência, o Tribunal deve limitar-se a examinar se esta não está inquinada de um erro manifesto ou de desvio de poder ou se a autoridade em questão não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v. acórdão Roquette Frères/Conselho, já referido, n.° 25).

50 É nestas circunstâncias de facto e de direito, bem como à luz desta jurisprudência, que deve examinar-se a estimativa da produção e do consumo à qual procederam o Conselho e a Comissão para a campanha de 1996/1997.

Quanto à avaliação do volume da produção estimada

51 Referindo-se ao quadro intitulado «Estimativa da produção de açúcar em 1996/1997», emanado da Comissão e que tem a data de 17 de Julho de 1996, a

Eridania sustenta que a produção disponível para a campanha de comercialização em causa no processo principal deveria ter sido fixada em 1 568 000 toneladas.

52 Segundo a Eridania, esse número inscreve-se na linha dos resultados obtidos para as três campanhas de comercialização precedentes ao longo das quais as quantidades disponíveis foram, nomeadamente, de 1 568 250 toneladas para a campanha de 1993/1994 e de 1 558 687 toneladas para a campanha de 1994/1995. Tendo em conta estas duas campanhas, o resultado mais modesto de 1 461 670 toneladas para a campanha de 1995/1996 está desprovido de significado e explica-se pelas condições climatéricas totalmente excepcionais que afectaram a Itália do Norte nessa época.

53 O Conselho e a Comissão alegam que dispunham, na data em que tomaram a decisão sobre os preços a fixar para a campanha de 1996/1997, ou seja, em 24 e 25 de Junho de 1996, dados fiáveis, comunicados pelo Governo italiano, que permitiam apenas uma previsão de 1 465 000 toneladas às quais se vinha juntar um reporte de 75 000 toneladas da campanha precedente.

54 Com vista a examinar o bem fundado da avaliação do volume da produção estimada de açúcar em que as instituições se fundaram para designar a Itália no número das zonas deficitárias, deve, em primeiro lugar, precisar-se a data pertinente em que a decisão sobre os preços foi e/ou deveria ter sido tomada e examinar, em seguida, os dados que estavam disponíveis nessa data.

55 Tal como o advogado-geral salientou nos n.^{os} 67 a 69 das suas conclusões e contrariamente ao que sustenta a Eridania, a data pertinente só pode ser a de 24 e 25 de Junho de 1996. Segundo as indicações fornecidas pela Comissão e pelo Conselho e não contestadas pela Eridania, este último, na sua sessão que se

realizou nas referidas datas, tinha chegado a um acordo sobre os preços no quadro da OCM do açúcar, mesmo que nenhum acordo global sobre o «pacote preços» pudesse ter sido concluído. Foram esses preços adoptados no quadro da OCM do açúcar que foram a seguir oficializados pela Comissão sob a forma de medidas cautelares tomadas no quadro do Regulamento n.º 1252/96.

56 Por inabitual que seja o procedimento seguido para fixar os preços relativos à campanha de comercialização de 1996/1997, procedimento que se caracteriza, tal como resulta do primeiro considerando do Regulamento n.º 1252/96, pelo facto de a Comissão ter sido levada a tomar medidas cautelares indispensáveis para assegurar a continuidade do funcionamento da política agrícola comum no sector do açúcar, não antecipando tais medidas as decisões a adoptar posteriormente, se for caso disso pelo Conselho, tal procedimento não põe de forma alguma em causa a pertinência da data em que os referidos preços foram fixados.

57 Confirmando, sem alterações, estas medidas cautelares pelos Regulamentos n.ºs 1579/96 e 1580/96, dizendo este último respeito aos preços de intervenção derivados e mais particularmente ao aplicável à Itália, o Conselho oficializou, assim, os números adoptados na sessão de 24 e 25 de Junho de 1996. Ora, ele não poderia ter agido de forma diferente porque não lhe incumbia rever, naquele momento, o resultado que tinha atingido cerca de um mês antes, em virtude de uma previsão baseada em dados recentes fazer correr o risco de inverter a tendência que a evolução da produção tinha mostrado durante os meses precedentes.

58 Com efeito, por um lado, tal acordo, concluído em resultado de negociações difíceis mas dentro de um prazo razoável em relação à data de abertura da

campanha de comercialização em causa no processo principal, não pode ser revisto com fundamento numa só e única estimativa, mesmo que esta tivesse sido susceptível de pôr em causa a tendência que se tinha desenhado com base nas previsões anteriores.

59 Por outro lado, se a regulamentação relativa à OCM do açúcar não prevê, posteriormente à abertura de uma campanha de comercialização, nenhuma obrigação de modificar os preços, não existe qualquer razão válida que permita instituir tal possibilidade de modificação.

60 Além disso, no que toca aos dados em que a Comissão pôde legitimamente basear-se quando decretou os preços para a Itália, no fim do mês de Junho de 1996, resulta dos autos e nomeadamente dos documentos comprovativos apresentados pelo Conselho e pela Comissão que, apesar de uma actualização regular e não contestada dos dados comunicados pelos Estados-Membros, que ocorria 20 vezes por ano em média, a estimativa da produção disponível para a campanha de comercialização de 1996/1997 permaneceu inalterada entre o mês de Março de 1996 e o início do mês de Junho seguinte.

61 Com efeito, os quadros «Estimativa da produção de açúcar em 1996/1997», que a Comissão designa como «balanço açúcar» e que trazem as datas de 1 de Fevereiro e de 15 de Março de 1996, indicam uma produção estimada em 1 431 000 toneladas de açúcar. Esses números são corroborados pelos que resultam dos quadros «Perspectivas de sementeira de beterraba e de produção de açúcar para a campanha de 1996/1997», com datas de 13 de Março e 29 de Maio de 1996. Tendo em conta o facto de o quadro «Itália: Produção e consumo de açúcar», com data de 18 de Junho de 1996, comportar o número de 1 461 670 toneladas para a campanha precedente à que está em causa no processo principal,

a Comissão tinha boas razões para considerar que a produção da campanha em curso estaria próxima da da campanha precedente.

62 Resulta do conjunto das conclusões que precedem que o exame da estimativa da produção do açúcar disponível para a campanha de 1996/1997 a que a Comissão se dedicou no momento da fixação do preço de intervenção aplicável à Itália e retomada pelo Conselho, sem alterações, no Regulamento n.° 1580/96 não revela, nesse aspecto, qualquer elemento susceptível de afectar a validade deste regulamento.

Quanto à avaliação do volume do consumo provável

63 A Eridania critica o método utilizado pelo Conselho e pela Comissão para avaliar o volume do consumo provável durante a campanha de 1996/1997, consumo estimado provisoriamente pela Comissão, a partir dos números disponíveis em 18 de Junho de 1996, em 1 532 000 toneladas.

64 A própria Eridania apresenta diferentes métodos alternativos de avaliação, resumidos pelo advogado-geral nos n.^{os} 72 a 76 das suas conclusões, os quais chegam todos a um volume de consumo que se situa entre 1 446 000 e 1 467 000 toneladas de açúcar, o que permite à Eridania concluir, com base numa comparação desse número com o da produção, que a situação da Itália era excedentária durante a campanha em causa no processo principal.

65 A título preliminar, deve recordar-se que a Comissão avaliou o consumo provável durante a campanha de 1996/1997 por meio dos dados relativos à campanha precedente. Ora, sendo o volume efectivo do consumo para uma dada campanha

estabelecido de forma definitiva apenas em 1 de Outubro seguinte a essa campanha, a Comissão teve de proceder por extrapolação dos números e dados conhecidos no mês de Junho de 1996, quando o Conselho adoptou as decisões relativas aos preços da OCM do açúcar.

66 Reconhecendo, não obstante, que os últimos números de que dispunha em Junho de 1996, que diziam respeito ao consumo durante o segundo semestre do ano de 1995, anunciavam uma ligeira diminuição do consumo, a Comissão, todavia, estava em condições de justificar, de forma convincente, que tinha motivos sérios para não interpretar essa diminuição como uma baixa significativa do consumo, mesmo que não pudesse ignorar uma tendência geral para a redução deste.

67 Com efeito, a estimativa da Comissão inscreve-se numa curva de evolução do consumo do açúcar tal como resulta do quadro «Itália: Produção e consumo de açúcar», com data de 18 de Junho de 1996. Do mesmo modo, apesar de algumas irregularidades da referida curva e nomeadamente de uma baixa considerável do consumo do açúcar durante a campanha de 1993/1994 — para a qual a Comissão deu explicações convincentes —, o mercado parecia ser caracterizado, desde a campanha de 1989/1990, por uma tendência para uma baixa lenta mas constante, com um consumo de mais de 1 600 000 toneladas na campanha de 1989/1990 e um consumo que ultrapassa ainda o limiar das 1 500 000 toneladas na campanha de 1994/1995.

68 Nestas condições, não parece nem arbitrário nem desrrazoável que a Comissão tenha considerado os dados atinentes ao consumo dos seis últimos meses do ano de 1995 como a indicação de uma simples diminuição e não de uma baixa importante do consumo relativo à campanha de 1996/1997, a qual foi finalmente inferior a 1 500 000 toneladas.

69 Resulta das considerações que precedem que o Conselho e a Comissão não ultrapassaram os limites da margem de apreciação que lhes é conferida em matéria de política agrícola quando entenderam que o consumo do açúcar na campanha de 1996/1997 se elevaria a 1 532 500 toneladas. Tendo em conta a sua estimativa válida da produção em 1 465 000 toneladas e a comparação destes dois últimos números, a classificação da Itália, no Regulamento n.º 1580/96, como zona deficitária não está inquinada de erro.

70 Resulta de tudo o que precede que há que responder à primeira questão que o exame das acusações feitas pela Eridania ao Regulamento n.º 1580/96 e retomadas pelo órgão jurisdicional nacional nos fundamentos da decisão de reenvio não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do referido regulamento.

Quanto à segunda questão

71 Através desta questão, o órgão jurisdicional nacional interroga-se, em substância, sobre a validade do Regulamento n.º 1785/81 pelas razões invocadas pela Eridania e que o despacho de reenvio resume no ponto 4 da sua parte relativa à matéria de direito.

72 Segundo esse ponto 4, a Eridania reprova o referido regulamento por atentar contra o princípio da não discriminação entre produtores ou consumidores na acepção do artigo 40. º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE), por ter introduzido

obstáculos à livre circulação do açúcar no interior da Comunidade, em violação dos artigos 30.° e 34.° do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 28.° CE e 29.° CE) e por instituir uma ajuda injustificada aos produtores de beterraba das zonas deficitárias à custa dos fabricantes de açúcar.

Quanto à pretensa discriminação

73 A Eridania sustenta que os fabricantes de açúcar das zonas deficitárias têm de pagar um preço mais elevado pela beterraba que os seus concorrentes das zonas excedentárias sem poderem recuperar a diferença praticando preços de venda superiores. Além disso, os fabricantes italianos são excluídos dos concursos com vista à exportação, pois não podem entrar em concorrência com os exportadores das zonas excedentárias dado que as restituições à exportação são calculadas a partir dos preços de intervenção aplicáveis às referidas zonas.

74 Sem que seja necessário exarar as observações do Conselho e da Comissão em resposta às alegações da Eridania, basta salientar a este propósito, tal como faz o advogado-geral no n.° 95 das suas conclusões, que o princípio da não discriminação não é afectado pelo facto de um preço de intervenção derivado se aplicar nas zonas deficitárias.

75 Com efeito, dado que o preço de intervenção derivado e, consequentemente, os preços acrescidos têm por objecto tomar em conta a situação específica dos operadores das zonas deficitárias, que é diferente da dos operadores das zonas excedentárias, tais diferenças de tratamento encontram o seu fundamento em

diferenças objectivas, isto é, numa produção insuficiente de beterraba e de açúcar. A regionalização dos preços não pode, por isso, ser considerada como uma discriminação (v., a este propósito, acórdão de 27 de Setembro de 1979, Eridania e Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Recueil, p. 2749, n.° 19).

76 Deve acrescentar-se, tal como foi recordado no n.° 48 do presente acórdão, que, a fim de atenuar, no quadro da OCM do açúcar, as insuficiências da produção nas zonas deficitárias, o Conselho goza de um poder discricionário que se aplica, nomeadamente, à natureza e ao alcance das disposições a adoptar.

77 Resulta destas considerações que o sistema da regionalização não acarreta discriminação nem em razão do facto de os preços a pagar aos produtores de beterraba pelos fabricantes serem mais elevados nas zonas deficitárias nem em virtude de os últimos encontrarem obstáculos no que respeita à exportação.

Quanto às restrições à livre circulação do açúcar italiano

78 A este propósito, basta dizer que as restrições à livre circulação, no interior da Comunidade, do açúcar produzido nas zonas deficitárias bem como a exclusão dos produtores dessas zonas da possibilidade de exportarem açúcar que resulta, na prática, do sistema da regionalização são as consequências necessárias, ou mesmo procuradas, deste. Para reduzir o défice de produção numa dada zona sem pôr em causa a garantia de que beneficiam os produtores de beterraba, no que toca ao emprego e ao nível de vida, nem as garantias equivalentes concedidas aos fabricantes, não se afigura arbitrário velar, através da instituição de tal sistema, por que a produção originária de uma zona deficitária seja nela escoada na medida do possível.

Quanto à existência de uma pretensa ajuda aos produtores de beterraba

79 No que toca à crítica tirada do facto de o sistema da regionalização constituir um auxílio aos produtores de beterraba à custa dos fabricantes de açúcar, basta recordar, tal como fez o advogado-geral no n.º 98 das suas conclusões, que o acréscimo do preço mínimo de compra de beterraba só é igualmente uma consequência lógica, na fase de produção da matéria-prima, do preço de intervenção derivado.

80 Resulta do que precede que o exame da segunda questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do Regulamento n.º 1785/81.

81 Por conseguinte, deve responder-se às duas questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional que o exame destas não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade dos Regulamentos n.ºs 1580/96 e 1785/81.

Quanto às despesas

82 As despesas efectuadas pelo Conselho e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Giudice di Pace di Genova, por despacho de 16 de Julho de 1997, declara:

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

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Julho de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

J. C. Moitinho de Almeida