Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 27 de outubro de 2011 [1]

Processos apensos C-113/10, C-147/10 e C-234/10

Zuckerfabrik Jülich AG
contra
Hauptzollamt Aachen
British Sugar plccontra
Rural Payments Agency
e
Tereos
contra
Directeur général des douanes et droits indirects

[pedidos de decisão prejudicial apresentados, respetivamente, pelo Finanzgericht Düsseldorf (Alemanha), pela High Court of Justice of England and Wales (Reino Unido) e pelo Tribunal de grande instance de Nanterre (França)]

«Açúcar — Determinação das quotizações à produção — Restituições à exportação — Cálculo da perda média por tonelada — Inclusão de montantes hipotéticos de restituições relativamente a quantidades exportadas sem restituições — Reembolso de montantes cobrados ao abrigo de regulamentos declarados inválidos — Taxa de câmbio aplicável — Atribuição de juros»

1. Os presentes pedidos de decisão prejudicial têm por objeto as campanhas de comercialização de açúcar no período compreendido entre 2001 e 2006, altura em que houve um excedente da produção em relação ao consumo na União Europeia (a seguir «União») e os preços eram consideravelmente superiores aos do mercado mundial. Uma das consequências desse facto foi a atribuição de quotas aos produtores. A produção dentro de determinadas quotas podia ser exportada com restituições financiadas pelas quotizações à produção. O cálculo das quotizações implicava a multiplicação do «excedente exportável» pela «perda média por tonelada» para cada campanha. Essa perda média era obtida dividindo o «montante total das restituições» pela tonelagem total dos «compromissos de exportação a realizar» na campanha.

2. A principal questão nos presentes processos consiste na definição do «montante total das restituições» nesse contexto. A incerteza resulta do facto de, em relação a algumas quantidades contidas nos produtos transformados exportados, as restituições à exportação de que essas quantidades podiam beneficiar não terem sido solicitadas, nem pagas.

3. Nos regulamentos que determinaram as quotizações à produção para as campanhas compreendidas entre 2003 e 2006, a Comissão incluiu essas quantidades no «excedente exportável», mas não nos «compromissos de exportação a realizar». Chamado a pronunciar-se sobre a validade desse cálculo, o Tribunal de Justiça decidiu em 2008, no acórdão Zuckerfabrik Jülich e o. (a seguir «acórdão

1 — Língua original: inglês.

Jülich I»)[2], que todas as quantidades exportadas deviam ter sido tomadas em conta nos dois casos, quer tivessem ou não sido efetivamente pagas restituições, e que os regulamentos em questão eram inválidos por esse motivo. Não decidiu, contudo, se o «montante total das restituições» devia, de igual modo, ter incluído todas as restituições disponíveis, quer tivessem ou não sido pagas, ou só as restituições efetivamente pagas.

4. Em 2009, a Comissão adotou um novo regulamento que corrigia os que tinham sido declarados inválidos. Nos seus cálculos, incluiu no «montante total das restituições» todas as restituições disponíveis, quer tivessem ou não sido pagas. As quotizações recalculadas diferem pouco das originalmente fixadas, mas são mais elevadas do que teriam sido se, no «montante total das restituições», só tivessem sido incluídas as restituições efetivamente pagas.

5. Alguns produtores contestaram o cálculo e a base jurídica para a adoção do novo regulamento, e três órgãos jurisdicionais nacionais solicitaram ao Tribunal de Justiça a apreciação da sua validade. Um desses órgãos jurisdicionais também pergunta, em relação aos reembolsos que se sabe serem devidos, qual a data a utilizar para efeitos de aplicação das taxas de câmbio e se podem ser arbitrados juros de mora.

Quadro jurídico e tramitação processual

Legislação em matéria de recursos próprios

6. À data dos factos, os recursos próprios das Comunidades Europeias eram regulados pela Decisão 2000/597 do Conselho[3] (a seguir «decisão relativa aos recursos próprios») e pelo Regulamento n.º 1150/2000 do Conselho[4] (a seguir «regulamento relativo aos recursos próprios»).

7. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da decisão relativa aos recursos próprios, constituem recursos próprios inscritos no orçamento da União as receitas provenientes, designadamente, «das quotizações e outros direitos previstos no âmbito da organização comum dos mercados no setor do açúcar».

8. O artigo 2.º, n.º 3, previa: «A título de despesas de cobrança, os Estados-Membros reterão 25% dos montantes a pagar por força das alíneas a) […] do n.º 1».

9. O artigo 6.º estabelecia: «As receitas referidas no artigo 2.º serão usadas indistintamente para financiar todas as despesas inscritas no orçamento. [...]»

10. O artigo 8.º, n.º1, da mesma decisão previa: «Os recursos próprios das Comunidades a que se refere o n.º 1, alíneas a) […] do artigo 2.º serão cobrados pelos Estados-Membros nos termos das disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais […]»

11. Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do regulamento relativo aos recursos próprios, os Estados-Membros deviam abrir uma conta em nome da Comissão, junto do Tesouro ou de outro organismo designado, e inscrever os recursos próprios a crédito dessa conta.

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

3 — Decisão 2000/597/CE, Euratom, do Conselho, de 29 de setembro de 2000, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 253, p. 42), atualmente substituída pela Decisão 2007/436/CE, Euratom, do Conselho, de 7 de junho de 2007, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 163, p. 17).

4 — Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de maio de 2000, relativo à aplicação da [Decisão 2007/436/CE, Euratom, de 7 de junho de 2007] relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 130, p. 1).

12. O artigo 11.º, n.º1, do mesmo regulamento estabelecia: «Qualquer atraso nos lançamentos na conta referida no n.º 1 do artigo 9.º implicará o pagamento, pelo Estado-Membro em causa, de juros de mora» [5].

Regulamento de base

13. O Regulamento (CE) n.º 1260/2001 do Conselho [6] (a seguir «regulamento de base») regulou a organização comum de mercado no setor do açúcar para as campanhas de comercialização no período compreendido entre 2001 e 2006. Foi revogado e substituído, com efeitos a partir de 1 de julho de 2006 [7].

14. O preâmbulo deste regulamento referia designadamente o seguinte:

«(9) As razões que até agora levaram a Comunidade a manter um regime de quotas de produção […] continuam válidas […]. Contudo, certas adaptações foram introduzidas no referido regime, a fim de […] fornecer à Comunidade os meios necessários para assegurar, de forma justa mas eficaz, o financiamento integral pelos próprios produtores dos encargos de escoamento dos excedentes resultantes da diferença entre a produção da Comunidade e o seu consumo […].

[...]

(11) A organização comum de mercado no setor do açúcar baseia-se, por um lado, no princípio da responsabilidade financeira integral dos produtores, em cada campanha de comercialização, pelas perdas inerentes ao escoamento do excedente da produção comunitária no âmbito das quotas em relação ao consumo interno [...]

(12) [...] É conveniente manter o sistema de autofinanciamento do setor através das quotizações à produção, bem como o regime de quotas de produção.

(13) Assim, o princípio da responsabilidade financeira continuará a ser assegurado pelas contribuições dos produtores, através da cobrança de uma quotização à produção de base aplicada a toda a produção de açúcar A e B [8], mas limitada a 2% do preço de intervenção do açúcar branco, e de uma quotização B aplicada à produção de açúcar B até ao limite máximo de 37,5% deste último preço. [...] Esses limites não permitem, nas condições citadas, atingir o objetivo de autofinanciamento do setor em cada campanha. Assim sendo, é conveniente prever, nesse caso, a cobrança de uma quotização complementar [9].

5 — Conforme alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 2028/2004 do Conselho, de 16 de novembro de 2004, que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE, Euratom, relativa ao sistema dos recursos próprios das Comunidades (JO L 352, p. 1). Na versão original, o artigo 11.º não estava dividido em números, mas continha a mesma disposição, seguida de pormenores sobre as taxas de juro a aplicar.

6 — Regulamento (CE) n.º 1260/2001 do Conselho, de 19 de junho de 2001, que estabelece a organização comum de mercado no setor do açúcar (JO L 178, p. 1). A produção no setor do açúcar inclui o açúcar, a isoglicose e o xarope de inulina. Uma vez que, para efeitos do presente processo, não há uma diferença relevante entre os vários produtos, passarei a referir-me apenas a açúcar.

7 — Pelo Regulamento (CE) n.º 318/2006 do Conselho, de 20 fevereiro de 2006, que estabelece a organização comum de mercado no setor do açúcar (JO L 58, p. 1), por sua vez revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento "OCM única") (JO L 299, p. 1).

8 — À data dos factos, havia três classes de produção no setor do açúcar. A produção de açúcar A e B era feita ao abrigo de quotas que correspondiam, em princípio, respetivamente, à procura no mercado interno e à exportação de açúcar excedentário com restituições à exportação. A produção do açúcar C não era abrangida por essas quotas e este não podia ser livremente comercializado na UE; tinha de ser exportado sem restituições, a expensas do setor.

9 — Referir-me-ei a seguir ao conjunto da quotização à produção de base, da quotização B e da quotização complementar como «quotizações à produção».

(14) [...] [...] [É] necessário determinar um coeficiente válido para toda a Comunidade, que represente para essa mesma campanha a relação entre, por um lado, a perda global verificada e, por outro, o conjunto das receitas geradas pelas quotizações à produção em causa. [...]»

15. O regulamento previa assim o financiamento pelos produtores, por meio de quotizações à produção, dos encargos de escoamento dos excedentes de produção suportados pela União.

16. O artigo 7.º, n.º 3, concedeu restituições à produção para o açúcar originário, ou em livre circulação, nos Estados-Membros, utilizado no fabrico de certos produtos da indústria química. A fixação do montante da restituição devia ser efetuada tendo em conta as despesas do abastecimento no mercado mundial.

17. Os artigos 27.° a 29.° previam restituições à exportação, que refletiam a diferença entre os preços no mercado mundial e os preços da União, em relação a determinados produtos do setor do açúcar. Em contrapartida, o artigo 33.º previa um direito nivelador de exportação sempre que o preço do açúcar no mercado mundial excedesse o preço de intervenção. Na prática, os preços no mercado mundial eram sempre inferiores, pelo que todas as exportações de açúcar A e B podiam beneficiar de restituições e não eram cobrados direitos niveladores de exportação.

18. Relativamente ao cálculo das quotizações à produção, o artigo 15.º previa [10], nomeadamente:

«1. Antes do fim de cada campanha de comercialização, é verificada:

a) A quantidade previsível de açúcar A e B [...] produzida por conta da campanha em curso;

b) A quantidade previsível de açúcar [...] escoada para consumo no interior da Comunidade [11] durante a campanha em curso;

c) O excedente exportável, subtraindo à quantidade referida na alínea a) a quantidade referida na alínea b);

d) A perda média previsível ou a receita média previsível por tonelada de açúcar relativamente aos compromissos de exportação a realizar a título da campanha em curso [12].

Essa perda média, ou essa receita média, será igual à diferença entre o montante total das restituições e o montante total dos direitos niveladores [13] divididos pela tonelagem total dos compromissos de exportação em causa;

e) A perda global ou a receita global previsíveis, multiplicando o excedente referido na alínea c) pela perda média ou pela receita média referidas na alínea d).

2. Antes do final da campanha de comercialização de 2005/2006 [...], deve ser cumulativamente verificado, em relação às campanhas de comercialização de 2001/2002 a 2005/2006:

a) O excedente exportável estabelecido em função da produção definitiva de açúcar A e B [...] por um lado, e da quantidade definitiva de açúcar [...] escoada para consumo interno da Comunidade, por outro;

10 — Contudo, a sua redação não sofreu nenhuma alteração substancial desde o artigo 28.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho, de 30 de junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no setor do açúcar (JO L 177, p. 4).

11 — Para a definição de tais quantidades, v. n.ºs 20 e 31, *infra*.

12 — Para a definição de tais compromissos, v. n.ºs 21 e 31, *infra*. A utilização do termo «compromissos» reflete o facto de, nos termos do artigo 22.º, n.º 1, os certificados de exportação estarem subordinados à constituição de uma garantia que cubra o compromisso de exportar durante um certo período.

13 — Uma vez que nunca foram cobrados direitos niveladores de exportação, a «diferença entre o montante total das restituições e o montante total dos direitos niveladores» traduzia-se simplesmente no montante total das restituições.

b) A perda média ou a receita média por tonelada de açúcar resultante da totalidade dos compromissos de exportação em causa, estabelecida segundo a regra de cálculo referida na alínea d), segundo parágrafo, do n.º 1;

c) A perda global ou a receita global, multiplicando o excedente referido na alínea a) pela perda média ou receita média referidas na alínea b);

d) A soma global das quotizações à produção de base e das quotizações B cobradas.

A perda global previsível ou a receita global previsível, referidas na alínea e) do n.º 1, é ajustada em função da diferença entre as verificações referidas nas alíneas c) e d).

3. Quando das verificações referidas no n.º 1, depois dos ajustamentos efetuados nos termos do n.º 2 [...] resulte uma perda global previsível, esta é dividida pela quantidade previsível de açúcar A e B [...] produzida por conta da campanha em curso. O montante correspondente a este quociente é cobrado aos fabricantes como quotização à produção de base sobre as suas produções de açúcar A e B [...]

[...]

4. Quando o limite da quotização à produção de base não permitir cobrir integralmente a perda global referida no primeiro parágrafo do n.º 3, o saldo restante é dividido pela quantidade previsível de açúcar B [...] produzida por conta da campanha em causa. O montante resultante é cobrado aos fabricantes como quotização B sobre as suas produções de açúcar B [...]

5. Sempre que as verificações referidas no n.º 1 demonstrarem que, devido ao limite da quotização à produção de base e ao limite da quotização B fixados nos n.ºs 3 e 4, a perda global previsível da campanha de comercialização em curso corre o risco de não ser coberta pela receita prevista dessas quotizações, a percentagem máxima referida no primeiro travessão do n.º 4 é ajustada na medida do necessário para cobrir a referida perda global, sem que possa exceder 37,5%.

[...]

6. Todas as perdas resultantes da concessão de restituições à produção, referidas no n.º 3 do artigo 7.º, são consideradas no cálculo da perda global referida na alínea e) do n.º 1.

7. As quotizações referidas no presente artigo são cobradas pelos Estados-Membros.

8. As normas de execução do presente artigo, nomeadamente as a seguir indicadas, são aprovadas [...]:

os montantes das quotizações a cobrar,[...]»

19. O artigo 16.º previa a cobrança de uma quotização complementar se as quotizações previstas nos termos do artigo 15.º, n.ºs 3, 4 e 5 não cobrissem integralmente a perda relativa ao ano em questão. O artigo 16.º, n.º 5, previa que fossem adotadas normas de execução relativas à referida quotização complementar.

Regulamento de execução

20. Com base, designadamente, nos artigos 15.°, n.º 8, e 16.°, n.º 5, do regulamento de base, a Comissão adotou o Regulamento n.º 314/2002[14] (a seguir «o regulamento de execução»), que previa (designadamente) a determinação da quantidade previsível de açúcar escoada para consumo interno da Comunidade, na aceção do artigo 15.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, alínea a) do regulamento de base e a definição de compromissos de exportação a título da campanha de comercialização em curso, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do regulamento de base.

21. Nos termos do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de execução, conforme alterado, a quantidade escoada para consumo na Comunidade devia ser calculada como: i) a soma das quantidades armazenadas no início da campanha, produzidas no âmbito das quotas A e B, importadas no seu estado inalterado e contidas nos produtos transformados importados; deste valor era deduzida ii) a soma das quantidades exportadas no seu estado inalterado, contidas nos produtos transformados exportados, armazenadas no final da campanha e que tinham sido objeto de títulos de restituições à produção nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do regulamento de base — sendo estas últimas, com efeito, as utilizadas na indústria química.

22. O artigo 6.º, n.º 5, do regulamento de execução definia «compromissos de exportação a título da campanha de comercialização em curso» como, no essencial: todas as quantidades a exportar no seu estado inalterado com restituições ou direitos niveladores de exportação fixados a) através de concursos abertos para a referida campanha ou b) com base nos certificados de exportação emitidos durante a referida campanha; c) todas as exportações previsíveis sob a forma de produtos transformados com restituições ou direitos niveladores de exportação fixados para esse efeito durante a referida campanha; d) as quantidades em relação às quais tiverem sido emitidos títulos de restituições à produção, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do regulamento de base, durante a campanha de comercialização; e e) a ajuda alimentar.

23. Os artigos 6.° e 7.° do regulamento de execução também previam adiantamentos sobre as quotizações à produção antes do final da campanha, com base em estimativas. Isso era explicado no sétimo considerando: «As quotizações à produção previstas no artigo 15.º do regulamento de base só podem ser fixadas após o fim da campanha de comercialização, tendo em conta que os compromissos relativos à exportação de açúcar se estabelecem, em grande medida, no decurso do segundo semestre dessa campanha e que, por conseguinte, os dados utilizados para fixar as quotizações à produção apenas se encontram disponíveis nessa altura. Por conseguinte, para implementar o mais rapidamente possível a responsabilidade financeira dos produtores, convém prever o pagamento, muito antes do fim da campanha de comercialização, de um adiantamento sobre as quotizações calculadas na base de previsões. [...] A fixação dos montantes das quotizações, e, consequentemente, a sua receção, só pode ocorrer uma vez conhecidos os dados, o mais exatos possível, em especial os relativos ao consumo.»

Síntese da fórmula de cálculo

24. Os presentes pedidos de decisão prejudicial têm por objeto o ponto de partida do cálculo das quotizações à produção, a saber, a «perda global» de cada campanha.

25. Nos termos das referidas disposições, essa «perda global» era, relativamente a cada ano em causa, o «excedente exportável» multiplicado pela «perda média por tonelada».

14 — Regulamento (CE) n.º 314/2002 da Comissão, de 20 de fevereiro de 2002, que estabelece as normas de execução do regime de quotas no setor do açúcar (JO L 50, p. 40), conforme alterado, em especial, pelo Regulamento (CE) n.º 1140/2003 da Comissão, de 27 de junho de 2003 (JO L 160, p. 33). Foi revogado e substituído, com efeitos a partir de 1 de julho de 2006, pelo Regulamento (CE) n.º 952/2006 da Comissão, de 29 de junho de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 318/2006 do Conselho no que diz respeito à gestão do mercado interno do açúcar e ao regime de quotas (JO L 178, p. 39).

26. O «excedente exportável» era, essencialmente, a produção A e B menos o consumo da União. Só representava, portanto, *produção A e B excedentária durante o ano*. Além disso, não só o açúcar C (produção da União fora das quotas A e B) tinha de ser exportado *sem* restituições, como os stocks de açúcar A e B, juntamente com certas categorias de açúcar importado, podiam ser exportados *com* restituições.

27. O consumo da União era calculado subtraindo a quantidade total que se sabe que não foi consumida (essencialmente, exportações, quantidades utilizadas na indústria química e *stocks* de açúcar A e B no fim da campanha) da quantidade total que se sabe que foi disponibilizada para consumo (essencialmente: *stocks* de açúcar A e B no início da campanha, produção A e B durante o ano e importações).

28. A «perda média por tonelada» era obtida dividindo o «montante total das restituições» pela «tonelagem total dos compromissos de exportação». Era, assim, uma fração, tendo o «montante total das restituições» como o numerador e a «tonelagem total dos compromissos de exportação» como o denominador.

29. A principal questão colocada nos presentes processos consiste em saber se o numerador («montante total das restituições») dessa fração deve incluir as restituições a que essas exportações tinham direito mas que não foram solicitadas; é pacífico que o denominador («tonelagem total dos compromissos de exportação») inclui todas as quantidades com direito a restituição, quer a restituição tenha sido solicitada, quer não.

Quotizações inicialmente fixadas e impugnação dessas quotizações

30. A partir de 2003, na fixação das quotizações em cada ano, a Comissão interpretou o conceito de «compromissos de exportação» como compreendendo apenas as quantidades em relação às quais foram efetivamente pagas restituições (e não aquelas em relação às quais foram fixadas mas não foram pagas restituições). Tal reduziu o denominador da fração descrita no n.º 28 *supra*, aumentando assim a «perda média por tonelada». Ao mesmo tempo, porém, a Comissão deduziu todas as quantidades contidas nos produtos transformados exportados (independentemente da questão de saber se foram efetivamente pagas restituições) da quantidade disponível para consumo na União. Em consequência, os cálculos referidos no n.ºs 26 e 27 *supra* produziram «quantidades previsíveis escoadas para consumo na Comunidade» mais reduzidas, e um «excedente exportável» superior, do que aqueles que teriam sido obtidos noutras circunstâncias. Quando o «excedente exportável» foi, em seguida, multiplicado pela «perda média por tonelada», a «perda global» foi, por conseguinte, superior, o que, por sua vez, aumentou as quotizações à produção. O efeito foi, aparentemente, considerável, uma vez que, em muitos casos, os produtores de açúcar não reclamaram restituições à exportação em relação ao açúcar contido nos produtos transformados exportados.

31. As quotizações à produção para as campanhas de comercialização de 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 e 2004/2005 foram fixadas pelos Regulamentos n.º 1837/2002, 1762/2003, 1775/2004 e 1686/2005 [15], respetivamente. A impugnação do cálculo dessas quotizações deu origem a vários pedidos de decisão prejudicial que foram submetidos ao Tribunal de Justiça.

15 — Regulamento (CE) n.º 1837/2002 da Comissão, de 15 de outubro de 2002, que fixa, para a campanha de comercialização de 2001/2002, os montantes das quotizações à produção bem como o coeficiente da quotização complementar no setor do açúcar (JO L 278, p. 13); Regulamento (CE) n.º 1762/2003 da Comissão, de 7 de outubro de 2003, que fixa, para a campanha de comercialização de 2002/2003, os montantes das quotizações à produção no setor do açúcar (JO L 254, p. 4); Regulamento (CE) n.º 1775/2004 da Comissão, de 14 de outubro de 2004, que fixa, para a campanha de comercialização de 2003/2004, os montantes das quotizações à produção no setor do açúcar (JO L 316, p. 64); e Regulamento (CE) n.º 1686/2005 da Comissão, de 14 de outubro de 2005, que fixa, para a campanha de comercialização de 2004/2005, os montantes das quotizações à produção, bem como o coeficiente da quotização complementar no setor do açúcar (JO L 271, p. 12).

32. Em 5 de maio de 2008, o Tribunal de Justiça proferiu o acórdão Jülich I. Decidiu que, por força do artigo 15.º, n.º 1, alíneas c) e d), do regulamento de base, todas as quantidades de produtos exportadas, abrangidas pelo âmbito de aplicação deste artigo, deviam ser tomadas em conta para a determinação tanto do «excedente exportável» (devendo ser deduzidas do consumo) como da «perda média por tonelada de produto», quer tivessem ou não sido efetivamente pagas restituições.

33. O Tribunal de Justiça observou que o «excedente exportável» era constituído pela diferença entre a produção da União sob as quotas A e B e o consumo de açúcar da União. Por conseguinte, tal consumo não podia incluir as quantidades de produtos exportadas, quer tivessem ou não beneficiado de restituições à exportação. Ora, se as quantidades exportadas sem restituição fossem contabilizadas no consumo da União, este seria sobreavaliado e o excedente exportável subestimado, correndo-se o risco de não se atingir o objetivo de assegurar o financiamento integral dos encargos com o escoamento dos excedentes pelos próprios produtores [16].

34. No que diz respeito à «perda média por tonelada», o Tribunal de Justiça considerou que o conceito de «compromissos de exportação a realizar» [o denominador da fração referida no n.º 28 *supra*, definida no artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do regulamento de base] não podia ser interpretado de forma coerente com o artigo 22.º, n.º 1, desse regulamento (nos termos do qual as exportações estavam sujeitas à apresentação de um certificado de exportação, por sua vez subordinado à constituição de uma garantia que cubra a realização da exportação durante o prazo de validade do certificado [17]) como estando limitado aos compromissos em relação aos quais foram efetivamente pagas restituições à exportação. Rejeitou o argumento da Comissão de que tal limitação, ao aumentar os níveis das quotizações à produção, poderia dissuadir a constituição de excedentes, salientando que o cálculo não deve ultrapassar o objetivo do autofinanciamento justo pelos produtores [18].

35. O Tribunal de Justiça decidiu, portanto, que os Regulamentos n.os 1762/2003 e 1775/2004 eram inválidos, na medida em que, nestes regulamentos, só se tomaram em conta, para calcular a «perda média por tonelada», as exportações que beneficiaram de restituições. O exame do Regulamento n.º 1837/2002, porém, não revelou a existência de elementos suscetíveis de afetar a sua validade, uma vez que, neste regulamento, foram tidas em conta todas as quantidades exportadas sob a forma de produtos transformados, quer essas exportações tivessem ou não beneficiado efetivamente de restituições.

36. O Tribunal de Justiça não apreciou, nem tinha sido chamado a apreciar, a questão de saber se o «montante total das restituições» também devia ter sido calculado tendo em conta a soma das quantidades exportadas sob a forma de produtos transformados, quer tivessem ou não sido efetivamente pagas restituições.

37. Posteriormente, no despacho de 6 de outubro de 2008, SAFBA e o. [19], o Tribunal de Justiça decidiu, por um lado, que o artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de execução não era inválido na medida em que não previa, para o cálculo da quotização à produção, a exclusão do «excedente exportável» das quantidades contidas nos produtos transformados exportados para os quais nenhuma restituição à exportação foi concedida e, por outro lado, que o Regulamento n.º 1686/2005 era inválido na medida em que não respeitava o método de cálculo aprovado no acórdão Jülich I.

16 — V., nomeadamente, n.os 37 e 44 do acórdão.

17 — V. nota 12 *supra*.

18 — V., nomeadamente, n.os 48 a 60.

19 — Despacho do Tribunal de Justiça de 6 de outubro de 2008, SA des sucreries de Fontaine-le-Dun-Bolbec-Auffay (SAFBA) e o. (C-175/07 a C-184/07, Colet., p. I-142).

Regulamento impugnado

38. A Comissão não adotou imediatamente nenhuma nova medida para dar cumprimento às decisões do Tribunal de Justiça. Foram intentados processos com vista a obter o reembolso das quotizações pagas ao abrigo dos regulamentos que tinham sido declarados inválidos perante diversos órgãos jurisdicionais nacionais. Em vários processos, foi ordenado o reembolso dos montantes de quotizações que foram considerados cobrados em excesso. Informada destas decisões, a Comissão considerou que os órgãos jurisdicionais e as autoridades nacionais estavam a tirar conclusões incorretas do acórdão Jülich I. Em janeiro de 2009, informou os Estados-Membros de que estava a preparar um novo regulamento com a indicação dos montantes corretos de quotização das campanhas em questão, e de que lhes comunicaria em devido tempo as medidas a tomar. Esse projeto foi debatido no comité de gestão competente, em setembro e outubro de 2009. Contudo, o comité não aceitou os cálculos utilizados pela Comissão, e muitos Estados-Membros manifestaram o desejo de utilizar valores diferentes, propostos pela presidência.

39. No essencial, a Comissão calculou as «restituições globais» multiplicando o valor de todas as exportações pertinentes, quer tivesse ou não sido paga uma restituição, pelo montante médio da restituição devida por essas exportações; assim, o numerador e o denominador da fração referida no n.º 28 *supra* refletiam ambos o montante total das exportações com *direito* a uma restituição. O cálculo da presidência, em contrapartida, só incluía no numerador o montante *efetivo* das restituições pagas, enquanto o denominador permanecia igual. Ao abrigo deste cálculo, a «perda global» e, consequentemente, o nível das quotizações à produção eram ambos inferiores [20].

40. Porém, o Conselho não conseguiu adotar um regulamento dentro do prazo exigido [21]. Consequentemente, a Comissão adotou o projeto sob a forma proposta, como Regulamento n.º 1193/2009 [22] (a seguir «regulamento impugnado»), que fixa novas quotizações à produção para os anos objeto dos regulamentos que tinham sido declarados inválidos e para a campanha de comercialização de 2005/2006, em relação à qual tinha sido utilizado o mesmo método de cálculo [23].

41. As bases jurídicas do regulamento impugnado referidas no seu preâmbulo foram o Tratado CE e o regulamento de base, nomeadamente o primeiro travessão do seu artigo 15.º, n.º 8, e o seu artigo 16.º, n.º 5.

42. O quinto e sexto considerandos do regulamento impugnado referem:

«(5) No acórdão de 8 de maio de 2008 relativo aos processos apensos C-5/06 e C-23/06 a C-36/06, o Tribunal concluiu que a análise do Regulamento (CE) n.º 1837/2002 da Comissão, de 15 de outubro de 2002, que fixa, para a campanha de comercialização de 2001/2002, os montantes das quotizações à produção bem como o coeficiente da quotização complementar no setor do açúcar, não revelou a existência de elementos suscetíveis de afetar a sua validade. A fim de fixar as quotizações à produção nessa campanha de comercialização, a Comissão [calculou] a perda média com base nas quantidades totais de açúcar exportado sob a forma de produtos transformados, independentemente de serem elegíveis para restituições.

20 — A votação registada no comité de gestão foi de 37 votos a favor da proposta da Comissão (seis Estados-Membros) e 281 votos contra (17 Estados-Membros), com 27 abstenções (quatro Estados-Membros). Parece que votações tão negativas são raras.

21 — Nos termos do procedimento de gestão aplicável — v. artigo 42.º do regulamento de base e artigo 4.º da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23, a seguir «decisão 'comitologia'») —, para tomar uma medida *diferente* do projeto apresentado pela Comissão, o Conselho teria de ter chegado a acordo sobre uma medida com a maioria qualificada definida no artigo 205.º, n.º 2, CE (maioria dos votos e maioria dos Estados-Membros) no prazo de um mês. Isso revelou-se impossível, embora uma tal maioria se tivesse oposto à proposta da Comissão.

22 — Regulamento (CE) n.º 1193/2009 da Comissão, de 3 de novembro de 2009, que retifica os Regulamentos (CE) n.º 1762/2003, (CE) n.º 1775/2004, (CE) n.º 1686/2005, (CE) n.º 164/2007 e fixa, para as campanhas de comercialização de 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006, os montantes das quotizações à produção no setor do açúcar (JO L 321, p. 1).

23 — Regulamento (CE) n.º 164/2007 da Comissão, de 19 de fevereiro de 2007, que fixa, para a campanha de comercialização de 2005/2006, os montantes das quotizações à produção no setor do açúcar (JO L 51, p. 17).

(6) É, por conseguinte, adequado que a Comissão fixe as quotizações à produção, incluindo, se necessário, um coeficiente da quotização complementar, utilizando o mesmo método de cálculo que o utilizado na campanha de comercialização de 2001/2002.»

43. Os artigos 1.° a 4.° do regulamento impugnado fixaram novas quotizações para substituir as anteriormente estabelecidas nos regulamentos pertinentes. Das 21 quotizações em causa, 12 permaneceram inalteradas, seis sofreram uma ligeira redução e três sofreram um ligeiro aumento relativamente aos montantes anteriormente calculados.

44. Nos termos do artigo 6.º do regulamento impugnado, os artigos 1.° a 4.° aplicam-se a partir das datas de entrada em vigor dos respetivos regulamentos cujas disposições substituem.

Impugnação do regulamento impugnado e questões prejudiciais

Processo C-113/10

45. A Zuckerfabrik Jülich AG («Jülich») é um produtor de açúcar alemão. A sua impugnação das quotizações para as campanhas de comercialização de 2002/2003, 2004/2005 e 2005/2006 com base nos Regulamentos n.º 1762/2003, 1686/2005 e 164/2007 deu origem ao acórdão Jülich I. Na sequência da adoção do regulamento impugnado, a autoridade nacional procedeu a uma nova fixação das quotizações à produção para as campanhas de comercialização em questão. A Jülich impugnou, em seguida, as comunicações que estabeleciam essas quotizações para o Finanzgericht Düsseldorf, alegando que o regulamento impugnado era inválido.

46. O referido órgão jurisdicional observou que a Comissão recalculou o montante total das restituições para as campanhas em questão, incluindo restituições fictícias em relação a exportações sem restituições. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade de tal reformulação, que vai além dos requisitos impostos pelo acórdão Jülich I e é aplicável a campanhas de comercialização já concluídas, com o princípio da União da não retroatividade.

47. Por conseguinte, o Finanzgericht Düsseldorf submeteu ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial sobre a seguinte questão: «É [o regulamento impugnado] válido?»

Processo C-147/10

48. A British Sugar plc (a seguir «British Sugar»), um fabricante de produtos no setor do açúcar, pede o reembolso do montante, acrescido de juros, das quotizações à produção que afirma ter pago em excesso à autoridade nacional competente nas campanhas de comercialização de 2002/3 a 2005/6. Baseando-se no acórdão Jülich I, calculou esse montante em aproximadamente 12 531 000 EUR, sem juros. Alega, em primeiro lugar, que o regulamento impugnado padece do mesmo vício fundamental que os Regulamentos n.ºs 1762/2003, 1775/2004 e 1686/2005. O método de cálculo, em particular o cálculo da «perda média por tonelada», toma em consideração perdas hipotéticas refletindo restituições à exportação que eram teoricamente possíveis mas que na realidade nunca foram pagas. A «perda global» está, portanto, inflacionada. Em segundo lugar, o regulamento impugnado é inválido na medida em que exige que os reembolsos feitos numa moeda diferente do euro sejam efetuados com base nas taxas de câmbio aplicáveis no momento em que as quotizações foram inicialmente calculadas, e não no momento do reembolso. Por último, a British Sugar reclama juros sobre os montantes cujo reembolso reclama. Interpôs, assim, uma ação na High Court of Justice of England and Wales.

49. A autoridade nacional sustenta que o regulamento impugnado prevê atualmente uma fórmula legal para o cálculo do reembolso que é devido à British Sugar, a qual é juridicamente vinculativa. Nos termos desse cálculo, o montante devido é de 366 590,79 GBP. A autoridade nacional alega que o Tribunal de Justiça avalizou a metodologia do Regulamento n.º 1837/2002, na medida em que não

considerou esse regulamento inválido. O regulamento impugnado segue o mesmo método e é, por conseguinte, igualmente válido. A taxa de câmbio adequada é a taxa de câmbio aplicada no momento em que foram inicialmente calculadas as quotizações. Por último, a British Sugar não deveria receber juros. Qualquer reembolso deverá corresponder a um pagamento da Comissão à autoridade nacional ao abrigo do regime de recursos próprios da União. Não existe na legislação uma base legal relativa aos recursos próprios que permita a recuperação de juros pelos Estados-Membros junto da Comissão, e o mesmo princípio se deve aplicar a qualquer reembolso à British Sugar.

50. A High Court pretende, assim, obter uma decisão a título prejudicial quanto às seguintes questões:

«1) O [regulamento impugnado] é inválido, atentos o [acórdão Jülich I e o despacho no processo SAFBA]?

2) O [regulamento impugnado] é, além disso, inválido, atenta a sua base jurídica, ou seja [o regulamento de base]?

3) No cálculo da compensação devida pelos pagamentos em excesso de quotizações à produção de açúcar referentes às campanhas de comercialização de 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006, a taxa de câmbio e a data de conversão devem ser determinadas pelo direito da [União]? Em caso de resposta afirmativa, deve o artigo 6.º do [regulamento impugnado] ser interpretado no sentido de que exige que a compensação seja paga por referência às taxas de câmbio aplicáveis no momento em que as quotizações foram inicialmente calculadas? Em caso de resposta afirmativa, o artigo 6.º do [regulamento impugnado] é válido?

4) Relativamente aos juros:

   i) O direito da União Europeia obsta a que uma pessoa na posição da demandante exija à autoridade nacional competente para cobrar quotizações o pagamento de juros sobre montantes pagos em excesso em consequência de um regulamento da Comissão julgado inválido, em circunstâncias em que a referida autoridade nacional não pode exigir o pagamento de juros sobre os montantes correspondentes que lhe são devidos pela Comissão?

   ii) Em caso de resposta afirmativa à questão i) *supra,* o direito da União em matéria de recursos próprios [Decisão 94/728/CE, Euratom e seu regulamento de aplicação, Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000] obsta a que uma autoridade nacional competente para cobrar quotizações à produção exija o pagamento de juros sobre montantes que lhe são devidos pela Comissão nas circunstâncias do presente processo?

   iii) Em caso de resposta negativa à questão i) *supra,* o direito da União obsta a que um tribunal nacional ou uma autoridade exerçam o poder discricionário de que disponham para não arbitrarem juros nessas circunstâncias quando reconheçam o direito ao pagamento a uma pessoa como a demandante?»

Processo C-234/10

51. Considerando ter pago um montante demasiado elevado a título de quotização ao abrigo do Regulamento n.º 1686/2005, a sociedade Tereos, produtor francês de açúcar, solicitou à autoridade nacional competente, em 2 de maio de 2007, a devolução parcial desse montante. Não tendo obtido resposta à sua reclamação, propôs uma ação no Tribunal de grande instance de Nanterre, alegando que o Regulamento n.º 1686/2005 era inválido e solicitando o reembolso de 11 600,782 EUR. Na

sequência da adoção do regulamento impugnado, a Tereos pediu ao órgão jurisdicional nacional que submetesse uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça sobre a validade deste regulamento à luz do artigo 15.º do regulamento de base e que ordenasse a devolução do montante reclamado à Tereos, acrescido de juros.

52. O órgão jurisdicional nacional observa que, no regulamento impugnado, a Comissão não recalculou o montante da quotização à produção aplicando estritamente o método de cálculo do artigo 15.º do regulamento de base, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Jülich I, mas utilizou aquele que já tinha sido aplicado para a campanha de 2001/2002, uma vez que o Tribunal de Justiça havia declarado que o exame do Regulamento n.º 1837/2002 não revelou a existência de elementos suscetíveis de afetar a sua validade.

53. Por conseguinte, submeteu as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

«1) Deve o artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do [regulamento de base] ser interpretado no sentido de que, para efeitos do cálculo da perda média, há que dividir, relativamente a todas as categorias de açúcar exportadas, a soma das despesas reais pela soma das quantidades exportadas, quer tenham ou não sido efetivamente pagas restituições por estas quantidades?

2) O [regulamento impugnado] é inválido à luz do artigo 15.º do [regulamento de base] na medida em que fixa uma quotização à produção para o açúcar calculada a partir de uma perda média em cujo cálculo intervém, no que respeita ao açúcar exportado contido nos produtos transformados, uma multiplicação do montante unitário da restituição à exportação relativa a estes produtos pelas quantidades totais exportadas, incluindo as quantidades exportadas para as quais nenhuma restituição foi concedida, e não uma divisão das despesas realmente efetuadas pela soma das quantidades exportadas, com ou sem restituição?»

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

54. Os três pedidos de decisão prejudicial foram apensados pelo Tribunal de Justiça para efeitos da fase oral e do acórdão.

55. Foram apresentadas observações escritas pelos demandantes nos três processos, pelos Governos alemão, espanhol, francês, lituano, austríaco e do Reino Unido e pela Comissão. Na audiência de 30 de junho de 2011, os três demandantes, os Governos francês e alemão e a Comissão apresentaram alegações orais. Todas as partes que apresentaram alegações orais, com exceção da Comissão e, em certa medida, o Reino Unido, consideram que o regulamento impugnado é inválido.

Recursos de anulação concorrentes no Tribunal Geral

56. Além disso, a Jülich, a British Sugar e alguns outros produtores de açúcar interpuseram recursos no Tribunal Geral, requerendo a anulação do regulamento impugnado, e a República da Polónia interpôs um recurso, requerendo a anulação do artigo 3.º desse regulamento[24]. Em todos esses processos, a instância foi suspensa para aguardar o desfecho do presente processo.

Apreciação

57. A questão fundamental nos três processos consiste em saber se o cálculo da Comissão no regulamento impugnado era válido, na medida em que incluía no «montante total das restituições» restituições às quais os exportadores tinham direito, mas que não foram, de facto, reclamadas.

24 — Processos Zuckerfabrik Jülich/Comissão (T-66/10); British Sugar/Comissão (T-86/10); Nordzucker/Comissão (T-100/10); Polónia/Comissão (T-101/10); e Südzucker e o./Comissão (T-102/10).

58. No entanto, o regulamento impugnado também é contestado, nomeadamente quanto à sua validade formal, com o fundamento de que o regulamento de base, indicado como base jurídica, já tinha sido revogado antes da sua adoção. Parece-me que este argumento deve, logicamente, ser abordado em primeiro lugar. Analisarei, em seguida, a validade do cálculo, assim como alguns outros aspetos relacionados com a sua compatibilidade com o acórdão Jülich I.

59. Foram ainda suscitadas outras duas questões no processo British Sugar: a data de referência correta para a determinação das taxas de câmbio dos montantes a devolver numa moeda diferente do euro, e o vencimento de juros sobre tais montantes. Abordarei estas questões em último lugar, começando pelo vencimento de juros, uma questão que diz respeito a todos os Estados-Membros e que, em princípio, precede a que resulta da flutuação das taxas de câmbio.

Validade formal — base jurídica

60. Os artigos 15.°, n.º 8, e 16.°, n.º 5, do regulamento de base previam a aprovação de normas de execução relativas a esses dois artigos, em conformidade com o procedimento referido no seu artigo 42.º, n.º 2, que, por sua vez, remetia para a decisão «comitologia» [25]. Em suma, conferiam à Comissão a base jurídica para a adoção de regulamentos para a fixação de quotizações à produção para cada campanha de comercialização, em conformidade com o procedimento do comité de gestão.

61. Contudo, o Regulamento n.º 318/2006 [26] revogou o regulamento de base com efeitos a partir de 1 de julho de 2006.

62. Consequentemente, este último regulamento já não estava em vigor quando o regulamento impugnado foi adotado, em 3 de novembro de 2009. Não obstante, a base jurídica referida é, em primeiro lugar, o Tratado CE e, em segundo lugar, o regulamento de base «e, nomeadamente, o artigo 15.º, n.º 8, primeiro travessão, e o artigo 16.º, n.º 5».

63. A Comissão reconhece que, em 3 de novembro de 2009, o regulamento de base tinha sido revogado e substituído por um novo instrumento que criou um regime diferente para o setor do açúcar e não previa uma base jurídica para uma medida de fixação de quotizações ao abrigo do regime anterior. Alega, porém, que estava obrigada, nos termos do artigo 233.º CE (atual artigo 266.º TFUE), a tomar as medidas necessárias à execução das decisões nos processos Jülich I e SAFBA. Essas decisões, sustenta a Comissão, tiveram assim por efeito «afastar a aparente ausência de base jurídica» e «deram nova vida, de algum modo, aos artigos 15.°, n.º 8, e 16.°, n.º 5, do regulamento de base, na medida do necessário para retificar as invalidades constatadas pelo Tribunal de Justiça».

64. Não posso concordar. Qualquer ato que vise produzir efeitos jurídicos adquire a sua força vinculativa de uma disposição de direito da União, que deve expressamente ser referida como sua base legal e que prescreva a forma jurídica de que o ato se deve revestir [27]. A disposição que constitui a base jurídica de um ato e que habilita a instituição da União a adotá-lo deve estar em vigor no momento da respetiva adoção [28]. A disposição que foi revogada não cumpre esses critérios. Uma decisão do Tribunal de Justiça também só poderá repristinar uma medida revogada declarando inválida a medida que a revogou.

25 — Já referido na nota 21, *supra*.

26 — Já referido na nota 5, *supra*.

27 — V., por exemplo, acórdão de 1 de outubro de 2009, Comissão/Conselho (C-370/07, Colet., p. I-8917, n.º 39).

28 — Acórdão de 29 de março de 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Comissão e Comissão/ArcelorMittal Luxembourg e o. (C-201/09 e C-216/09, Colet., p. I-2239, n.º 75). Embora o Tribunal de Justiça considerasse que a decisão da Comissão nesse processo era formalmente válida, as circunstâncias diferiam das dos presentes processos, na medida em que havia uma nova regra de processo que atribuía poderes à Comissão para tomar o tipo de decisões em questão.

65. No entanto, isto não significa que a Comissão, conforme exigido pelo artigo 233.º CE, não tivesse meios de tomar as medidas necessárias para executar as decisões nos processos Jülich I e SAFBA. Tinha ao seu dispor pelo menos duas possibilidades.

66. Em primeiro lugar, a Comissão podia ter solicitado ao Conselho que a habilitasse para adotar um regulamento para a fixação de novas quotizações para as campanhas em questão. O argumento da Comissão de que tal teria sido inútil porque as duas instituições não estavam de acordo quando ao método de cálculo correto não me convence. A medida necessária apenas teria tido por objeto a competência formal da Comissão para proceder a uma nova fixação das quotizações, e não o modo como essas quotizações eram calculadas.

67. Em segundo lugar, conforme salientado pelos demandantes, a adoção de um regulamento era apenas uma das formas de garantir a conformidade [29]. Os reembolsos são, em primeiro lugar, uma questão entre os produtores de açúcar e as autoridades nacionais (com a intervenção, sempre que necessário, dos órgãos jurisdicionais nacionais) [30]. Claro que é desejável, na sequência do acórdão Jülich I, que as quotizações sejam ajustadas de forma coerente em toda a União. Para esse efeito, a Comissão podia ter emitido orientações sobre os cálculos adequados. Qualquer questão sobre essa orientação poderia ter sido submetida a este Tribunal a título prejudicial, em grande medida como aconteceu nos presentes processos (não teria sido possível, no entanto, interpor recursos de anulação no Tribunal Geral).

68. Contudo, na medida em que o regulamento impugnado também referia o Tratado CE como base jurídica, foi suscitada a questão de saber se os artigos 37.° ou 233.° CE (atuais artigos, respetivamente, 43.° e 266.° TFUE) não teriam conferido competência à Comissão. Não sou dessa opinião.

69. Em primeiro lugar, o Guia Prático Comum para a redação de legislação comunitária [31] indica o seguinte: «Se o fundamento jurídico direto do ato consiste numa disposição do Tratado, a citação completa deste é acompanhada da palavra 'nomeadamente' seguida do artigo pertinente [...] Se, por outro lado, o fundamento jurídico direto do ato reside num ato de direito derivado [...], este deve ser referido numa segunda citação com o artigo pertinente, precedido igualmente da expressão 'nomeadamente'». Por conseguinte, pressupondo que a Comissão seguia as suas próprias orientações de redação, não foi invocada qualquer disposição especial do Tratado como fundamento jurídico direto do regulamento impugnado. Só foram invocados os artigos 15.°, n.º 8, e 16.°, n.º 5, do regulamento de base.

70. Em segundo lugar, a única competência legislativa conferida pelo artigo 37.º CE à Comissão, no domínio da agricultura, era a de apresentar propostas ao Conselho. Qualquer ato adotado com base nessa norma teria de ser adotado pelo Conselho.

71. Em terceiro lugar, embora o artigo 233.º CE exigisse a execução do acórdão Jülich I, não conferia, por si só, à Comissão um fundamento jurídico para a adoção de um regulamento, para o qual o Tratado ou a legislação secundária não forneciam qualquer outro fundamento — pelo menos num caso como o presente, em que estavam disponíveis formas alternativas de execução do acórdão.

72. Entendo, assim, que o regulamento impugnado é formalmente inválido, carecendo de uma base jurídica válida na data da sua adoção.

29 — V., por analogia, acórdão de 5 de março de 1980, Könecke Fleischwarenfabrik/Comissão, 76/79, Recueil, p. 665, n.os 14 e 15.

30 — V., por exemplo, acórdão de 27 de setembro de 2007, Ikea Wholesale (C-351/04, Colet., p. I-7723, n.os 67 e 68). V. também artigo 8.º, n.º 1, da decisão relativa aos recursos próprios, referida no n.º 10 *supra*.

31 — Guia prático comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão para as pessoas que contribuem para a redação de textos legislativos nas instituições comunitárias, 2003, atualizado em 2009, pontos 9.4 e 9.5.

73. Isso não significa, porém, que o Tribunal de Justiça se deva abster de examinar a conformidade com o regulamento de base do cálculo em que se baseou o regulamento impugnado. Mesmo que este último seja formalmente inválido, as quotizações à produção devem ainda ser ajustadas para terem em conta o acórdão Jülich I, com ou sem novas orientações da Comissão, pelas autoridades nacionais a quem foram submetidos pedidos de reembolso e pelos órgãos jurisdicionais nacionais chamados a apreciar os litígios. Tal ajustamento deve ser conforme aos requisitos do regulamento de base, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça, e não seria razoável adiar essa interpretação para quando se tivesse de apreciar um futuro processo Jülich III.

Validade do cálculo

74. A essência da questão é simples: ao proceder ao cálculo exigido pelo artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do regulamento de base, a Comissão devia ter incluído, no «montante total das restituições», restituições que podiam ter sido solicitadas em relação a compromissos de exportação, mas que, de facto, nunca foram solicitadas ou pagas?

75. Infelizmente, como os presentes processos mostraram, a expressão utilizada («montante total das restituições») podia ter um de dois significados: «montante total das restituições suscetíveis de serem solicitadas» ou «montante total das restituições pagas».

76. A conclusão mais óbvia desta falta de precisão é que, quando a disposição foi inicialmente redigida, o legislador não reconheceu que pudesse haver a mais pequena ambiguidade. Parece-me difícil imaginar que, ao elaborar e discutir o método de cálculo das quotizações à produção, o legislador pudesse estar consciente das interpretações alternativas da expressão «montante total das restituições», dando origem a dois resultados diferentes quando o cálculo fosse efetuado, sem especificar qual destas deveria ser utilizada ou, pelo menos, sem indicar a opção a seguir na legislação de aplicação.

77. Uma explicação plausível é a de que o legislador tivesse presumido que todas as restituições suscetíveis de serem solicitadas seriam, de facto, solicitadas e pagas. Quando um termo como «restituições» é utilizado sem outra qualificação, e a não ser que o contexto o não permita, a única interpretação natural é a de que este se refira a restituições efetivamente pagas.

78. Parece-me, portanto, que o ponto de partida deve ser uma forte presunção, embora não necessariamente irrefutável, de que a expressão «montante total das restituições» significasse apenas as restituições efetivamente pagas, com exclusão das restituições puramente potenciais nunca solicitadas ou pagas.

79. No entanto, a Comissão apresentou várias razões para interpretar a expressão de modo a incluir todas as potenciais restituições, e esses argumentos devem ser examinados. Em síntese: (i) esta foi a interpretação em que se baseou o Regulamento n.º 1837/2002, que não foi declarado inválido pelo Tribunal de Justiça no acórdão Jülich I; (ii) é coerente com a inclusão no denominador da fração dos compromissos de exportação sobre os quais não foram solicitadas restituições; (iii) é coerente com as referências a quantidades e montantes previsíveis no artigo 15.º do regulamento de base; e (iv) assegura o financiamento pelos produtores dos custos das restituições à exportação. Examinarei sucessivamente cada um destes argumentos.

Coerência com uma interpretação não declarada inválida

80. A Comissão alega que se limitou a utilizar no regulamento impugnado a mesma base de cálculo utilizada no Regulamento n.º 1837/2002, que foi examinado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Jülich I e que não foi declarado inválido. Para garantir a coerência nas cinco campanhas abrangidas

pelo regulamento de base, tinha sido obrigada a regressar ao método que foi utilizado no regulamento impugnado. Além disso, tinha utilizado a mesma base de cálculo em campanhas anteriores, ao abrigo de diferentes regulamentos contendo um teor substancialmente idêntico ao do regulamento de base em questão no presente processo e sem qualquer impugnação por parte dos produtores de açúcar.

81. Não posso aceitar essa justificação, embora, nos cálculos das campanhas anteriores, o «montante total das restituições» e a «tonelagem total dos compromissos de exportação» tivessem, de facto, incluído, respetivamente, restituições que podiam ter sido solicitadas, mas que não o foram, e compromissos de exportação em relação aos quais podiam ter sido solicitadas restituições, mas que não o foram [32].

82. No acórdão Jülich I, o Tribunal de Justiça foi chamado a interpretar o regulamento de base em relação a dois elementos do cálculo global: o «excedente exportável» e a «tonelagem total dos compromissos de exportação» utilizados no cálculo seguinte da «perda média por tonelada». Não foi chamado a decidir, nem decidiu, sobre a interpretação correta do outro elemento deste último cálculo, a saber, o «montante total das restituições». Consequentemente, a sua conclusão de que «o exame do Regulamento n.º 1837/2002 não revelou a existência de elementos suscetíveis de afetar a sua validade» não pode afetar a forma como a Comissão interpretou a expressão «montante total das restituições» contida nesse regulamento. Embora, como a Comissão refere, todos os elementos utilizados no cálculo tenham sido apresentados ao Tribunal de Justiça, as questões prejudiciais submetidas e, consequentemente, o seu exame pelo Tribunal de Justiça, limitaram-se a alguns desses elementos. Não incluíram o elemento ora em questão.

83. Também não é relevante o facto de, ao abrigo de regulamentos anteriores que disciplinam o setor e que contêm regras substancialmente idênticas, a Comissão ter utilizado coerentemente a mesma interpretação de «montante total das restituições», ao calcular a «perda média por tonelada». Embora tal base tenha, de facto, sido utilizada e não tenha sido contestada, a sua legalidade não deve basear-se no uso repetido e na aquiescência, mas na interpretação correta da legislação de habilitação pertinente.

84. Aceito que, ao retificar os cálculos considerados incorretos pelo Tribunal de Justiça, a Comissão podia ter considerado razoável retomar um método clássico que não tinha sido considerado incorreto. Contudo, o facto de a sua interpretação da expressão «montante total das restituições» contida no Regulamento n.º 1837/2002 não ter sido anteriormente contestada nem, portanto, condenada pelo Tribunal de Justiça, não significa que a interpretação alternativa, utilizada nos regulamentos declarados inválidos, fosse incorreta. Esta última também não tinha sido contestada nem condenada pelo Tribunal de Justiça.

85. Aceito igualmente que, mantendo-se inalteradas todas as outras condições, as disposições substancialmente idênticas devem ser coerentemente interpretadas. Porém, o regulamento de base instituiu um regime para o setor do açúcar que era significativamente diferente dos regimes que o antecederam e que lhe sucederam. Na falta de uma continuidade do contexto, não havia uma necessidade decisiva de continuidade da interpretação em todos os aspetos. Além disso, no que respeita às cinco campanhas abrangidas pelo regulamento de base, a Comissão podia – pressupondo a existência de uma base jurídica adequada – ter retificado coerentemente os cinco regulamentos que fixam as quotizações à produção, se isso era exigido pelo acórdão Jülich I. Contudo, parece não ter considerado essa possibilidade.

86. Concluo que o facto de a expressão «montante total das restituições» ter sido anteriormente (e mesmo sistematicamente) interpretada pela Comissão como incluindo as restituições que podiam ter sido solicitadas mas que o não foram, não afeta a forma como essa frase devia ter sido interpretada no contexto do artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do regulamento de base.

32 — A alegação não foi formalmente contestada, mas foi declarado na audiência que nem os produtores de açúcar, nem os Estados-Membros estavam em condições de verificá-la.

Coerência entre numerador e denominador

87. A Comissão alega que é lógico e coerente, na determinação da «perda média por tonelada» (o quociente do «montante total das restituições» pela «tonelagem total dos compromissos de exportação»), considerar que o numerador da fração («montante total das restituições») *e* o denominador («tonelagem total dos compromissos de exportação») compreendem cada um deles *ou* todos os casos em que podiam ter sido concedidas restituições, quer tenham ou não sido de facto pagas, *ou* só os casos em que foram de facto pagas restituições. Seria incoerente que o numerador compreendesse só os casos em que foram de facto pagas restituições, quando o denominador incluía todos os casos em que podiam ter sido concedidas restituições, quer tivessem ou não sido pagas. Uma vez que, por força do acórdão Jülich I, o denominador deve incluir todos os casos em que podiam ter sido concedidas restituições, o mesmo deve valer para o numerador.

88. Este argumento, à primeira vista atrativo, não convence em última análise.

89. Se a «perda média por tonelada» tinha de ser determinada apenas em relação à tonelagem dos compromissos de exportação em relação aos quais foram efetivamente pagas restituições, o numerador e o denominador teriam de ter sido limitados aos casos em que foram pagas restituições. Essa foi a orientação seguida nos regulamentos declarados inválidos, mas o Tribunal de Justiça decidiu que o denominador devia incluir *todas* as quantidades de produtos exportados, quer tivessem ou não sido pagas restituições.

90. Assim sendo, e a menos que se atribua à expressão «perda média por tonelada» um significado que se afaste de qualquer uso normal [33], o total das perdas efetivas (ou seja, das restituições efetivas) deve ser dividido pelo número total de toneladas efetivamente exportadas. De uma forma mais laboriosa, podia ser calculado o montante das restituições pagas a cada tonelada exportada (sendo por vezes igual a zero) e a média determinada, mediante a soma de todos esses montantes e a divisão dessa soma pelo número de toneladas (incluindo as que foram objeto de restituições de montante igual a zero). Substituir esses montantes zero por montantes hipotéticos parece ser precisamente o oposto de uma coerência lógica.

91. Como explicou o advogado da Tereos na audiência, se um comerciante oferece quatro quilos de açúcar pelo preço de três, o preço médio por quilo pago por um cliente é o total dividido por quatro, e não por três. Se o total fosse dividido por três, tal equivaleria a não considerar o quarto quilo gratuito no denominador da fração. Transpondo essa análise para o cálculo do artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do regulamento de base, tal equivaleria a não considerar as quantidades exportadas sobre as quais não tinham sido pagas restituições — o que seria contrário ao acórdão Jülich I.

92. A Comissão não adotou propriamente essa abordagem no regulamento impugnado, mas obteve praticamente o mesmo resultado ao adicionar ao numerador. Se (no exemplo de «quatro pelo preço de três») o preço normal de um quilo for adicionado ao numerador, o resultado é o mesmo do que se for omitido o quarto quilo do denominador. A abordagem da Comissão neutralizou em grande medida a modificação do denominador exigida pelo acórdão Jülich I – o que explica sobejamente o facto de as novas quotizações fixadas nesse regulamento pouco diferirem das fixadas nos regulamentos anteriores declarados inválidos pelo Tribunal de Justiça.

93. Não vejo de que forma essa modificação do numerador possa ser ditada por qualquer consideração de coerência interna na definição dos termos da divisão a efetuar.

33 — Não foi sugerido que o termo «média» tenha, neste, caso um significado diferente de «média aritmética».

Coerência com a perda global «previsível»

94. A Comissão chamou a atenção para o facto de o artigo 15.º do regulamento de base se referir repetidamente a quantidades e montantes previsíveis [34], e a compromissos «a realizar». Em especial, o cálculo previsto no artigo 15.º, n.º 3, que utiliza valores inicialmente estimados para cada campanha, e depois ajustados em função de totais cumulativos relativos às cinco campanhas em causa, refere-se a uma «perda global previsível» mesmo depois desse ajustamento. Além disso, no acórdão Jülich I, o Tribunal de Justiça afirmou que «o método de cálculo da perda global previsível tem por objeto, em todo o caso, estabelecer de forma prospetiva e convencional as perdas devidas ao escoamento dos excedentes de produção comunitária» [35]. A Comissão infere desta jurisprudência que não se pretende que os montantes e quantidades a ter em conta nos cálculos sejam valores reais, estabelecidos de forma definitiva após a receção de todos os dados, mas antes que estes reflitam a necessidade de prever as despesas e as receitas no orçamento adequado. Conclui, assim, que os cálculos se destinam a ter em conta todas as restituições suscetíveis de serem pagas, e não as efetivamente pagas, independentemente da questão de saber se os valores definitivos são posteriormente estabelecidos.

95. É verdade que o regulamento de base utiliza uma terminologia de previsão. O que parece ser inevitável se – como prescreve o regulamento – tiverem de ser feitas verificações individuais antes do fim de cada campanha de comercialização (nos termos do artigo 15.º, n.º 1) ou cumulativas antes do final do período de cinco anos (nos termos do artigo 15.º, n.º 2). Contudo, isso não significa que não devam ser utilizados valores definitivos logo que estes estejam disponíveis; de facto, o artigo 15.º, n.º 2, alínea a) – que afeta todos os cálculos do artigo 15.º, n.º 2, embora estes devam ser efetuados antes do final do período de cinco anos –, refere-se a valores «definitivos», e o décimo quarto considerando menciona a «perda global verificada».

96. Refira-se também que o regulamento impugnado foi adotado em novembro de 2009, mais de três anos depois do fim da última campanha em questão, e que não foi sugerido que os valores definitivos das restituições à exportação efetivamente pagas não estivessem disponíveis nessa altura (De facto, os regulamentos corrigidos pelo regulamento impugnado foram todos adotados mais de três meses depois de encerrada a respetiva campanha.) Além disso, o sétimo considerando do regulamento de execução, adotado pela própria Comissão, indica que a abordagem pretendida consistia em obter adiantamentos sobre as quotizações à produção calculadas com base em previsões, fixando-se depois definitivamente as quotizações logo que estivessem disponíveis dados exatos.

97. Se se tivesse pretendido limitar o cálculo às restituições à exportação previsíveis, quer tivessem ou não sido pagas e mesmo depois de estarem disponíveis valores definitivos, teria havido uma declaração expressa nesse sentido na legislação. A formulação da lei, lida no seu contexto, não indicia uma tal intenção.

98. Por conseguinte, o argumento da Comissão não elide, a meu ver, a presunção de que o «montante total das restituições» significa apenas as restituições efetivamente pagas, com exclusão das restituições puramente potenciais jamais solicitadas ou pagas.

Resultado mais preciso

99. Nas suas alegações perante o Tribunal de Justiça, a Comissão apresentou um quadro que indicava, para cada uma das cinco campanhas regidas pelo regulamento de base: (i) o montante das restituições concedidas aos produtores de açúcar [36], (ii) as quotizações conforme calculadas no regulamento impugnado e (iii) as quotizações recalculadas de acordo com o método defendido pelos demandantes

34 — Embora a versão inglesa e algumas outras versões linguísticas utilizem uma diversidade de termos (em inglês, *forecast*, *estimate* e *foreseeable*), outras utilizam sempre o mesmo termo (por exemplo, [N. T. em português: previsível,] em francês *prévisible* e em alemão *voraussichtlich*), parecendo não haver uma distinção propositada.

35 — N.º 43 do acórdão.

36 — O título exato desta coluna varia segundo as versões apresentadas nos diferentes processos. Numa, é especificado que as restituições são restituições à exportação, noutra que se trata de restituições «pagas» aos produtores. Contudo, os valores são todos idênticos.

no processo principal. A Comissão pretendeu demonstrar com estes valores que, ao longo do período de cinco anos, as quotizações impostas pelo regulamento impugnado tinham ficado aquém das restituições concedidas em cerca de 60 milhões de euros, enquanto as quotizações determinadas de acordo com o método dos demandantes teria ficado aquém em 346 milhões de euros. Assim, conforme alega a Comissão, o custo das restituições já não é coberto pelas quotizações previstas no regulamento impugnado, e o método dos demandantes beneficiaria ainda mais os produtores.

100. Os valores apresentados pela Comissão relativos aos montantes das restituições concedidas foram vivamente contestados. Nomeadamente, foi alegado que estes valores incluíam restituições à exportação não efetivamente pagas [37] e/ou restituições à produção. Na audiência, os demandantes apresentaram valores alternativos, com os quais pretenderam demonstrar que, ao longo do período de cinco anos, as quotizações impostas pelo regulamento impugnado tinham excedido as restituições concedidas em 325 a 338 milhões de euros, enquanto as quotizações determinadas de acordo com o método dos demandantes só ultrapassariam as restituições em 39 a 53 milhões de euros. (Constato ainda que nenhum dos totais das restituições concedidas pode ser facilmente relacionado com os valores indicados nos documentos do comité de gestão apresentados pela Comissão e pela presidência – e que estes últimos documentos parecem diferir entre si quanto aos montantes em questão).

101. Como afirmou o agente do Governo alemão na audiência, «*judex non calculat*». Foi apresentada ao Tribunal de Justiça uma tal variedade de valores que, de facto, é melhor que este resista à tentação de procurar uma solução aritmética.

102. Porém, uma coisa é certa para os dois conjuntos de valores apresentados ao Tribunal de Justiça. Nenhum dos cálculos propostos apresenta uma correspondência entre as restituições à exportação e as quotizações à produção. Cada um dos montantes pode ser superior ao outro e, seja qual for o método utilizado, o desvio varia de ano para ano (por exemplo, em ambos os métodos, as quotizações à produção são inferiores às restituições à exportação em relação à campanha de 2002/2003, e superiores em relação à de 2003/2004).

103. Seria obviamente desejável poder interpretar o regulamento de base de modo a reduzir o desvio ao mínimo. No entanto, o grau de variação dos valores apresentados leva a crer que um tal resultado não possa ser garantido, quer o «montante total das restituições» inclua ou exclua as restituições potenciais que não foram efetivamente pagas. Isso pode dever-se ao facto de o resultado global ser influenciado por outros fatores não relacionados com o cálculo previsto no artigo 15.º, n.º 1, do regulamento de base. Porém, seja qual for a explicação, esta não justifica a distorção dos parâmetros do cálculo para se alcançar um determinado resultado.

104. Refira-se ainda que resulta dos artigos 2.º, n.º 3, e 6.º da decisão relativa aos recursos próprios [38], que apenas 75% do montante cobrado das quotizações à produção reverte para o orçamento da União e que este montante não é afetado a uma utilização específica. Consequentemente, a justificação da procura de uma correspondência exata entre quotizações e restituições fica consideravelmente enfraquecida.

105. Proponho, assim, que o Tribunal de Justiça examine de que forma o regulamento de base foi *concebido* para assegurar a cobertura das restituições à exportação pelas quotizações à produção, em vez de examinar a forma como determinados cálculos se podem desviar do que poderá ser considerado um resultado ideal.

37 — Observo que, *se* (mas só se) tais restituições estiverem incluídas no total das «restituições concedidas», daí resulta que são necessárias quotizações à produção mais elevadas para cobri-las; e uma forma de obter quotizações à produção mais elevadas é incluir as mesmas restituições que não foram efetivamente pagas no numerador da fração de que nos ocupamos.

38 — V. n.os 8 e 9, *supra*.

106. O regulamento de base tem por objetivo a «responsabilidade financeira integral dos produtores, em cada campanha de comercialização, pelas perdas inerentes ao escoamento do excedente da produção comunitária no âmbito das quotas em relação ao consumo interno» [39]. Porém, esse resultado deve ser alcançado «de forma justa mas eficaz» [40] e não meramente com o rigor aritmético de uma simples divisão das perdas pelos excedentes [41].

107. Poderá ser útil considerar as etapas do cálculo numa ordem diferente da prevista no artigo 15.º, n.º 1, do regulamento de base.

108. A «perda global» a cobrir pelas quotizações à produção não é a perda total sofrida pela União em relação a todas as restituições pagas relativamente às exportações durante a campanha. É a proporção dessa perda imputável ao «excedente exportável». O «excedente exportável» é a parte da produção da União abrangida pelas quotas A e B que excede o consumo interno. Independentemente das quantidades específicas de açúcar efetivamente exportadas, a existência de um tal excedente cria uma necessidade de exportar e, consequentemente, dá origem ao pagamento de restituições à exportação. No entanto, mesmo que a produção não excedesse o consumo, algumas exportações continuariam a ser elegíveis para restituições. É, portanto, lógico – e está em total conformidade com o princípio do autofinanciamento subjacente ao regulamento de base – imputar ao excedente exportável apenas a parte do custo das restituições à exportação que não teria sido suportado se não fosse a existência desse excedente, e limitar as quotizações à produção a níveis que cubram apenas essa parte do custo total.

109. O cálculo da proporção do custo total a imputar ao excedente exportável é efetuado *pro rata*. À tonelagem total dos compromissos de exportação de uma determinada campanha corresponde um montante total das restituições. Esse montante total (numerador), dividido pela tonelagem total (denominador), indica a restituição média por tonelada, que é depois multiplicada pela tonelagem do excedente exportável para se obter o montante imputável a esse excedente – a «perda global» que determina o montante das quotizações à produção.

110. Expliquei nos números 89 e seguintes, *supra*, por que motivo me parece intrinsecamente lógico que, se todas as quantidades exportadas forem incluídas no denominador da fração, no numerador apenas sejam incluídas as restituições efetivamente pagas para determinar a «perda média por tonelada». Mas esse entendimento é coerente com a natureza e a conceção do cálculo da «perda global» a partir da qual são determinadas as quotizações à produção? Entendo que sim.

111. O «excedente exportável» não justifica todas as quantidades exportadas com direito a restituição (se percebi bem o que disse a Comissão na audiência, corresponde a cerca de metade dessas quantidades). O consumo interno é parcialmente satisfeito pelas importações ou por excedentes transitados da campanha anterior. Consequentemente, da produção abrangida pelas quotas A e B durante uma determinada campanha, algumas quantidades são consumidas na União, outras exportadas e outras armazenadas para transitarem para uma próxima campanha. As proporções não correspondem, contudo, à divisão entre o consumo interno e o excedente exportável prevista no artigo 15.º, n.º 1, do regulamento de base.

112. Assim, a identificação do «excedente exportável», enquanto etapa da determinação da «perda global», não tem por objetivo prever o montante das restituições efetivamente pagas em relação a cada tonelada, mas visa antes determinar a medida do aumento do montante total das restituições devido à existência do excedente exportável. As quantidades efetivamente exportadas são constituídas pelas quantidades exportadas no seu estado inalterado e pelas exportadas sob a forma de produtos transformados, e estas últimas incluem as quantidades em relação às quais são pagas restituições e

39 — Décimo primeiro considerando do regulamento de base.

40 — Nono considerando do regulamento de base.

41 — V. também acórdão Jülich I, n.ºs 42 e 43.

aquelas em relação às quais não são pagas restituições. Parece razoável presumir que as proporções relevantes se aplicam a todos os compromissos de exportação realizados, quer sejam ou não imputáveis ao excedente exportável. Essas proporções devem, por conseguinte, ser refletidas na «perda média por tonelada» imputável ao excedente. Esse resultado é alcançado excluindo as restituições não efetivamente pagas do «montante total das restituições» referido no artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do regulamento de base, mas não incluindo-as nesse montante.

113. Mais uma vez, portanto, não vejo motivo para me afastar da presunção que inferi da formulação da disposição, no número 74 e seguintes, *supra*. Entendo, assim, que a expressão «montante total das restituições» contida no artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do regulamento de base só abrange as restituições efetivamente pagas, e que o regulamento impugnado é inválido na medida em que o cálculo das quotizações fixadas para as campanhas em questão inclui, no «montante total das restituições» na aceção dessa disposição, restituições que podiam ter sido solicitadas em relação a compromissos de exportação mas que jamais foram, de facto, solicitadas ou pagas.

Outros fundamentos de invalidade apresentados

114. As considerações anteriores parecem suficientes para responder às questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça quanto à validade formal e substancial do regulamento impugnado e à interpretação correta do artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do regulamento de base. Porém, durante o processo, foram apresentadas outras objeções à validade do regulamento impugnado. Abordá-las-ei mais abreviadamente.

115. Todas essas objeções resultam, essencialmente, do facto de, no regulamento impugnado, a Comissão não se ter limitado a aplicar rigorosamente a interpretação do regulamento de base feita no acórdão Jülich I. Já esclareci que concordo com os demandantes no processo principal – e com todos os Governos, à exceção de um, que apresentaram observações – que a alteração no cálculo do «montante total das restituições» no regulamento impugnado não só não era exigida por esse acórdão, mas também era incompatível com o mesmo, na medida em que neutralizou o efeito dessa decisão de que os «compromissos de exportação a realizar» incluíssem todas as quantidades exportadas, quer tivessem ou não sido efetivamente pagas restituições. Com base nessa incompatibilidade, foi alegado que o regulamento impugnado violou os princípios da segurança jurídica, da não retroatividade e da proteção da confiança legítima; que continha uma fundamentação inadequada; e que a Comissão cometeu um desvio de poder.

116. Quanto aos três primeiros princípios que foram alegadamente violados, é jurisprudência assente que, embora, regra geral, o princípio da segurança jurídica se oponha a que o alcance temporal de um ato da União tenha início em data anterior à da sua publicação, pode assim não ser, a título excecional, quando uma finalidade de interesse geral o exija e a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada [42]. Portanto, observando estas condições, deve aceitar-se que, quando um regulamento da Comissão tenha sido declarado inválido pelo Tribunal de Justiça com base em vícios específicos, a Comissão possa adotar nova legislação com efeitos retroativos para corrigir esses vícios sempre que a situação resultante dessa invalidade também seja incompatível com o direito da União e sempre que a incompatibilidade não possa ser corrigida sem a nova legislação.

117. No caso em apreço, conforme salientei [43], a nova legislação era apenas um dos meios de resolver a situação. Não é certo, por conseguinte, que o objetivo a alcançar exigisse, de facto, a adoção de um novo regulamento. Seja como for, no entanto, o acórdão Jülich I não exigia, nem explícita nem implicitamente, a alteração do método de cálculo do «montante total das restituições». Na medida em

42 — V., mais recentemente, acórdão de 19 de março de 2009, Mitsui & Co. Deutschland (C-256/07, Colet., p. I-1951, n.º 32).

43 — No n.º 64, *supra*.

que esse aspeto do cálculo não tinha sido objeto de apreciação por parte do Tribunal de Justiça, todas as partes interessadas criaram a legítima expectativa de que não seria alterado com efeitos retroativos. Concordo, portanto, que o regulamento impugnado violou os princípios da segurança jurídica, da não retroatividade e da proteção da confiança legítima.

118. Quanto ao dever que incumbia à Comissão de fundamentar a alteração do método de cálculo do «montante total das restituições», há que reconhecer que o preâmbulo do regulamento impugnado contém, de facto, uma explicação – embora, na minha opinião, esta não seja válida – para retomar o método de cálculo utilizado no Regulamento n.º 1837/2002. Também é evidente que os cálculos detalhados da Comissão e os valores em que estes se basearam foram disponibilizados aos Estados-Membros no comité de gestão. Além disso, os produtores de açúcar não parecem ter tido qualquer dificuldade em obter esses dados em tempo suficiente para interporem recursos de anulação no Tribunal Geral, e os documentos relevantes foram apresentados ao Tribunal de Justiça como anexos de diversas observações escritas. Nestas circunstâncias, hesitaria em considerar o regulamento impugnado inválido exclusivamente com o fundamento de que não continha uma fundamentação exaustiva.

119. Por último, a alegação de desvio de poder foi apresentada ao Tribunal de Justiça sob duas formas. De uma forma mais genérica, foi alegado que a competência da Comissão para adotar um novo regulamento não se estendia à introdução de alterações no método de cálculo do «montante total das restituições». Embora concorde com esta afirmação, penso que não é necessário considerá-la como um fundamento de invalidade autónomo. Mais concretamente, foi alegado que a abordagem da Comissão era motivada não pela preocupação de garantir a conformidade com o artigo 15.º do regulamento de base, mas pelo conhecimento de que não havia provisão suficiente no orçamento dos recursos próprios para efetuar todos os reembolsos que seriam exigidos se o «montante total das restituições» não fosse alterado, o que necessitaria assim de novas contribuições dos Estados-Membros. Na minha opinião, isso constituiria, se fosse provado, um claro desvio de poder. Contudo, no contexto dos presentes pedidos de decisão prejudicial, o Tribunal de Justiça não possui elementos de prova que lhe permitam chegar a uma resposta concludente sobre esta alegação.

120. Debruçar-me-ei agora sobre as duas questões que só foram suscitadas no processo British Sugar, sendo que uma delas é, não obstante, relevante em todos os processos semelhantes e que a outra também poderá ser relevante em alguns outros Estados-Membros.

Juros sobre os reembolsos

121. É manifesto que alguns montantes de quotizações à produção foram pagos em excesso com base em legislação inválida da União. Se forem devidamente reclamados, esses montantes devem ser devolvidos aos produtores pelas autoridades nacionais e, por sua vez, às autoridades nacionais pela União, alguns anos depois de terem sido cobrados. Em todos os processos destinados a obter tal reembolso é importante saber se esses montantes vencem juros.

122. No processo principal British Sugar, o pedido de juros é, em princípio, permitido ao abrigo do direito do Reino Unido, mas a autoridade nacional alega que não podem ser arbitrados juros, porque ela própria não pode reclamar juros da União. Invoca o ponto 4 das orientações da Comissão aos Estados-Membros sobre a aplicação do regulamento impugnado [44], que refere, essencialmente, que os eventuais juros sobre montantes devolvidos aos produtores pelos Estados-Membros não podem ser deduzidos dos recursos próprios da União, uma vez que a legislação relevante não prevê qualquer base para essa dedução.

44 — Um documento oficioso submetido ao Tribunal de Justiça.

123. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, portanto, se o direito da União obsta à atribuição de juros aos produtores se os correspondentes juros não puderem ser reclamados pela autoridade nacional dos recursos próprios da União, se é verdade que tais juros não podem ser reclamados e se o direito da União obsta a que um órgão jurisdicional nacional ou uma autoridade exerçam o poder discricionário de que disponham ao abrigo do direito nacional para não arbitrarem juros.

124. Como decorre da jurisprudência, na falta de disposições da União em matéria de restituição de taxas indevidamente cobradas com base em regulamentos da União declarados inválidos, todas as questões acessórias, como o pagamento de juros, incluindo as taxas de juros e a data a partir da qual os juros devem ser calculados devem ser determinadas em conformidade com as normas nacionais [45]. Porém, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à questão de saber em que medida as normas da União, nomeadamente as que se referem à possibilidade – ou impossibilidade – de um Estado-Membro obter juros dos fundos da União, podem limitar a aplicação dessas regras nacionais.

125. O ponto de partida, parece-me, deve ser a razão subjacente à própria atribuição de juros. E essa razão está na proibição do enriquecimento que é, na linguagem jurídica da *common law*, «injusto» ou, na de muitos regimes da *civil law* «sem causa» ou «indevido» [46].

126. No acórdão Masdar [47], a Grande Secção declarou: «Segundo os princípios comuns aos direitos dos Estados-Membros, a pessoa que tenha sofrido uma perda que beneficie o património de outrem sem que exista qualquer fundamento jurídico para esse enriquecimento tem, regra geral, direito à restituição, até ao montante da perda, por parte da pessoa que enriqueceu. [...] [A] ação baseada no enriquecimento sem causa, tal como prevista na maior parte dos sistemas jurídicos nacionais, não contém qualquer condição relativa à ilegalidade ou culpa no comportamento do demandado. [...] Em contrapartida, [...] é essencial que o enriquecimento esteja desprovido de toda e qualquer base legal válida. [...] Uma vez que o enriquecimento sem causa, tal como definido atrás, constitui uma fonte de obrigações extracontratuais comum às ordens jurídicas dos Estados-Membros, a Comunidade não pode escapar à aplicação dos mesmos princípios quando uma pessoa singular ou coletiva a acusa de ter enriquecido, injustamente, em seu detrimento.» Estas considerações são especialmente válidas nas circunstâncias dos presentes processos.

127. Sempre que o orçamento da União tenha recebido de um operador económico, direta ou indiretamente, um montante a que não tinha legalmente direito, obteve um enriquecimento sem causa. Essa situação é corrigida, em larga medida, pelo reembolso do capital em questão. No entanto, durante o período que decorreu entre a cobrança e o reembolso, a quantia esteve à disposição da União e não do operador económico. E o dinheiro que está à disposição de uma parte e não de outra vence juros a favor da primeira e não da segunda.

128. Nessa situação, o que interessa não é tanto o potencial enriquecimento sem causa da parte que está na posse do montante, mas a impossibilidade de enriquecimento normal da parte privada da posse. Essa foi a lógica subjacente aos n.os 82 a 89 do acórdão do Metallgesellschaft [48] do Tribunal de Justiça, no qual este concluiu que a exigibilidade prematura do imposto, contrária ao direito da União, conferia ao contribuinte o direito de reclamar «o montante de juros que teria gerado a soma tornada indisponível na sequência da exigibilidade prematura do imposto». Em conformidade com o acórdão Masdar, esse princípio deve aplicar-se também quando a própria União, e não o Estado-Membro, é responsável pelo erro na cobrança de uma quotização.

45 — V. acórdão de 15 de setembro de 1998, Ansaldo Energia e o. (C-279/96, C-280/96 e C-281/96, Colet., p. I-5025, n.º 28 e jurisprudência aí referida); v. também acórdão de 8 de março de 2001, Metallgesellschaft e o. (C-397/98 e C-410/98, Colet., p. I-1727, n.º 86), e acórdão de 7 de setembro de 2006, N (C-470/04, Colet., p. I-7409, n.º 60).

46 — Para um estudo comparativo recente, v. Hart, Rebecca Williams, *Unjust enrichment and public law, a comparative study of England, France and the EU*, 2010.

47 — Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Masdar UK/Comissão (C-47/07 P, Colet., p. I-9761, n.os 44 a 47).

48 — Já referido na nota 45 *supra*.

129. Consequentemente, considero que o princípio geral que impede o enriquecimento sem causa exige que um produtor de açúcar, que tenha direito ao reembolso de uma quotização cobrada pela autoridade nacional competente e paga ao orçamento da União, possa reclamar juros sobre o montante em questão em relação ao período durante o qual essa soma não esteve disponível para a sua utilização.

130. Além disso, na medida em que o montante em questão esteve disponível no orçamento da própria União e não do Estado-Membro, a autoridade nacional a quem incumbe o pagamento dos juros deve poder recuperar tais juros, assim como o montante principal, do orçamento da União.

131. A este respeito, não me convencem os argumentos no sentido de que não há nenhuma disposição na legislação em matéria de recursos próprios que preveja esses juros. Não é necessária uma disposição expressa para permitir a aplicação de um princípio geral como o que está em causa, e não foi invocada nenhuma disposição que possa obstar ao pagamento de juros. Em contrapartida, a legislação em questão [49] prevê expressamente o pagamento de juros de mora pelos Estados-Membros sempre que se verifique um atraso na creditação dos montantes devidos. Seria injusto se não fosse possível obter juros de mora na situação inversa, da creditação de montantes não devidos.

132. A Comissão sustenta, contudo, que a parte retida pelos Estados-Membros, «a título de despesas de cobrança», de 25% do montante das quotizações à produção, deve servir para cobrir os eventuais juros de mora que a autoridade nacional deva pagar em conformidade com o direito nacional. A Comissão parte do pressuposto de que, quando os Estados-Membros cobram montantes que são revertidos para os recursos próprios da União, a relação entre o contribuinte e o Estado-Membro não pode ser equiparada à relação entre o Estado-Membro e a União. A não cobrança por uma autoridade nacional de uma quotização que é devida não exime o Estado-Membro da sua obrigação de pagar o montante em questão ao orçamento da União, bem como os eventuais respetivos juros [50]. Pela mesma ordem de razões, o facto de um Estado-Membro estar eventualmente obrigado a pagar juros sobre o reembolso de montantes de recursos próprios indevidamente cobrados não implica o correspondente direito deste Estado a reclamar juros da União no contexto da retificação das contas. Os 25% retidos pelo Estado-Membro destinam-se a cobrir todos os custos associados à cobrança, incluindo os que resultarem de litígios nacionais relativos às consequências dos pagamentos em excesso. Uma vez que o pagamento de juros é ordenado nos termos do direito nacional, no âmbito de um processo judicial nacional, esse pagamento deve ser considerado uma despesa de cobrança.

133. Não estou convencido. Se a não cobrança por uma autoridade nacional de uma quotização que é devida não exime o Estado-Membro da sua obrigação de pagar o montante em questão ao orçamento da União, bem como os eventuais juros, a conclusão lógica é que, quando o legislador da União impõe ilegalmente uma quotização que é cobrada e paga ao orçamento da União pelos Estados-Membros, que são depois obrigados a devolver os montantes em questão aos contribuintes, com juros, a União não é eximida da sua obrigação de devolver esses montantes aos Estados-Membros, juntamente com os correspondentes juros.

134. No que diz respeito aos 25% retidos pelos Estados-Membros, é verdade que tal percentagem deve contemplar um nível surpreendente de ineficácia se se destina a cobrir apenas as despesas efetivas de cobrança. Espera-se que só uma pequena parte seja, de facto, utilizada para esse fim. Porém, não há nenhuma indicação na legislação em matéria de recursos próprios de que a parte restante se destine a cobrir juros sobre o reembolso de montantes indevidamente cobrados com base em regulamentos da União que foram declarados inválidos – o que não é abrangido pelo significado normal de «cobrança».

49 — Artigo 11.º, n.º 1, do regulamento relativo aos recursos próprios (v. n.º 12 *supra*).

50 — V. acórdão de 15 de novembro de 2005, Comissão/Dinamarca (C-392/02, Colet., p. I-9811, n.º 63).

135. A este respeito, parece-me que a abordagem mais óbvia é a adotada pelo Governo francês nas suas observações, ao dividir, muito simplesmente, o montante total da quotização entre a União e o Estado-Membro. Setenta e cinco por cento da quotização foi paga ao orçamento da União e 25% foram retidos pelo Estado-Membro. Consequentemente, 75% do montante a devolver, acrescido dos eventuais juros relativos a essa proporção, deve ser pago pelo orçamento da União, e o restante pelo Estado-Membro.

136. Por conseguinte, há que responder às duas primeiras partes da quarta questão da High Court que o direito da União não obsta a que operadores económicos exijam à autoridade nacional competente o pagamento de juros sobre montantes pagos em excesso nos termos de um regulamento inválido, ou que essa autoridade nacional exija o pagamento de juros equivalentes ao orçamento da União.

137. Resta uma terceira parte dessa questão: se o direito da União obsta a que o órgão jurisdicional nacional exerça o poder discricionário de que dispõe ao abrigo do direito nacional para não arbitrar juros.

138. Quanto ao órgão jurisdicional de reenvio, esse poder discricionário está previsto na Section 35A(1) do Senior Courts Act 1981: «[...] num processo [...] de cobrança de uma dívida [...] os montantes atribuídos pela decisão podem ser acrescidos de juros simples, à taxa que o tribunal considerar adequada, em relação à totalidade ou a parte da dívida [...] e pela totalidade ou parte do período decorrido entre a data em que se constituiu a causa de pedir e [o pagamento ou a decisão]».

139. De acordo com a jurisprudência, essas regras nacionais são aplicáveis à determinação da eventual atribuição de juros em casos como o presente.

140. No entanto, isso é verdade «na ausência de disposições [da União] em matéria de restituição de taxas indevidamente cobradas com base em regulamentos [da União] declarados inválidos» [51].

141. Nos presentes processos, não existem tais «disposições» da União, mas parece-me que o primado das regras nacionais individuais deve ceder perante um princípio geral que é comum aos sistemas jurídicos dos Estados-Membros e que é reconhecido na aplicação do direito da União. Por força desse princípio, devem poder ser exigidos juros para compensar a privação do gozo dos montantes indevidamente cobrados. Havendo motivo válido para reduzir o montante dos juros atribuídos (por exemplo, devido à conduta do requerente), o órgão jurisdicional nacional pode exercer o poder discricionário de que dispõe para o efeito, ao abrigo do direito nacional. Contudo, o simples facto de se poder verificar uma perda para o orçamento da União não pode ser considerado um motivo válido para tal, por força do direito da União.

Taxa de câmbio adequada

142. A última questão a analisar só é relevante quando as restituições devem ser feitas numa moeda diferente do euro. Entre os três processos principais, apenas diz portanto respeito ao processo British Sugar, embora possa ser relevante para outros Estados-Membros. Dado que: (i) os montantes pagos em excesso foram inicialmente expressos em euros e posteriormente convertidos, em diversos momentos, em libras para efeitos de cobrança; (ii) que os eventuais reembolsos à autoridade nacional do orçamento da União terão de ser convertidos de euros para libras numa data posterior; e (iii) que houve flutuações nas taxas de câmbio em relação ao período em questão, que data ou datas devem determinar o cálculo das eventuais conversões necessárias?

51 — Ansaldo Energia e o., já referido na nota 45, *supra*, n.º 28.

143. Nos termos do artigo 6.º do regulamento impugnado, os artigos 1.° a 4.° aplicam-se a partir das datas de entrada em vigor dos respetivos regulamentos cujas disposições substituem. Além disso, o número 5 das orientações da Comissão aos Estados-Membros sobre a aplicação do regulamento impugnado [52] refere: «No caso de quotizações de açúcar cobradas, os Estados-Membros que não adotaram o euro converteram os montantes fixados em euros nos regulamentos relevantes relativos ao açúcar para introduzirem os montantes na conta de recursos próprios. Por razões de coerência e uma vez que o regulamento de correção se aplica com efeitos retroativos, a mesma taxa de câmbio que foi utilizada pelos Estados-Membros na data em que as quotizações à produção de açúcar iniciais foram calculadas também serão utilizadas para converter as quotizações corrigidas. Embora o reembolso das quotizações indevidamente pagas seja regulado pelo direito nacional, a utilização de uma taxa de câmbio histórica parece ser coerente com a natureza e os objetivos inerentes do reembolso e com o objetivo de evitar distorções na execução dos reembolsos em todos os diferentes Estados-Membros.» Em seguida, a orientação recorda aos Estados-Membros os regulamentos anuais que fixaram para cada campanha em questão uma taxa de câmbio específica aplicável, nomeadamente, às quotizações à produção, relativamente às moedas dos Estados-Membros que não adotaram a moeda única.

144. Em Inglaterra e no País de Gales, um demandante pode, por motivos justificados, reclamar uma quantia expressa em moeda estrangeira. Se o pedido for julgado procedente, ser-lhe-á atribuído o montante reclamado nessa moeda «ou o montante equivalente em libras à data do pagamento» [53]. Nesse contexto, a British Sugar pede, perante o órgão jurisdicional nacional, o reembolso do montante pago em excesso, fixado em euros e convertido para libras esterlinas à taxa aplicável à data do pagamento.

145. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a taxa aplicável é determinada pelo direito da União; em caso afirmativo, se o artigo 6.º do regulamento impugnado exige a aplicação da taxa aplicada ao cálculo da quotização original; e, em caso afirmativo, se o artigo 6.º é válido.

146. Já cheguei à conclusão de que o regulamento impugnado é formalmente inválido no seu todo, e que é substancialmente inválido na medida em que se baseia num determinado método de cálculo. Neste contexto, parece irrelevante examinar igualmente o significado e a validade do artigo 6.º, que apenas se refere às datas de entrada em vigor e de aplicação de disposições que considero inválidas.

147. Porém, uma vez que a mesma questão será suscitada por ocasião de qualquer regulamento posterior adotado para substituir o regulamento impugnado, é importante perguntar se a data para a determinação da taxa de câmbio aplicável constitui, em alguma medida, matéria da competência do direito da União.

148. A taxa de câmbio aplicável é, em princípio, uma «questão acessória em matéria de reembolso» na aceção da jurisprudência [54] e, enquanto tal, deve ser determinada em conformidade com as regras nacionais.

149. No entanto, como salienta a Comissão, essas normas não operam no vácuo, e o órgão jurisdicional nacional não pode ignorar aspetos que são regidos pelo direito da União – nomeadamente o facto de terem sido aplicadas taxas de câmbio específicas, fixadas para cada campanha, quando as quotizações à produção foram inicialmente cobradas. Concordo com a Comissão que seria lógico, se a reclamação de um produtor fosse determinada com base na *restitutio in integrum*, ter em conta essas taxas de câmbio. Se, não obstante, devesse ser aplicada uma taxa de câmbio mais recente, por força das regras nacionais, seria ainda adequado que o órgão jurisdicional nacional tivesse em conta, na atribuição dos juros, o eventual ganho ou a eventual perda extraordinários.

52 — V. nota 44, *supra*.

53 — A British Sugar refere, a esse respeito, as Practice Directions [instruções práticas] 16, n.º 9.1, e 40B, n.º 10, do Código de Processo Civil.

54 — V. n.º 122, *supra*.

Conclusão

150. À luz de todas as considerações que precedem, entendo que o Tribunal de Justiça deve responder do seguinte modo às questões submetidas pelo Finanzgericht Düsseldorf, pela High Court of Justice (England and Wales) e pelo Tribunal de grande instance de Nanterre:

— O Regulamento (CE) n.º 1193/2009 da Comissão, de 3 de novembro de 2009, que retifica os Regulamentos (CE) n.º 1762/2003, (CE) n.º 1775/2004, (CE) n.º 1686/2005, (CE) n.º 164/2007 e fixa, para as campanhas de comercialização de 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006, os montantes das quotizações à produção no setor do açúcar, é formalmente inválido na medida em que adotou como base jurídica o Regulamento (CE) n.º 1260/2001 do Conselho, de 19 de junho de 2001, que estabelece a organização comum de mercado no setor do açúcar e, em especial, o primeiro travessão do seu artigo 15.º, n.º 8 e o artigo 16.º, n.º 5;

— O Regulamento n.º 1193/2009 é substancialmente inválido na medida em que o cálculo das quotizações fixadas para as campanhas em questão inclui, no «montante total das restituições» especificado no artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1260/2001, restituições que podiam ter sido requeridas em relação a compromissos de exportação mas que não foram, de facto, requeridas nem pagas;

— A expressão «montante total das restituições» prevista no artigo 15.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1260/2001, apenas abrange as restituições efetivamente pagas;

— O direito da União Europeia não obsta a que operadores económicos exijam à autoridade nacional competente o pagamento de juros sobre montantes pagos em excesso em aplicação de um regulamento inválido, ou que essa autoridade nacional exija o pagamento de juros equivalentes do orçamento da União; ao exercer o poder discricionário de que disponha ao abrigo do direito nacional para não arbitrar juros nessas circunstâncias, o órgão jurisdicional nacional deve ter em conta o facto de a ilegalidade da quotização inicial ser imputável à União e de o direito da União proibir o «empobrecimento sem causa» da parte privada do gozo de um montante em dinheiro em consequência de uma medida que viola esse direito;

— Sempre que um órgão jurisdicional nacional ordene o reembolso pela autoridade nacional de montantes pagos em excesso a essa autoridade, nos termos de um regulamento inválido, numa moeda diferente do euro, posteriormente convertidos em euros aquando do pagamento ao orçamento da União, as questões acessórias, como a moeda em que o reembolso é ordenado e a data relevante para a determinação da taxa de câmbio aplicável, devem ser decididas em conformidade com o direito nacional, tendo em conta as eventuais normas do direito da União aplicáveis a matérias relacionadas, como a atribuição de juros.