# CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL VERICA TRSTENJAK apresentadas em 21 de Janeiro de 2010[1]

## Índice

I — Introdução ..... I - 4345

II — Quadro jurídico ..... I - 4346

A — Regulamento n.º 318/2006 ..... I - 4346

B — Regulamento n.º 290/2007 ..... I - 4349

III — Matéria de facto, processo principal e questões prejudiciais ..... I - 4350

IV — Tramitação do processo no Tribunal de Justiça ..... I - 4351

V — Argumentos das partes ..... I - 4352

A — Primeira questão prejudicial ..... I - 4352

B — Segunda questão prejudicial ..... I - 4353

VI — Apreciação jurídica ..... I - 4356

A — Observações introdutórias ..... I - 4356

B — Primeira questão prejudicial ..... I - 4357

C — Segunda questão prejudicial ..... I - 4362

1. Alegada violação do princípio da proporcionalidade ..... I - 4362

a) Critério de exame ..... I - 4362

b) Exame da proporcionalidade ..... I - 4366

1 — Língua original: alemão.

2. Alegada violação do princípio da não discriminação ..... I - 4371

a) Falta de precisão da alegada violação no pedido de decisão prejudicial I- 4371

b) Critério de exame ..... I - 4373

c) Exame da alegada violação do princípio da não discriminação ..... I - 4374

VII — Conclusão ..... I - 4377

## I — Introdução

1. No presente processo de reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre duas questões prejudiciais do Verwaltungsgerichtshof (Áustria, a seguir «tribunal de reenvio»), relativas à interpretação e, eventualmente, à validade do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 318/2006 do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar [2].

2. O pedido de decisão prejudicial foi apresentado no âmbito de um litígio entre a sociedade Agrana Zucker GmbH (a seguir «recorrente no processo principal») e o Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministério Federal da Agricultura, Silvicultura, Ambiente e Recursos Hídricos, a seguir «recorrido no processo principal»), relativo à validade de uma decisão administrativa adoptada com base no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006, que fixou o encargo de produção sobre o açúcar devido pela recorrente no processo principal a título da campanha de comercialização de 2007/2008 em 4 869 748,80 euros e exigiu desta última o pagamento deste montante.

3. Com a primeira questão prejudicial, o tribunal de reenvio pretende, no essencial, saber se o valor do encargo de produção devido por uma empresa produtora de açúcar por força do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 deve ser calculado com base na totalidade da quota de açúcar atribuída a esta empresa ou se o cálculo deve ser exclusivamente efectuado com base na quota efectivamente disponível após a dedução das quantidades retiradas do mercado ou com base nas quantidades de açúcar de quota efectivamente produzidas no âmbito desta quota. Caso o valor do encargo de produção deva ser calculado com base na totalidade da quota atribuída, o tribunal de reenvio pergunta essencialmente, com a sua segunda questão prejudicial, se o artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 — em conjugação com o artigo 19.º deste mesmo regulamento e o artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 290/2007 da Comissão, de 16 de Março

2 — JO L 58, p. 1.

de 2007, que fixa, para a campanha de comercialização de 2007/2008, a percentagem referida no artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 318/2006 [3] — é, no presente caso, compatível com o direito comunitário hierarquicamente superior, em especial com o princípio da proporcionalidade e o princípio da não discriminação.

## II — Quadro jurídico

### A — *Regulamento n.º 318/2006*

4. No âmbito da reforma da organização comum de mercado no sector do açúcar, o Conselho adoptou, em 20 de Fevereiro de 2006, o Regulamento n.º 318/2006.

5. O décimo nono considerando deste regulamento enuncia que deverá ser imposto um encargo de produção, destinado a contribuir para o financiamento da despesa efectuada no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar.

6. De acordo com o vigésimo segundo considerando do mencionado regulamento, deverão «ser introduzidos novos instrumentos de mercado, cuja gestão deve ser confiada à Comissão». Neste contexto, «para manter o equilíbrio estrutural dos mercados no sector do açúcar num nível de preços próximo do preço de referência, a Comissão deverá poder decidir a retirada de açúcar do mercado pelo período necessário ao reequilíbrio deste último».

7. Nos termos do quadragésimo considerando deste mesmo regulamento, a Comissão deverá ser autorizada «a adoptar as medidas necessárias para resolver problemas práticos específicos em situações de emergência».

8. O artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 318/2006 tem a seguinte redacção:

«A campanha de comercialização dos produtos indicados no n.º 1 tem início em 1 de Outubro e termina em 30 de Setembro do ano seguinte.

[…]»

9. Nos termos do artigo 2.º, ponto 5, do referido regulamento, entende-se por «"[a]çúcar de quota", "isoglicose de quota" e "xarope de inulina de quota": qualquer quantidade de açúcar, isoglicose ou xarope de inulina

3 — JO L 78, p. 20.

produzida por conta de uma campanha de comercialização determinada, dentro do limite da quota da empresa em causa».

10. O artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 regula a fixação e a cobrança do encargo de produção. Esta disposição prevê concretamente o seguinte:

«Encargo de produção

1. A partir da campanha de comercialização de 2007/2008, é imposto um encargo de produção às quotas de açúcar, de isoglicose ou de xarope de inulina atribuídas às empresas produtoras de açúcar, isoglicose ou xarope de inulina.

2. O encargo de produção é de EUR 12,00 por tonelada de açúcar de quota ou de xarope de inulina de quota. O encargo de produção imposto para a isoglicose é fixado em 50% do aplicável ao açúcar.

3. Os Estados-Membros cobram a totalidade do encargo de produção a pagar em conformidade com o n.º 1 às empresas estabelecidas no seu território, em função da quota de que estas sejam titulares durante a campanha de comercialização em causa.

As empresas efectuam os pagamentos o mais tardar no último dia de Fevereiro da campanha de comercialização em causa.

4. As empresas comunitárias produtoras de açúcar ou de xarope de inulina podem exigir aos produtores de beterraba açucareira ou de cana-de-açúcar, ou aos fornecedores de chicória, que suportem até 50% do encargo de produção aplicável.»

11. A retirada de açúcar do mercado é regulada no artigo 19.º do Regulamento n.º 318/2006, que tem a seguinte redacção:

«Retirada de açúcar do mercado

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

Nesse caso, as necessidades de abastecimento tradicionais de açúcar bruto importado para refinação, referidas no n.º 1 do artigo 29.º, são reduzidas, na mesma percentagem, na campanha de comercialização em causa.

2. A percentagem de retirada referida no n.º 1 é determinada o mais tardar em 31 de Outubro da campanha de comercialização em causa, com base na evolução esperada do mercado durante essa campanha. 3.

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

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

— Açúcar, isoglicose ou xarope de inulina excedentários e disponíveis para passar a açúcar, isoglicose ou xarope de inulina industrial;

ou

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

4. Se o abastecimento de açúcar da Comunidade for inadequado, pode ser decidido, nos termos do procedimento a que se refere o n.º 2 do artigo 39.º, que determinada quantidade de açúcar, isoglicose ou xarope de inulina retirada do mercado possa ser vendida no mercado comunitário antes do final do período de retirada.»

B — *Regulamento n.º 290/2007*

12. Com o objectivo de fixar a percentagem de retirada do mercado para a campanha de comercialização de 2007/2008, a Comissão adoptou em 16 de Março de 2007 o Regulamento n.º 290/2007.

13. O artigo 1.º deste regulamento dispõe:

«1. Para a campanha de comercialização de 2007/2008, a percentagem prevista no n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 318/2006 é fixada em 13,5%.

2. Em derrogação ao n.º 1:

a) A percentagem prevista nesse número não se aplica às empresas cuja produção seja inferior a 86,5% da respectiva quota para a campanha de comercialização de 2007/2008;

b) Relativamente às empresas que produzam uma quantidade igual ou superior a 86,5% da respectiva quota para a campanha de comercialização de 2007/2008, serão retiradas as quantidades que ultrapassem os 86,5%;

c) A percentagem prevista no n.º 1 não se aplica às quantidades produzidas nos Estados-Membros cuja quota nacional de açúcar tenha sido libertada em 50%, pelo menos, a partir de 1 de Julho de 2006, na sequência da renúncia às quotas, a título do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006.

Quanto aos Estados-Membros cuja quota nacional tenha sido libertada em menos de 50% a partir de 1 de Julho de 2006, na sequência da renúncia às quotas a título do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 320/2006, a percentagem de retirada prevista no n.º 1 é reduzida proporcionalmente às quotas libertadas.

A percentagem aplicável em virtude do exposto no n.º 2 é fixada em anexo.

[…]

4. As quantidades retiradas nos termos do n.º 2, alínea b), e do n.º 3 são consideradas excedente de açúcar ou de isoglicose da

campanha de 2007/2008 que poderão transformar-se em açúcar ou isoglicose industriais.

5. A obrigação de pagar pelo menos o preço mínimo, prevista no n.º 5 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 318/2006, aplica-se unicamente às quantidades de beterraba produzidas dentro da quota, após aplicação dos n.os 1 e 2.»

15. Por decisão da direcção para o domínio de actividade I da Agrarmarkt Austria (pessoa colectiva de direito público criada pelo recorrido no processo principal para exercer funções de organismo liquidador, a seguir «AMA»), de 28 de Janeiro de 2008, o encargo de produção sobre o açúcar a pagar pela recorrente no processo principal a título da campanha de comercialização de 2007/2008 foi fixado em 4 869 748,80 euros e foi solicitado à recorrente no processo principal que transferisse este montante para uma conta bancária da AMA até, o mais tardar, 29 de Fevereiro de 2008. Na fundamentação da sua decisão, a AMA referiu a quota de açúcar atribuída de, no total, 405 812,4 toneladas e calculou com base nesta o encargo de produção, invocando o artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006.

## III — Matéria de facto, processo principal e questões prejudiciais

14. Por decisões do recorrido no processo principal de 26 de Junho de 2006, sobre a atribuição da quota para a produção de açúcar nas campanhas de comercialização de 2006/2007 até 2014/2015, inclusive, e de 18 de Dezembro de 2006, sobre a atribuição da quota adicional de açúcar, foi atribuída à recorrente no processo principal uma quota de açúcar de, no total, 405 812,4 toneladas. Por decisão de 5 de Abril de 2007, o recorrido no processo principal fixou, nos termos do artigo 1.º, n.os 1 e 2, alínea b), do Regulamento n.º 290/2007, o limite de produção de açúcar de quota da recorrente no processo principal, para a campanha de comercialização de 2007/2008, em 86,5% da quota de açúcar, mais precisamente em 351 027,73 toneladas.

16. A recorrente no processo principal reclamou desta decisão. Por decisão de 25 de Março de 2008, sobre cuja legalidade o tribunal de reenvio tem de se pronunciar na causa principal, o recorrido no processo principal indeferiu a reclamação por falta de fundamento.

17. Resulta do despacho de reenvio que no processo administrativo contencioso se discute a questão de saber se o encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 deve ser calculado com base na quota a que a empresa tem, em princípio, direito, no montante de 405 812,4 toneladas, ou se esta quota deve ser reduzida tendo em conta o limite de produção fixado e a consequente retirada do mercado.

18. Face aos diferentes entendimentos jurídicos das partes no processo principal, o tribunal de reenvio entende que a aplicação correcta do direito comunitário não é evidente. Estas dificuldades de interpretação afectam, em primeira linha, a resposta à questão de saber qual deve ser a base de cálculo do encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006. O tribunal de reenvio também tem dúvidas sobre se o cálculo deste encargo de produção com base na quota de açúcar inicialmente atribuída é compatível com o direito primário hierarquicamente superior.

19. Por conseguinte, o Verwaltungsgerichtshof decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões para decisão a título prejudicial:

«1) O artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 318/2006 do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar, deve ser interpretado no sentido de que a quota de açúcar que não pode ser utilizada [na sequência] de uma retirada preventiva do mercado, nos termos do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 290/2007 da Comissão, de 16 de Março de 2007, que fixa, para a campanha de comercialização de 2007/2008, a percentagem referida no artigo 19.º do Regulamento […] n.º 318/2006, também [deve integrar a] base de cálculo do encargo de produção?

2) [Em] caso de resposta afirmativa à primeira questão:

O artigo 16.º do Regulamento […] n.º 318/2006 […] é compatível com o direito primário, em especial com o princípio da proporcionalidade e com o princípio da não discriminação que decorre do artigo 34.º CE?»

## IV — Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

20. O despacho de reenvio, com data de 4 de Julho de 2008, deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Agosto de 2008. Durante a fase escrita, apresentaram observações o Conselho da União Europeia, os Governos espanhol, lituano e polaco, a recorrente no processo principal e a Comissão das Comunidades Europeias. Na audiência de 19 de Novembro de 2009, compareceram os representantes da recorrente no processo principal, do Conselho e da Comissão.

## V — Argumentos das partes

A — *Primeira questão prejudicial*

21. O Conselho, a Comissão e a República da Polónia defendem que o encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 deve ser calculado com base na totalidade da quota de açúcar atribuída a uma empresa.

22. Na opinião do Conselho e da Comissão, isto resulta directamente da redacção inequívoca dos n.ºs 1 e 3 do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006, nos termos dos quais, respectivamente, o encargo de produção é cobrado sobre as quotas de açúcar «atribuídas» às empresas produtoras de açúcar e de que estas sejam «titulares». Apenas a redacção imprecisa do n.º 2 dessa disposição gera alguma confusão: de acordo com este n.º 2, o encargo de produção é de 12 euros por tonelada de «açúcar de quota». No entanto, resulta da posição sistemática e do objectivo prosseguido pelo artigo 16.º que os termos utilizados neste n.º 2 constituem um erro de redacção.

23. Este erro de redacção constante do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 318/2006 deve-se à designação enganosa do encargo devido como «encargo de produção». Esta designação foi herdada do Regulamento (CE) n.º 1260/2001 do Conselho, de 19 de Junho de 2001, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar [4], apesar de o novo encargo se distinguir nos seus traços fundamentais da anterior «quotização à produção». A designação «encargo sobre as quotas» seria mais adequada. Esta classificação como «encargo sobre as quotas» é sustentada pelo facto de, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 318/2006, as empresas deverem pagar o encargo, o mais tardar, no último dia de Fevereiro da campanha de comercialização em causa e, portanto, num momento em que ainda se desconhece o volume de produção da empresa na campanha de comercialização em questão. Em último lugar, o Conselho e a Comissão referem ainda a finalidade da regulamentação, que consiste em assegurar às Comunidades a entrada constante de recursos próprios.

24. A República da Polónia considera igualmente que uma interpretação literal e sistemática dos artigos 16.º e 19.º do Regulamento n.º 318/2006 só pode conduzir à conclusão de que também a parte da quota de açúcar que não pode ser utilizada numa campanha de comercialização, na sequência de uma retirada do mercado nos termos do artigo 19.º do Regulamento n.º 318/2006, deve ser incluída na base de cálculo do encargo de produção previsto no artigo 16.º deste regulamento.

4 — JO L 178, p. 1.

25. Na opinião da recorrente no processo principal, importa, pelo contrário, ter em conta a redacção inequívoca do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 318/2006, que fixa o encargo de produção em 12 euros por tonelada de «açúcar de quota». Resulta ainda da designação «encargo de produção» que só pode estar em causa o açúcar de quota efectivamente produzido. O Reino de Espanha chega a uma conclusão semelhante, defendendo que a produção efectiva deve ser utilizada como base de cálculo do encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006.

26. Do ponto de vista sistemático, a recorrente no processo principal e o Reino de Espanha salientam que um entendimento diferente teria como consequência que, caso uma empresa não esgotasse a quota de açúcar que lhe fora atribuída, o encargo de produção também teria de ser pago por açúcar que, na realidade, não existia, o que penalizaria precisamente as empresas que produzissem menos açúcar, que teriam de pagar um encargo de montante mais elevado. Além disso, o açúcar de quota retirado do mercado, que, segundo o artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento n.º 318/2006, é armazenado e considerado na campanha de comercialização seguinte como a primeira quantidade produzida dentro da quota, seria onerado duas vezes com o encargo de produção.

27. Por último, a República da Lituânia sustenta que o artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «quota» se refere à quota de que as empresas podem efectivamente dispor no decurso da campanha de comercialização em causa. Assim, é a quota de açúcar após a dedução da percentagem de retirada do mercado que deve servir de base de cálculo do encargo de produção.

B — *Segunda questão prejudicial*

28. Na opinião da recorrente no processo principal e da República da Lituânia, uma interpretação do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 no sentido de que, no cálculo do encargo de produção, deve ser tida em conta a totalidade da quota de açúcar atribuída viola o princípio da proporcionalidade e o princípio da não discriminação. A República da Polónia considera existir uma violação do princípio da proporcionalidade. Ao invés, a Comissão e o Conselho defendem que uma interpretação do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 nos termos da qual o encargo de produção deve ser calculado com base na totalidade da quota de açúcar atribuída é compatível com os princípios gerais da proporcionalidade e da não discriminação.

29. No entendimento da recorrente no processo principal, a existência de uma violação do princípio da proporcionalidade em caso de cálculo do encargo de produção com base na totalidade da quota de açúcar atribuída resulta, no seu caso, especialmente do facto de, na campanha de comercialização de 2007/2008, ter efectivamente produzido menos 13,5% — concretamente, 54 784,67 toneladas — de

açúcar de quota e de, por conseguinte, o cálculo do encargo de produção com base na totalidade da quota de açúcar implicar a cobrança de um encargo no montante de 12 euros por tonelada sobre uma quantidade de produção de 54 784,67 toneladas de açúcar que, na realidade, não existe. Noutra perspectiva, isto tem como consequência que, mesmo em caso de esgotamento do limite de produção de 351 027,73 toneladas de açúcar de quota, é cobrado um encargo de 13,87 euros por tonelada de açúcar de quota. A cobrança de tal encargo é desproporcionada.

30. Além disso, o açúcar produzido pelas empresas em causa como açúcar de quota para além do limite de produção é, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 290/2007, considerado excedente de açúcar que pode ser transformado em açúcar industrial ou transferido como açúcar de quota para a campanha de comercialização seguinte. Em ambos os casos, a cobrança de um encargo de produção sobre o excedente de açúcar seria desproporcionada. Uma vez que pelo açúcar industrial só pode obter-se cerca de metade do preço de referência do açúcar de quota, o encargo de produção de 12 euros por tonelada, de valor nominalmente idêntico, a pagar pelo excedente de açúcar utilizado como açúcar industrial seria, em última análise, o dobro do encargo de produção sobre o açúcar de quota. Se, pelo contrário, o excedente de açúcar fosse transferido para a campanha de comercialização seguinte, existiria uma dupla oneração do excedente de açúcar, que acabaria por ser sujeito ao encargo de produção em duas campanhas de comercialização.

31. Além disso, as receitas auferidas com o encargo de produção excedem as despesas efectuadas no quadro da organização comum de mercado no sector do açúcar, pelo que a cobrança do encargo de produção sobre quotas efectivamente não utilizadas não é necessária nem exigível.

32. A República da Polónia e da República da Lituânia entendem igualmente que o artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 viola o princípio da proporcionalidade, na medida em que, de acordo esta disposição, o encargo de produção também deve ser cobrado sobre o açúcar de quota abrangido por uma retirada de mercado. A este respeito, a República da Polónia e a República da Lituânia alegam, designadamente, que o açúcar de quota abrangido por uma retirada do mercado não gera quaisquer despesas para a Comunidade Europeia no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar. Dado que, de acordo com o décimo nono considerando do Regulamento n.º 318/2006, o encargo de produção visa contribuir para o financiamento da despesa efectuada no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar, é desproporcionado onerar igualmente com um encargo o açúcar de quota abrangido por uma retirada do mercado, que não gera quaisquer despesas. A República da Polónia salienta ainda as — na sua opinião inaceitáveis — consequências financeiras de um tratamento deste açúcar como excedente de açúcar ou da sua transferência enquanto açúcar de quota para a campanha de comercialização seguinte. A República da Lituânia também observa que os produtores de açúcar

cuja quota foi reduzida ficam sujeitos a um encargo financeiro desproporcionado, dado que não podem obter lucros com a produção já realizada. Além disso, estas empresas têm graves dificuldades na venda de quantidades de açúcar que excedam a quota reduzida na sequência da retirada preventiva do mercado. Por último, no entender da República da Polónia, o artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 tem um carácter técnico, pelo que o legislador comunitário não tem um amplo poder discricionário neste domínio.

33. Segundo a recorrente no processo principal e a República da Lituânia, a existência de uma violação do princípio da não discriminação em caso de cálculo do encargo de produção com base na totalidade da quota de açúcar atribuída resulta especialmente do facto de a percentagem de retirada do mercado prevista no artigo 19.º do Regulamento n.º 318/2006, em conjugação com o artigo 1.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 290/2007, divergir de Estado-Membro para Estado-Membro, pelo que o encargo de produção suportado pelas empresas difere consoante o Estado-Membro em que estão sedeadas.

34. Segundo a Comissão e o Conselho, não existem dúvidas de que uma interpretação do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 no sentido de que o encargo de produção deve ser calculado com base na totalidade da quota de açúcar atribuída é compatível com os princípios gerais da proporcionalidade e da não discriminação. Com o fundamento de que o tribunal de reenvio não apresentou um único argumento que sustentasse as suas dúvidas sobre a compatibilidade do artigo 16.º com o princípio do direito comunitário da não discriminação, a Comissão e o Conselho limitaram-se nas suas observações escritas ao exame da alegação relativa à violação do princípio da proporcionalidade.

35. Neste contexto, a Comissão e o Conselho referem, em primeiro lugar, o amplo poder discricionário de que o legislador comunitário dispõe em matéria de política agrícola comum. Por conseguinte, a legalidade de uma medida adoptada neste domínio só pode ser afectada se a medida for manifestamente inadequada para alcançar o objectivo prosseguido pela instituição competente. Neste contexto, é determinante o facto de, não obstante o encargo de produção visar contribuir para o financiamento da despesa efectuada no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar, esse encargo não ter sido afectado a determinadas despesas. Por outras palavras, não se trata de uma receita afectada, pelo que, na opinião da Comissão, inclusivamente a circunstância de, numa determinada campanha de comercialização, poderem serem geradas mais receitas do que despesas é

irrelevante para a apreciação da legalidade do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006.

36. A Comissão e o Conselho consideram ainda que um cálculo do encargo de produção com base na totalidade da quota de açúcar das empresas produtoras de açúcar também é, do ponto de vista material, adequado e conveniente. Com efeito, a retirada do mercado num determinado ano não conduz a uma redução definitiva da quota de produção. Além disso, cada campanha de comercialização deve ser considerada isoladamente, pelo que não pode haver uma dupla oneração do açúcar de quota. As consequências financeiras da inclusão das quantidades de açúcar objecto da retirada do mercado na base de cálculo do encargo de produção também são limitadas, até porque a retirada do mercado conduz precisamente a uma subida generalizada do preço do açúcar de quota. Para concluir, a Comissão refere que o objectivo, mencionado no décimo nono considerando do Regulamento n.º 318/2006, de contribuir para o financiamento da despesa efectuada no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar deve ser entendido no sentido de que as despesas visadas abrangem todos os custos resultantes das diversas medidas no sector do açúcar, inclusive as múltiplas medidas distintas de apoio ao mercado.

37. Na audiência, a Comissão complementou este seu ponto de vista alegando que o encargo de produção se destinava a prestar um contributo para a cobertura das despesas comunitárias no sector do açúcar, que ascendem a mais de 1 500 milhões de euros por ano e, portanto, ultrapassam em muito as receitas resultantes do encargo de produção.

## VI — Apreciação jurídica

### A — *Observações introdutórias*

38. Através do Regulamento n.º 318/2006, do Regulamento (CE) n.º 319/2006 do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006, que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores [5], e do Regulamento (CE) n.º 320/2006 do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006, que estabelece um regime temporário de reestruturação da indústria açucareira na Comunidade e altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 relativo ao financiamento da política agrícola comum [6], o legislador comunitário deu início a uma reforma radical da organização do mercado europeu do açúcar. Com esta nova regulamentação, um sistema que se mantinha praticamente inalterado

5 — JO L 58, p. 32.
6 — JO L 58, p. 42.

desde há quase 40 anos [7] foi incluído na reforma geral da política agrícola comum [8].

39. O objectivo desta reforma da organização comum de mercado no sector do açúcar era a eliminação progressiva do mecanismo de intervenção e do preço de intervenção para o açúcar. Com este objectivo, o preço de intervenção do açúcar foi substituído por um preço de referência, que, ao longo do período que cobre as campanhas de comercialização de 2006/2007 a 2009/2010, é reduzido em 36% em relação ao preço de intervenção. Este preço de referência devia, em princípio, ser alcançado através de uma redução da oferta de açúcar no mercado europeu, tendo sido criados com este objectivo, no quadro de um fundo de reestruturação, incentivos financeiros para que os produtores de açúcar menos competitivos deixassem de produzir. Adicionalmente a estas medidas estruturais destinadas a reduzir as capacidades de produção não rentáveis na Comunidade, foi concedida à Comissão a faculdade de decidir, existindo o perigo de uma oferta excessiva de açúcar, a retirada de açúcar do mercado, para manter o equilíbrio estrutural dos mercados do açúcar num nível de preços próximo do preço de referência em vigor.

40. Esta redução do apoio ao mercado no sector do açúcar foi — pelo menos parcialmente — compensada por um aumento do apoio directo ao rendimento dos agricultores. Desta forma, a política de apoio aos preços e à produção no sector do açúcar foi gradualmente substituída por uma política de apoio ao rendimento dos agricultores dissociada da produção.

B — *Primeira questão prejudicial*

41. Com a sua primeira questão prejudicial, o tribunal de reenvio pretende saber, no essencial, qual deve ser a base de cálculo do encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006.

7 — As organizações comuns de mercado no sector do açúcar caracterizavam-se até então pela sua regulamentação de apoio aos preços e pela atribuição de quotas. O regime de quotas introduzido em 1967 com a organização comum de mercado no sector do açúcar possibilitava ainda a manutenção de preços relativamente altos, sem a produção de excedentes. O regime de quotas, que inicialmente devia ter um carácter meramente transitório e expirar no ano de 1975, foi, no entanto, prorrogado por várias vezes. Posteriormente, foi tornado mais flexível para possibilitar um aumento de quota em benefício dos produtores de açúcar mais competitivos. V. Olmi, G. — *Politique agricole commune*, Bruxelas, 1991, p. 173; Priebe, R., em: Grabitz/Hilf — *Das Recht der Europäischen Union*, tomo I, «Art. 34 EGV», n.º 57 (39.º suplemento, actualizado em Julho de 2009).

8 — Sobre os antecedentes desta reforma da organização comum de mercado no sector do açúcar, v. Swinbank, A. — «EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change», *Journal of World Trade*, 2009, pp. 603 a 620. Para uma análise das orientações gerais da reforma em comparação com a organização de mercado no sector do açúcar até então em vigor, v. Michel, J./Merten-Lentz, K. — «La réforme du marché du sucre communautaire», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2005, pp. 671 a 676; Barents, R. — «De zure smaak van Europese suiker», *NTER* 2005, pp. 228 a 235.

42. Para o cálculo do encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006, é possível, do ponto de vista teórico, ter em conta quatro bases de cálculo distintas, a saber:

1) a quota de açúcar atribuída às empresas produtoras de açúcar numa determinada campanha de comercialização (= a quota de açúcar na acepção do artigo 7.º do Regulamento n.º 318/2006, acrescida da quota adicional na acepção do artigo 8.º deste regulamento);

2) a quota de açúcar atribuída às empresas produtoras de açúcar numa determinada campanha de comercialização, após a dedução da percentagem de retirada do mercado, na acepção do artigo 19.º do Regulamento n.º 318/2006, fixada para essa campanha de produção. De acordo com este modo de cálculo, numa primeira fase, a percentagem de retirada seria deduzida da quota de açúcar. Numa segunda fase, a quota de açúcar, expurgada da retirada do mercado, daí resultante seria utilizada como base de cálculo do encargo de produção. Por conseguinte, a base de cálculo corresponderia ao limite de produção na acepção do artigo 1.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 290/2007;

3) a quantidade de açúcar produzida pelas empresas produtoras de açúcar numa determinada campanha de comercialização, até ao limite da quota de açúcar atribuída (= o açúcar de quota na acepção do artigo 2.º, ponto 5, do Regulamento n.º 318/2006);

4) a quantidade de açúcar produzida pelas empresas produtoras de açúcar numa determinada campanha de comercialização, até ao limite de produção.

43. As dúvidas do tribunal de reenvio acerca da determinação da base de cálculo do encargo de produção, bem como as respostas muito divergentes propostas pelos intervenientes no presente processo de reenvio prejudicial, devem-se à redacção imprecisa do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006. A este respeito, em particular a epígrafe «Encargo de produção» e a fixação deste encargo em «12,00 [EUR] por tonelada de açúcar de quota» no n.º 2 dessa disposição sugerem um modo de cálculo baseado nas quantidades de açúcar efectivamente produzidas na campanha de comercialização em causa. Ao invés, a redacção dos n.os 1 e 3 do artigo 16.º faz claramente referência às quotas de açúcar atribuídas na campanha de comercialização em causa, que devem ser determinadas independentemente da produção efectiva. Esta contradição textual também existe na maioria das outras versões linguísticas do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 [9].

9 — A epígrafe «Produktionsabgabe» reza em francês «Taxe à la production», em esloveno «Proizvodna dajatev», em inglês «Production charge», em dinamarquês «Produktionsafgift», em espanhol «Canon de producción» e em português «Encargo de produção». Nestas versões linguísticas, são referidos, no n.º 2 do artigo 16.º, os conceitos de «Quotenzucker», «sucre sous quota», «kvotnega sladkorja», «quota sugar», «kvotesukker», «azúcar de cuota» e «açúcar de quota», ao passo que, nos n.os 1 e 3, são referidos os conceitos de «Zuckerquote», «quota de sucre», «kvote za sladkor», «sugar quota», «sukkerkvote», «cuotas de azúcar» e «quotas de açúcar». Na versão neerlandesa, embora a epígrafe seja «Productieheffing», é a seguir referido no n.º 2 — tal como nos n.os 1 e 3 — o conceito de «suikerquotum», mas não o de «quotumsuiker».

44. Tendo em conta esta redacção ambígua do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006, apenas uma interpretação sistemática e teleológica permite chegar a uma conclusão no caso em apreço. Com efeito, na interpretação do direito comunitário, a finalidade de uma regulamentação redigida de forma imprecisa prevalece sobre a sua redacção [10].

45. A interpretação sistemática e teleológica do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 leva-me a concluir que apenas um método de cálculo que utilize a quota de açúcar atribuída numa determinada campanha de comercialização como base de cálculo do encargo de produção é compatível com o teor e os objectivos deste regulamento.

46. Um primeiro indício importante a favor da determinação do encargo de produção com base nas quotas de açúcar atribuídas às empresas produtoras de açúcar numa determinada campanha de comercialização é fornecido pelo artigo 16.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 318/2006. Nos termos desta disposição, as empresas produtoras de açúcar devem pagar o encargo de produção, o mais tardar, no último dia de Fevereiro da campanha de comercialização em causa. Visto que, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 318/2006, a campanha de comercialização tem início em 1 de Outubro de cada ano e termina em 30 de Setembro do ano seguinte, isto significa que o encargo de produção deve ser pago num momento em que o açúcar ainda não foi produzido. Uma vez que as quantidades de açúcar que as empresas em causa irão produzir no final da campanha ainda não podem ser determinadas com certeza na data de vencimento do encargo de produção, a quantidade de açúcar que é efectivamente produzida no âmbito das quotas de açúcar — eventualmente expurgadas da retirada do mercado — não pode, desde logo por razões puramente práticas, servir de base de cálculo ao encargo de produção.

47. Além disso, resulta nitidamente da economia do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 que o legislador comunitário tomou a decisão de princípio de impor o «encargo de produção» sobre a quota de açúcar atribuída e não sobre a quantidade de açúcar efectivamente produzida.

48. No n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 é estabelecido o princípio da imposição de um encargo sobre as «quotas de açúcar» atribuídas às empresas produtoras de açúcar. No n.º 2, o valor deste encargo é fixado em 12 euros por tonelada de «açúcar de quota». No n.º 3, é concretizada a configuração prática da cobrança do encargo, precisando-se que este encargo é cobrado pelos Estados-Membros, o mais tardar, no último dia de Fevereiro da campanha de comercialização em causa. Em último lugar, o n.º 4 refere a possibilidade de os produtores de beterraba açucareira ou de cana-de-açúcar, ou

10 — Também neste sentido, Riesenhuber, K. — *Europäische Methodenlehre*, Berlim, 2006, p. 266, n.º 51.

os fornecedores de chicória, participarem no financiamento deste encargo.

49. Do ponto de vista sistemático, o n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 contém a regra base, segundo a qual, a partir da campanha de comercialização de 2007/2008, é imposto um encargo sobre as quotas de açúcar atribuídas às empresas produtoras de açúcar. No n.º 2, este encargo é fixado no montante de 12 euros por tonelada. Por conseguinte, do ponto de vista do seu conteúdo, o n.º 2 visa essencialmente determinar o valor do encargo — mais precisamente 12 euros por tonelada —, e não determinar a base de cálculo, que já foi fixada no n.º 1. Nestas circunstâncias, a utilização do conceito de «açúcar de quota» no n.º 2 do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 deve ser claramente considerada um erro de redacção do legislador comunitário, até porque no n.º 3 desta disposição são novamente referidas as quotas atribuídas às empresas.

50. A utilização das quotas atribuídas às empresas como base de cálculo e a dissociação, daí resultante, entre o «encargo de produção» a pagar por estas empresas e a quantidade de açúcar efectivamente produzida é ainda conforme com o apoio, dissociado da produção, ao rendimento dos agricultores, que constitui um dos pilares da reforma da organização comum de mercado no sector do açúcar [11]. De resto, de acordo com o artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 318/2006, as empresas produtoras de açúcar podem exigir a esses produtores que suportem até 50% do seu encargo de produção.

51. Nestas condições, também não deve ser acolhido o argumento histórico-literal apresentado pela recorrente no processo principal e pelo Reino de Espanha, segundo o qual o conceito de «quotização à produção» nos regulamentos de base respeitantes à organização comum de mercado no sector do açúcar que precederam os regulamentos actualmente em vigor [12] sempre foi utilizado no sentido de um encargo sobre as quantidades de açúcar produzidas no período de referência relevante. Tendo em conta que o Regulamento n.º 318/2006 reformou profundamente a organização comum de mercado no sector do açúcar e a erigiu sob uma nova base financeira, a designação idêntica [*NT:* idêntica nas versões alemãs dos regulamentos, mas ligeiramente diferente nas versões portuguesas] do encargo devido deve ser considerada um legado textual enganoso dos regulamentos anteriores, que não permite, portanto, tirar quaisquer ilações substantivas no que se refere à determinação da base de cálculo do encargo.

11 — V. n.ºs 39 e segs. das presentes conclusões.

12 — Regulamento (CE) n.º 1260/2001 do Conselho, de 19 de Junho de 2001, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 178, p. 1), e Regulamento (CE) n.º 2038/1999 do Conselho, de 13 de Setembro de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 252, p. 1).

52. Assim, para calcular o encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006, há que partir da quota de açúcar atribuída às empresas produtoras de açúcar numa determinada campanha de comercialização. No entanto, resta ainda esclarecer se deve ser considerada para esse efeito a percentagem de retirada do mercado na acepção do artigo 19.º desse regulamento. Tendo em conta que esta percentagem de retirada do mercado foi transformada num limite de produção pelo artigo 1.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 290/2007 [13], coloca-se, assim, a questão de saber se, no cálculo do encargo de produção, a percentagem de retirada deve ser deduzida da quota de açúcar, donde resultaria que o limite de produção aplicável constituiria a base de cálculo do encargo de produção.

53. Em minha opinião, há que dar uma resposta negativa a esta questão.

54. Como já afirmei nos n.os 40 e seguintes das minhas conclusões de 18 de Fevereiro de 2009 no processo Agrana Zucker [14] e foi confirmado pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 11 de Junho de 2009 nesse processo [15], uma retirada do mercado de forma alguma pode ser equiparada a uma renúncia à quota na acepção do Regulamento n.º 320/2006. Com efeito, se compararmos os mecanismos da renúncia à quota e da retirada do mercado, torna-se evidente que os mesmos se distinguem fundamentalmente um do outro, quer na sua forma de funcionamento quer nos seus objectivos. Enquanto que o primeiro pressupõe a renúncia definitiva à quota, incluindo o desmantelamento ou o encerramento das instalações de produção, o último implica apenas a retirada provisória do mercado da quantidade de açúcar em causa, o armazenamento ou a transacção da mesma fora das quotas.

55. Esta diferença no modo de funcionamento deve-se aos diferentes objectivos das normas respectivamente aplicáveis. A renúncia às quotas por parte de alguns produtores de açúcar menos competitivos, de uma forma social e ambientalmente sustentável, constitui um dos meios para a reestruturação da indústria do açúcar pretendida pelo Regulamento n.º 320/2006. Ao invés, a retirada do mercado constitui um instrumento de apoio aos preços que, de acordo com o artigo 19.º, n.º 1, e o vigésimo segundo considerando do Regulamento n.º 318/2006, visa manter o equilíbrio estrutural a um nível de preços próximo do preço de referência.

56. Uma vez que a retirada de açúcar do mercado, em conformidade com a percentagem de retirada fixada pela Comissão, não afecta, enquanto tais, as quotas de açúcar das empresas em causa, o artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 não contém nenhum indício textual ou sistemático a favor da tese, defendida sobretudo pela República da Lituânia, de que a quota de açúcar, diminuída da percentagem de retirada, constitui a base de cálculo do

13 — O artigo 1.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 290/2007 prevê, no essencial, que a obrigação de retirada só abrange o açúcar produzido para além de um determinado limite de produção. Este limite de produção é calculado deduzindo a percentagem de retirada do mercado da quota de açúcar atribuída, donde resultou por regra, para a campanha de comercialização de 2007/2008, um limite de produção de 86,5% da quota de açúcar atribuída.

14 — Acórdão de 11 de Junho de 2009, Agrana Zucker (C-33/08, Colect., p. I-5035).

15 — Acórdão, já referido na nota 14, n.os 21 e segs.

encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006.

57. Em face do exposto, concluo que o artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 deve ser interpretado no sentido de que a parte da quota de açúcar que não pode ser utilizada na sequência de uma retirada do mercado nos termos das disposições conjugadas do artigo 19.º do Regulamento n.º 318/2006 e do artigo 1.º do Regulamento n.º 290/2007 também deve integrar a base de cálculo do encargo de produção.

C — *Segunda questão prejudicial*

1. Alegada violação do princípio da proporcionalidade

58. Com a sua segunda questão prejudicial, o tribunal de reenvio pretende saber se o cálculo e a cobrança do encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 com base na quota de açúcar atribuída em abstracto é compatível com o princípio da proporcionalidade. Para responder a esta questão, pronunciar-me-ei, em primeiro lugar, sobre o critério de exame que deve ser aplicado no âmbito da análise de uma alegada violação do princípio da proporcionalidade no domínio da política agrícola comum. Em seguida, analisarei se a configuração do encargo previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 como um encargo dissociado da produção deve ser considerada uma violação do princípio da proporcionalidade.

a) Critério de exame

59. De acordo com o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, os actos das instituições comunitárias não podem ultrapassar os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objectivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, sendo que, quando se proporcione uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos prosseguidos [16].

60. Por conseguinte, no âmbito da aplicação jurisdicional do princípio da proporcionalidade, há que partir, em princípio, de um

16 — Acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 13); de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o. (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.º 41); de 12 de Julho de 2001, Jippes e o. (C-189/01, Colect., p. I-5689, n.º 81); de 7 de Setembro de 2006, Espanha/Conselho (C-310/04, Colect., p. I-7285, n.º 97); e Agrana Zucker (já referido na nota 14, n.º 31).

esquema de exame em três etapas [17], no quadro do qual há que fiscalizar i) a adequação, ii) a necessidade e iii) a razoabilidade da medida em causa [18].

61. Apesar de a aplicação do princípio da proporcionalidade também ter sido várias vezes confirmada no domínio da política agrícola comum, o Tribunal de Justiça salienta simultaneamente, em jurisprudência que se tornou assente, que o legislador comunitário dispõe neste domínio de um amplo poder discricionário, concluindo daqui que a fiscalização jurisdicional da observância deste princípio no domínio da política agrícola comum deve limitar-se ao exame da questão de saber se a medida em causa é manifestamente inadequada para alcançar o objectivo prosseguido pela instituição competente [19].

62. Segundo jurisprudência assente, o exame da proporcionalidade no domínio da política agrícola comum não visa determinar se a medida adoptada pelo legislador era a única ou a melhor possível, mas se era manifestamente inadequada [20].

63. Esta limitação, efectuada pelo Tribunal de Justiça, do exame da proporcionalidade à fiscalização da inadequação manifesta da medida em causa não é uma especificidade do domínio da política agrícola comum, sendo antes válida, segundo jurisprudência assente, em todos os domínios em que o legislador tem de tomar decisões políticas, económicas e sociais e realizar análises complexas, para as quais dispõe, portanto, de uma ampla margem de apreciação e de configuração [21].

64. Como já afirmei noutro lugar [22], esta jurisprudência, em especial a redução por ela realizada do exame da proporcionalidade a um mero exame da adequação, não me convence. Em minha opinião, essa redução estrutural do

17 — V., a respeito deste esquema de exame em três etapas, Simon, D. — «Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes», *Petites affiches*, 2009, n.º 46, p. 17, n.ºs 20 e segs. Segundo este autor, a fiscalização da legalidade dos objectivos prosseguidos e das razões subjectivas para a adopção da medida em causa constituem, em alguns acórdãos, duas etapas adicionais da fiscalização.

18 — Em alguns acórdãos, o Tribunal de Justiça limita-se, porém, a declarar que, de acordo com o princípio da proporcionalidade, os meios que uma disposição de direito comunitário utiliza devem ser aptos para alcançar o objectivo visado e não podem ir para além do que é necessário para o alcançar. Na medida em que nestes acórdãos não estava em causa a razoabilidade das medidas a examinar, os mesmos não permitem concluir que o exame da proporcionalidade deve ser efectuado de acordo com um esquema de exame em duas etapas, sem ter em conta a razoabilidade da medida em causa.

19 — Acórdãos de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237, n.º 22); Fedesa e o. (já referido na nota 16, n.º 14); Crispoltoni e o. (já referido na nota 16, n.º 42); Jippes e o. (já referido na nota 16, n.º 82); de 16 de Março de 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Colect., p. I-2619, n.º 54); de 23 de Março de 2006, Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, Colect., p. I-2689, n.º 57); Espanha/Conselho (já referido na nota 16, n.º 98); de 14 de Maio de 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio e o. (C-34/08, Colect., p. I-4023, n.º 76); e Agrana Zucker (já referido na nota 14, n.º 32).

20 — Acórdãos Jippes e o. (já referido na nota 16, n.º 83); Espanha/Conselho (já referido na nota 16, n.º 99); e Agrana Zucker (já referido na nota 14, n.º 33).

21 — V. acórdãos de 10 de Dezembro de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, Colect., p. I-11453, n.º 123); de 14 de Dezembro de 2004, Arnold André (C-434/02, Colect., p. I-11825, n.º 46); de 14 de Dezembro de 2004, Swedish Match (C-210/03, Colect., p. I-11893, n.º 48); de 12 de Julho de 2005, Alliance for Natural Health e o. (C-154/04 e C-155/04, Colect., p. I-6451, n.º 52); e de 7 de Julho de 2009, S.P.C.M. e o. (C-558/07, Colect., p. I-5783, n.º 42). V., igualmente, acórdão de 8 de Fevereiro de 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Colect., p. I-675, n.º 53).

22 — V. as minhas conclusões de 3 de Março de 2009 no processo Azienda Agricola Disarò Antonio e o. (já referido na nota 19, n.ºs 61 e segs.).

exame da proporcionalidade em três etapas a uma fiscalização da adequação numa etapa conduz a esvaziar excessivamente do seu conteúdo o princípio da proporcionalidade, que faz parte do direito primário.

65. Como ponto de partida para a aplicação do princípio da proporcionalidade no domínio da política agrícola comum, deve considerar-se que a fiscalização jurisdicional de uma medida do legislador comunitário não é excluída pelo seu amplo poder discricionário [23].

66. Contra a tese, acolhida pelo Tribunal de Justiça, da limitação do exame do princípio da proporcionalidade no domínio da política agrícola comum ao exame da adequação é possível invocar, em especial, o facto de os requisitos da adequação, da necessidade e da razoabilidade não constituírem expressão de graus distintos de um mesmo conceito. Pelo contrário, o exame da necessidade e da razoabilidade de uma medida tem, em comparação com a adequação, uma relevância autónoma e fundamental para a protecção dos indivíduos. Só no âmbito do controlo da necessidade e da razoabilidade são «postos em relação» o objectivo prosseguido pelo legislador comunitário e os direitos individuais afectados. Sendo examinada apenas a adequação de uma medida, não é realizado um exame da proporcionalidade, mas apenas um controlo objectivo do poder discricionário, sem a componente da protecção do indivíduo [24].

67. Assim, precisamente o presente caso ilustra de forma clara que uma redução do exame da proporcionalidade a um mero exame da adequação da medida adoptada pelo legislador comunitário pode *de facto* pode conduzir, em determinadas circunstâncias, a um abandono de todo e qualquer controlo prático da proporcionalidade das medidas em causa.

23 — V. as minhas conclusões no processo Azienda Agricola Disarò Antonio e o. (já referido na nota 19, n.º 61), bem como no processo Agrana Zucker (já referido na nota 14, n.º 51). V., igualmente, as conclusões apresentadas pela advogada-geral E. Sharpston em 14 de Junho de 2007 no processo Zuckerfabrik Jülich e o. (acórdão de 8 de Maio de 2008, C-5/06 e C-23/06 a C-36/06, Colect., p. I-3231, n.º 65), bem como as conclusões apresentadas pela advogada-geral J. Kokott em 10 de Março de 2009 no processo S.P.C.M. e o. (já referido na nota 21, n.ºs 69 e segs.), nas quais é correctamente frisado que, também nos domínios em que devem ser tomadas decisões técnicas e/ou políticas complexas e em que o legislador comunitário dispõe, assim, de uma ampla margem de apreciação e de configuração, há que analisar se existem medidas manifestamente menos gravosas com a mesma eficácia e se as medidas adoptadas são manifestamente desproporcionadas relativamente aos objectivos prosseguidos. Caso contrário, o princípio da proporcionalidade, que faz parte do direito primário, seria privado do seu efeito útil.

24 — V. as minhas conclusões no processo Azienda Agricola Disarò Antonio e o. (já referido na nota 19, n.º 63). A este respeito, v., também, Danwitz, T. von — «Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht», *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, p. 391, em especial p. 396, o qual refere que tal prática desvirtua o princípio da proporcionalidade, reduzindo-o a um controlo do poder discricionário.

68. Conforme decorre do décimo nono considerando do Regulamento n.º 318/2006, o encargo de produção foi imposto com o objectivo de contribuir para o financiamento da despesa efectuada no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar. Uma vez que, pela sua natureza, o encargo de produção implica uma transferência de recursos financeiros para a Comunidade, esse encargo é *per se* adequado para alcançar o objectivo fixado pelo legislador comunitário, e isto independentemente da base de cálculo para ele escolhida. Assim sendo, num caso como o em apreço, o exame da proporcionalidade exige justamente a análise da necessidade e da razoabilidade do encargo de produção aprovado pelo legislador comunitário.

69. Importa ainda frisar que, no âmbito do exame da proporcionalidade de medidas comunitárias em domínios em que o legislador tem de tomar decisões políticas, económicas e sociais e realizar análises complexas, o Tribunal de Justiça, não obstante a sua posição de princípio a respeito da limitação desse exame a um controlo da inadequação manifesta das medidas em causa, tem habitualmente em conta elementos relacionados com a necessidade e a razoabilidade das medidas a fiscalizar [25].

70. Assim, em minha opinião, as medidas do legislador comunitário no âmbito da política agrícola comum também devem, em princípio, ser sujeitas a um exame em três etapas da proporcionalidade (adequação, necessidade e razoabilidade). Todavia, uma vez que não cabe ao Tribunal de Justiça substituir pelas suas próprias as decisões sociais, económicas ou políticas do legislador comunitário no âmbito da política agrícola comum, o exame da proporcionalidade em três etapas neste domínio deve ser limitado à questão de saber se, tendo em conta a prerrogativa de apreciação do legislador comunitário, a medida em causa era manifestamente inadequada, manifestamente desnecessária ou manifestamente

25 — V., por todos, acórdãos Emesa Sugar (já referido na nota 21, n.os 54 e segs.); British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (já referido na nota 21, n.os 126 e segs.); e Agrana Zucker (já referido na nota 14, n.º 42). V., igualmente, Koch, O. — *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlim, 2003, p. 212, o qual frisa que quase todos os acórdãos em que o Tribunal de Justiça aparentemente reduziu o exame à «inadequação» continham uma análise de eventuais medidas alternativas e, em parte, indicavam pormenorizadamente as razões pelas quais não era de dar preferência a estas medidas. Por conseguinte, em sua opinião, o conceito de «inadequação manifesta» deve simplesmente ser entendido como um sinónimo de uma intensidade reduzida da fiscalização no âmbito do exame da proporcionalidade em várias etapas. Também neste sentido, Kischel, U. — «Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof», *EuR* 2000, p. 380, em especial pp. 398 e segs., o qual sublinha que o Tribunal de Justiça não dá à sua própria formulação, segundo a qual a fiscalização da proporcionalidade nos domínios em causa deve ser limitada a um exame da inadequação manifesta, o sentido que a mesma parece ter à primeira vista. Ao invés, resulta nitidamente das decisões em questão que o poder discricionário do legislador comunitário não limita a proporcionalidade à inadequação manifesta, antes limitando a fiscalização da proporcionalidade no seu todo à existência de erros manifestos.

irrazoável [26]. Isto permite garantir o respeito da margem de manobra política do legislador comunitário, sem privar o princípio da proporcionalidade neste domínio de toda a sua relevância prática.

71. Em face do exposto, concluo que, na análise da proporcionalidade no domínio da política agrícola comum, há que aplicar um critério de exame em três etapas, devendo a intensidade da fiscalização ser reduzida. Por conseguinte, no quadro do presente processo de reenvio prejudicial, importa sobretudo verificar se a cobrança do encargo de produção e a fixação da sua base de cálculo de forma dissociada da produção são manifestamente inadequadas, manifestamente desnecessárias ou manifestamente irrazoáveis tendo em conta os objectivos prosseguidos pelo legislador comunitário.

b) Exame da proporcionalidade

72. Conforme decorre do décimo nono considerando do Regulamento n.º 318/2006, o encargo de produção foi imposto com o objectivo de contribuir para o financiamento da despesa efectuada no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar. Resulta das razões que já foram acima expostas que quer a cobrança do encargo de produção quer a determinação do montante do encargo com base na quota de açúcar atribuída, sem ter em conta os limites de produção eventualmente aplicáveis e as correspondentes retiradas do mercado, não são manifestamente inadequadas para alcançar esse objectivo [27].

73. Além disso, não encontro quaisquer indícios no sentido de que a cobrança do encargo de produção e o cálculo deste encargo com base na quota de açúcar atribuída eram manifestamente desnecessários.

74. Uma medida é necessária quando, entre várias medidas adequadas para alcançar o objectivo prosseguido, é a menos gravosa para o interesse ou o bem jurídico em causa [28].

75. Parece ser indiscutível que o legislador comunitário tem, em princípio, a liberdade de exigir que as empresas produtoras de açúcar participem no financiamento da organização comum de mercado no sector do açúcar através de um encargo de produção. É, porém, duvidoso se a configuração concreta deste encargo, em especial o seu cálculo — dissociado da produção — com base nas quotas de açúcar atribuídas, era necessária para alcançar esse objectivo.

26 — V. as minhas conclusões no processo Azienda Agricola Disarò Antonio e o. (já referido na nota 19, n.os 62 e segs.).

27 — V. n.os 67 e segs. das presentes conclusões.

28 — Acórdão Schräder (já referido na nota 19, n.º 21).

76. Através da dissociação entre a base de cálculo e a produção, o legislador comunitário manifestou a sua intenção de configurar a participação das empresas produtoras de açúcar no financiamento da organização comum de mercado no sector do açúcar de forma a manter por vários anos uma relação constante entre essa contribuição financeira e as quotas de açúcar e a que a mesma já possa ser exigida durante a campanha de comercialização em curso. Tendo em conta o amplo poder discricionário de que o legislador comunitário dispõe neste domínio, esta configuração concreta do encargo e a necessidade dela resultante de definir a base de cálculo de forma dissociada da produção não podem ser contestadas sob o ponto de vista da necessidade da medida.

77. Uma outra série de argumentos respeitantes à alegada desnecessidade do encargo dissociado da produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 invoca a relação concreta entre as despesas da Comunidade no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar e as suas receitas resultantes desse encargo. Neste contexto, é especialmente afirmado que as receitas resultantes do encargo de produção ultrapassam as despesas que devem ser cobertas.

78. Conforme decorre do décimo nono considerando do Regulamento n.º 318/2006, o encargo de produção foi imposto para que as empresas produtoras de açúcar participassem no financiamento da despesa efectuada no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar.

79. Caso se demonstrasse que o encargo de produção foi configurado de forma a que as receitas auferidas pela Comunidade com este encargo ultrapassem, em regra, as despesas a financiar, essa configuração deveria ser qualificada de manifestamente desnecessária e, portanto, desproporcionada.

80. Todavia, não se pode ignorar neste contexto que, segundo jurisprudência assente, o amplo poder discricionário de que o legislador comunitário dispõe no domínio da política agrícola comum, e que implica uma fiscalização jurisdicional limitada do seu exercício, não abrange exclusivamente a natureza e o alcance das normas a adoptar, mas também, em certa medida, a verificação dos dados de base [29].

81. Na sua comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 14 de Julho de 2004 [30], a Comissão orçou as despesas em que a Comunidade incorreria na sequência da reforma do sector do açúcar em cerca de 1 540 milhões

29 — V. acórdãos de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho (138/79, Recueil, p. 3333, n.º 25); de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/Conselho (C-122/94, Colect., p. I-881, n.º 18); de 19 de Fevereiro de 1998, NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Colect., p. I-681, n.ºs 41 e segs.); de 5 de Outubro de 1999, Espanha/Conselho (C-179/95, Colect., p. I-6475, n.º 29); de 25 de Outubro de 2001, Itália/Conselho (C-120/99, Colect., p. I-7997, n.º 44); e Espanha/Conselho (já referido na nota 16, n.º 121).

30 — Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Criação de um modelo agrícola sustentável para a Europa através da PAC reformada — reforma do sector do açúcar [COM(2004) 499 final, pp. 12 e segs.].

de euros por ano, pelo que estes custos anuais corresponderiam ao cenário de *status quo* das despesas. O custo para a política agrícola comum das novas medidas propostas no sector do açúcar — em cujo âmbito a ajuda directa dissociada da produção se apresenta como o elemento principal — seria compensado pelas economias resultantes da redução sensível das despesas relativas às restituições à exportação e da abolição da restituição à produção para os sectores químico e farmacêutico e da ajuda à refinação. Quando as medidas propostas para o sector tivessem sido plenamente executadas, as dotações para o apoio directo ao rendimento representariam um custo anual de 1 340 milhões de euros, sendo as despesas relativas às restituições às exportações de açúcar e as despesas relativas às restituições às exportações de açúcar contido em produtos transformados exportados estimadas em cerca de 100 milhões de euros em ambos os casos. Na sua proposta — ligeiramente alterada — para um regulamento do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar [31], a Comissão salientou novamente a neutralidade em termos de custos da reforma proposta. Como principal despesa é igualmente referida nessa proposta o apoio directo ao rendimento dos produtores dissociado da produção, ascendendo as verbas destinadas a esse apoio a 1 542 milhões de euros por campanha de comercialização.

82. Resulta ainda da nota do Conselho de 3 de Novembro de 2005, que foi junta pela recorrente no processo principal aos autos como um anexo e que contém um quadro que expõe as consequências financeiras da reforma do sector do açúcar, que o Conselho também contava a partir da campanha de comercialização de 2007/2008 com despesas entre 1 550 e 1 600 milhões de euros, tendo as despesas com o apoio directo ao rendimento sido igualmente avaliadas em 1 542 milhões de euros por campanha de comercialização.

83. Resulta imediatamente da comparação destas despesas estimadas com as consequências financeiras do encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 que o montante total deste encargo fica muito aquém das despesas anuais estimadas da Comunidade no sector do açúcar [32]. Nestas condições, também não é pertinente a remissão para o acórdão Zuckerfabrik Jülich e o. [33]. Com efeito, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça pronunciou-se contra uma interpretação do encargo de produção — então em vigor — que comportava o risco

31 — COM(2005) 263 final, ponto 5 da exposição de motivos.

32 — De acordo com o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 318/2006, o encargo de produção é de 12 euros por tonelada de açúcar de quota ou de xarope de insulina de quota e de 6 euros por tonelada de isoglucose de quota. No Anexo III deste regulamento, as quotas nacionais e regionais são fixadas num total máximo de 17 440 537 toneladas para o açúcar, 507 680 toneladas para a isoglucose e 320 718 toneladas para o xarope de insulina. No Anexo IV, as quotas suplementares são fixadas num total máximo de 1 100 000 toneladas para o açúcar e 103 000 toneladas para a isoglucose. Por conseguinte, o encargo de produção máximo a pagar por todas as empresas produtoras de açúcar ascende, em termos matemáticos, a cerca de 230 milhões de euros, sem ter em conta as renúncias às quotas entretanto efectuadas.

33 — Referido na nota 23.

de os encargos devidos à Comunidade poderem exceder as despesas a cobrir.

84. Neste contexto, também há claramente que rejeitar a alegação da recorrente no processo principal segundo a qual o encargo de produção não se destina a financiar o apoio directo ao rendimento e excede, portanto, as restantes despesas da Comunidade no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar. Independentemente da questão de saber se as despesas da Comunidade com os apoios directos, dissociados da produção, aos produtores no sector do açúcar devem ser classificadas em termos orçamentais como «despesa efectuada no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar», resulta inequivocamente dos trabalhos preparatórios do Regulamento n.º 318/2006 que esses apoios directos deviam tornar-se as principais despesas comunitárias no sector do açúcar. Neste contexto, a finalidade do encargo de produção expressa no décimo nono considerando do Regulamento n.º 318/2006 deve ser interpretada no sentido de que, tendo em conta o seu montante, este encargo também foi igualmente pensado como uma contribuição para o financiamento das despesas com os apoios directos dissociados da produção.

85. Face a estas considerações, a cobrança do encargo de produção e o cálculo deste encargo com base na quota de açúcar atribuída não são, em minha opinião, manifestamente desnecessários para alcançar o objectivo prosseguido pelo legislador comunitário, que consiste em exigir às empresas produtoras de açúcar uma contribuição para o financiamento das despesas da Comunidade no sector do açúcar.

86. Por último, também não existe uma desproporção manifesta entre os objectivos prosseguidos e os inconvenientes causados.

87. Neste contexto, é sobretudo criticado o facto de um cálculo do encargo de produção com base na quota de açúcar atribuída conduzir a que o encargo seja parcialmente cobrado sobre açúcar que não existe na realidade quando — como se verifica no processo principal — a produção não excede o limite de produção. Quando, pelo contrário, é produzido açúcar de quota para além do limiar de produção, este açúcar, se for transferido enquanto açúcar de quota para a campanha de comercialização seguinte, é onerado duas vezes com o mesmo encargo. Em caso de requalificação como açúcar industrial, o encargo de produção, cujo montante se mantém idêntico, é desproporcionadamente elevado.

88. Estes argumentos não me convencem.

89. O elemento comum a estes argumentos consiste no facto de apenas salientarem as consequências da cobrança do encargo em relação ao açúcar de quota objecto da retirada do mercado. Desta forma, ignoram que o encargo de produção foi concebido pelo

legislador comunitário, no exercício do seu amplo poder discricionário, como um encargo sobre a quota dissociado da produção. Por conseguinte, a razoabilidade deste encargo não pode ser posta em causa com base nas consequências deste encargo em relação a uma subcategoria relativamente reduzida do açúcar de quota — mais precisamente o açúcar que é objecto da retirada do mercado. O exame da razoabilidade deve, pelo contrário, ser efectuado tendo em consideração todas as vantagens e desvantagens do encargo sobre a quota, dissociado da produção, no contexto da economia global desta regulamentação.

90. Ao utilizar a quota de açúcar atribuída como base de cálculo do encargo de produção, o legislador comunitário criou um sistema de encargos no âmbito do qual estes últimos são cobrados com base na totalidade da quota de açúcar mesmo no caso de esta quota não ser integralmente esgotada. As causas para este não esgotamento integral da quota de açúcar podem ser não apenas uma má colheita, outras dificuldades ou uma livre decisão económica da empresa produtora de açúcar mas também uma decisão da Comissão que ordene uma retirada de açúcar do mercado numa determinada campanha de comercialização.

91. Quando uma empresa produtora de açúcar não consegue ou não pode esgotar integralmente a sua quota de açúcar, menos açúcar poderá vender ao preço de mercado aplicável ou de menos açúcar poderá tirar proveito através da sua venda aos organismos nacionais de intervenção [34]. Uma vez que o encargo é determinado em função da quota e não das quantidades de açúcar efectivamente vendidas, também permanece constante se os rendimentos obtidos pelas empresas produtoras de açúcar com a venda do seu açúcar diminuírem.

92. Apesar de esta circunstância poder efectivamente constituir um prejuízo financeiro para as empresas produtoras de açúcar, a mesma não é manifestamente desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido pelo legislador comunitário, que consiste em fazer participar as empresas produtoras de açúcar no financiamento da organização comum de mercado no sector do açúcar através de uma contribuição de pagamento antecipado e o mais constante possível.

93. No âmbito desta ponderação de interesses, não deve ser esquecido, em particular, que, com a reforma da organização comum de mercado no sector do açúcar, foi igualmente alargado o apoio, dissociado da produção, ao rendimento dos produtores agrícolas [35]. Portanto, no contexto global da organização comum de mercado no sector do açúcar, o encargo dissociado da produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006

34 — Nos termos do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 318/2006, o preço de intervenção do açúcar de quota ascende a 80% do preço de referência fixado para a campanha de comercialização seguinte. Esta possibilidade de intervenção está limitada quer temporalmente, às campanhas de comercialização de 2006/2007 a 2009/2010, quer em termos de volume, a uma quantidade total de 600 000 toneladas por campanha de comercialização para a Comunidade.

35 — V. n.º 40 das presentes conclusões.

corresponde claramente à orientação fundamental da reforma da organização comum de mercado no sector do açúcar.

94. Além disso, uma análise numérica das repercussões do não esgotamento da quota de açúcar sobre a relação entre o encargo devido pelas empresas produtoras de açúcar e os rendimentos por elas auferidos com a venda de açúcar de quota demonstra nitidamente que o carácter invariável do encargo também não conduz a que estas empresas sejam excessivamente oneradas. Assim, decorre dos próprios cálculos da recorrente no processo principal que, mesmo num caso como o em apreço, em que foi fixada pela Comissão uma percentagem de retirada do mercado radical, no montante de 13,5%, o encargo que incide sobre o açúcar de quota comercializado, se o limite de produção for integralmente esgotado, sobe apenas, em termos puramente aritméticos, de 12 euros por tonelada para 13,87 euros por tonelada. Tendo em conta o preço de referência de 631,90 euros por tonelada na campanha de comercialização de 2007/2008 — que devia justamente ser assegurado através desta retirada do mercado —, a subida, assim quantificada, do encargo por tonelada de açúcar de quota colocado no mercado não implica um encargo irrazoável para as empresas produtoras de açúcar, até porque estas, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 318/2006, podem exigir aos produtores de beterraba açucareira ou de cana-de-açúcar, ou aos fornecedores de chicória, que suportem até 50% do encargo de produção aplicável [36].

95. Em face do exposto, concluo que quer a cobrança quer o cálculo do encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 com base na quota de açúcar atribuída em abstracto não são, tendo em conta o objectivo prosseguido com este encargo e o amplo poder discricionário que assiste ao legislador comunitário no domínio da política agrícola comum, manifestamente inadequados, manifestamente desnecessários ou manifestamente irrazoáveis. Por conseguinte, o artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 é compatível com o princípio da proporcionalidade.

2. Alegada violação do princípio da não discriminação

a) Falta de precisão da alegada violação no pedido de decisão prejudicial

96. Apesar de, com a sua segunda questão prejudicial, o tribunal de reenvio pedir expressamente ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a compatibilidade do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 com o

36 — Na audiência, a recorrente no processo principal confirmou, aliás, que fez uso desta possibilidade de fazer participar os agricultores no financiamento do encargo de produção.

princípio da não discriminação que decorre do artigo 34.º CE, o despacho de reenvio não contém qualquer análise ou exposição expressa das circunstâncias e das dúvidas que levaram o tribunal de reenvio a colocar a mesma questão. Nestas circunstâncias, nem o Conselho nem a Comissão se pronunciaram sobre a questão de saber se o cálculo, dissociado da produção, e a cobrança do encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 violam o princípio da igualdade de tratamento.

97. Em minha opinião, esta questão não pode, porém, ser ignorada no âmbito do presente processo.

98. Em primeiro lugar, deve frisar-se que a exposição das teses e dos argumentos do recorrido no processo principal no despacho de reenvio fornece uma indicação decisiva sobre as dúvidas do tribunal de reenvio acerca de uma eventual violação do princípio da igualdade de tratamento. O tribunal de reenvio alega, em particular, que, na opinião do recorrido no processo principal, é «inaceitável [que] uma empresa que só pode produzir açúcar de quota até atingir um limiar de produção[,] que depende do Estado no qual tem a sua sede, [tenha], no entanto, independentemente disso, de pagar o encargo de produção pela quota total que lhe foi atribuída». Resulta directamente desta exposição que mesmo o recorrido no processo principal deu a entender que existe uma violação do princípio da igualdade de tratamento, que decorre do facto de, apesar de os limites de produção apresentarem diferenças regionais, os encargos de produção serem calculados com base na totalidade da quota atribuída sem ter em conta os limites de produção.

99. Resulta de uma apreciação criteriosa das informações constantes do despacho de reenvio que, para o tribunal de reenvio, uma violação do princípio da não discriminação pode resultar, em especial, do facto de, apesar de os limites de produção previstos no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 290/2007 serem fixados diferentemente de região para região, os encargos de produção a que se refere o artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 serem determinados com base na quota de açúcar e, portanto, independentemente da produção, pelo que o peso que o encargo de produção representa para as empresas pode divergir consoante a sua nacionalidade. Nas suas observações escritas, a recorrente no processo principal e a República da Lituânia expressaram as mesmas dúvidas [37].

100. Tendo em conta as considerações que precedem, considero conveniente, não obstante a falta dos esclarecimentos necessários no pedido de decisão prejudicial, também tratar a questão da eventual violação do princípio da não discriminação no âmbito do presente processo de reenvio prejudicial. A este respeito, pronunciar-me-ei, em primeiro lugar, sobre o critério de exame que deve ser utilizado na análise de uma alegada violação do princípio da não discriminação no domínio da política agrícola comum. A

37 — V. n.º 33 das presentes conclusões.

seguir, examinarei se a configuração do encargo previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 como um encargo dissociado da produção, em conjugação com a diferenciação regional dos limites de produção previstos no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 290/2007, deve ser considerada uma violação do princípio da não discriminação.

b) Critério de exame

101. Segundo jurisprudência assente, o princípio da não discriminação entre produtores e consumidores da Comunidade consagrado no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE proíbe que situações comparáveis sejam tratadas de forma diferente e que situações diferentes sejam tratadas de forma igual, a menos que esse tratamento seja objectivamente justificado [38].

102. Uma desigualdade de tratamento é justificada quando seja baseada num critério objectivo e razoável, isto é, quando esteja relacionada com um objectivo legalmente admissível prosseguido pela legislação em causa, e seja proporcionada em relação ao objectivo prosseguido pelo tratamento em questão [39].

103. Já referi acima que, segundo jurisprudência assente, o legislador comunitário dispõe de um amplo poder discricionário no domínio da política agrícola comum [40]. Este poder discricionário também deve ser considerado no âmbito do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE [41].

104. Caso se deva concluir que uma medida comunitária no domínio da política agrícola comum conduz a uma desigualdade de tratamento entre os produtores do mesmo produto de diversos Estados-Membros, a fiscalização jurisdicional do respeito do princípio da igualdade deve, em princípio, limitar-se essencialmente ao exame da questão de saber se a desigualdade de tratamento está suficientemente relacionada com um objectivo legalmente admissível e não é manifestamente desproporcionada em relação a este objectivo.

38 — O Tribunal de Justiça afirma, em jurisprudência assente, que o princípio comunitário da não discriminação, consagrado no artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, constitui uma expressão específica do princípio geral da igualdade, que, por sua vez, constitui um dos princípios basilares do direito comunitário; v., por todos, acórdãos de 11 de Julho de 2006, Franz Egenberger (C-313/04, Colect., p. I-6331, n.º 33), e Agrana Zucker (já referido na nota 14, n.º 46).

39 — Acórdão de 16 de Dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o. (C-127/07, Colect., p. I-9895, n.º 47 e jurisprudência aí referida).

40 — V. n.os 61 e segs. das presentes conclusões.

41 — V. acórdão Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation (já referido na nota 19, n.º 57). V., também, a este respeito, Groussot, X. — *General Principles of Community Law*, Groningen, 2006, pp. 167 e segs.; Thiele, G., em Calliess/Ruffert (editores) — *Kommentar zu EUV/EGV*, 3.a edição, Munique, 2007, «Art. 34 EGV», n.º 57; Barents, R. — «Recent developments in community case law in the field of agriculture», *CML Rev.*, 1997, p. 811, em especial pp. 840 e segs.

c) Exame da alegada violação do princípio da não discriminação

105. Em conformidade com o artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006, o encargo de produção no montante de 12 euros por tonelada é cobrado sobre a totalidade da quota de açúcar atribuída a uma empresa produtora de açúcar. Por conseguinte, a parte da quota de açúcar que não pode ser utilizada na sequência de uma retirada do mercado nos termos do artigo 19.º do Regulamento n.º 318/2006, em conjugação com o artigo 1.º do Regulamento n.º 290/2007, também integra a base de cálculo deste encargo [42].

106. No artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 290/2007, a percentagem de retirada do mercado é fixada em 13,5% para a campanha de comercialização de 2007/2008. No artigo 1.º, n.º 2, alíneas a) e b), deste mesmo regulamento, esta percentagem de retirada do mercado é transformada num limite de produção [43]. No artigo 1.º, n.º 2, alínea c), do referido regulamento é seguidamente estabelecida uma diferenciação regional para este limite de produção, sendo excluídas da retirada do mercado as empresas produtoras de açúcar estabelecidas nos Estados-Membros cuja quota nacional de açúcar tenha sido libertada em, pelo menos, 50% a partir de 1 de Julho de 2006, na sequência da renúncia às quotas no quadro do Regulamento n.º 320/2006. Quanto aos Estados-Membros cuja quota nacional de açúcar tenha sido libertada em menos de 50% a partir de 1 de Julho de 2006, a percentagem mencionada no n.º 1 é reduzida proporcionalmente às quotas libertadas.

107. Em consequência desta diferenciação regional, a percentagem de retirada do mercado referente à campanha de comercialização de 2007/2008 foi reduzida para 10,53% em Espanha, para 10,26% na Suécia, para 7,29% na República Checa, para 6,21% na Hungria, para 4,32% na Eslováquia e para 3,24% na Finlândia, tendo sido inteiramente suprimida na Grécia, em Itália e em Portugal [44]. Esta redução da percentagem de retirada do mercado conduziu a um aumento correspondente dos limites de produção aplicáveis nestes Estados-Membros.

108. Estes números demonstram que a diferenciação regional da percentagem de retirada do mercado conduziu, em última análise, a que a quantidade da quota de açúcar que podia ser esgotada pelas empresas produtoras de açúcar na campanha de comercialização de 2007/2008 dependesse, designadamente, do Estado-Membro em que estavam estabelecidas. O encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 foi, pelo contrário, uniformemente cobrado em toda a Comunidade com base na quota de açúcar atribuída, independentemente da percentagem de retirada do mercado aplicável e do correspondente limite de produção.

42 — V. n.º 57 das presentes conclusões.

43 — V. nota 13 das presentes conclusões.

44 — V. anexo do Regulamento n.º 290/2007.

109. Decorre directamente destas conclusões que a parte do encargo de produção a pagar pelas empresas que correspondia à parte da sua quota objecto de uma retirada preventiva do mercado variava, na campanha de comercialização de 2007/2008, em função do Estado-Membro em que as empresas estavam estabelecidas [45]. Nesta medida, empresas que possivelmente se encontravam na mesma situação, mas que estavam estabelecidas em diferentes Estados-Membros, foram tratadas diferentemente no âmbito do cálculo do encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006.

110. No entanto, cumpre ainda examinar se esta desigualdade de tratamento se baseava num critério objectivo e razoável, ou seja, se com ela se prosseguia um objectivo legalmente admissível e se a mesma era proporcionada em relação a este objectivo.

111. Para justificar a diferenciação regional da percentagem de retirada do mercado e dos correspondentes limites de produção, começa-se por salientar, no oitavo considerando do Regulamento n.º 290/2007, que as restrições relacionadas com a retirada preventiva do mercado podem ter consequências económicas graves para as empresas dos Estados-Membros que envidaram esforços especiais no âmbito do regime de reestruturação estabelecido no Regulamento n.º 320/2006. Em seguida, esclarece-se que esse efeito seria contrário ao próprio objectivo do regime e da organização comum dos mercados no sector do açúcar, que visa garantir a viabilidade e a competitividade do sector.

112. Resulta de uma apreciação criteriosa dos esclarecimentos prestados no oitavo considerando do Regulamento n.º 290/2007 que a redução da percentagem de retirada do mercado e o correspondente aumento dos limites de produção em alguns Estados-Membros visam ter em conta os esforços envidados por estes Estados-Membros no sentido de renunciarem definitivamente às suas quotas. Uma vez que, na opinião da Comissão — que decorre do oitavo considerando do Regulamento n.º 290/2007 —, esta renúncia às quotas nacionais e as reestruturações dela decorrentes conduziriam a um cenário económico nacional em que uma aplicação sem limitações do mecanismo da retirada do mercado e dos correspondentes limites de produção colocaria em risco a viabilidade e a competitividade das restantes empresas produtoras de açúcar — e, portanto, também dos produtores de beterraba açucareira [46] —, a percentagem de retirada do mercado foi diminuída no artigo 1.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 290/2007

45 — A respeito desta constatação de uma desigualdade de tratamento no que se refere à parte da quota de açúcar objecto da retirada do mercado, que está sujeita a um encargo, v. acórdão Agrana Zucker (já referido na nota 14, n.º 49).

46 — Neste contexto, é igualmente frisado no trigésimo quinto considerando do Regulamento n.º 318/2006 que, nos Estados-Membros em que a quota de açúcar fosse significativamente reduzida, os produtores de beterraba açucareira ver-se-iam confrontados com problemas de adaptação de especial importância, pelo que a ajuda comunitária transitória aos produtores de beterraba açucareira não seria suficiente para resolver completamente as suas dificuldades. Nestas condições, os Estados-Membros que tivessem reduzido a sua quota em mais de 50% deveriam ser autorizados a conceder uma ajuda estatal aos produtores de beterraba açucareira durante o período de aplicação da ajuda comunitária transitória.

para os Estados-Membros em causa — e, portanto, em última análise também para as empresas produtoras de açúcar neles estabelecidas — e, dessa forma, foram aumentados os limites de produção.

113. Por conseguinte, tendo em conta as dificuldades de adaptação estruturais, resultantes da reforma do sector do açúcar, com que estão confrontadas as empresas produtoras de açúcar em alguns Estados-Membros, a Comissão cumpre, através da fixação regionalmente diferenciada da percentagem de retirada do mercado para a campanha de comercialização de 2007/2008, a exigência de direito primário estabelecida no artigo 33.º, n.º 2, alínea a), CE, que consiste em tomar em consideração, na elaboração da política agrícola comum, a natureza particular da actividade agrícola decorrente, designadamente, das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas.

114. Por consequência, concluo que a diferenciação regional da percentagem de retirada do mercado e dos correspondentes limites de produção, bem como a daí resultante desigualdade de tratamento entre empresas produtoras de açúcar, que possivelmente se encontram em situações idênticas, mas que estão estabelecidas em Estados-Membros diferentes, prosseguem um objectivo legalmente admissível.

115. No meu entendimento, a desigualdade de tratamento também não é manifestamente desproporcionada em relação ao objectivo por ela prosseguido.

116. A este respeito, deve frisar-se em particular que, em aplicação do artigo 1.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 290/2007, a percentagem de retirada do mercado foi reduzida proporcionalmente às quotas libertadas, só tendo a retirada do mercado sido inteiramente excluída nos Estados-Membros cuja quota nacional de açúcar foi libertada em, pelo menos, 50%. Esta configuração variável da graduação regional da percentagem de retirada do mercado e dos correspondentes limites de produção constitui justamente um indício claro do carácter equilibrado desta regulamentação, no âmbito da qual só foram integralmente isentas da retirada do mercado as empresas produtoras de açúcar estabelecidas nos Estados-Membros em que a redução das capacidades de produção de açúcar foi especialmente acentuada, mais precisamente igual ou superior a 50%, e em que o sector do açúcar sofreu, portanto, uma transformação radical.

117. Tendo em conta o poder discricionário que deve ser reservado à Comissão no âmbito da configuração do mecanismo da retirada do mercado, à luz das características específicas das diferentes campanhas de comercialização, não vislumbro quaisquer indícios de uma possível violação do princípio da não discriminação.

118. Em face do exposto, concluo que o cálculo do encargo de produção previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006 com base na quota de açúcar atribuída, não obstante a diferenciação regional do mecanismo da retirada do mercado e a daí resultante desigualdade de tratamento entre empresas que

possivelmente se encontravam numa situação idêntica, mas que estavam estabelecidas em diversos Estados-Membros, não constitui uma violação do princípio da igualdade.

119. Consequentemente, deve ser negada a existência de uma violação do princípio da não discriminação que decorre do artigo 34.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE.

## VII — Conclusão

120. Tendo em conta as considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais do Verwaltungsgerichtshof nos seguintes termos:

«1) O artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 318/2006 do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar, deve ser interpretado no sentido de que a parte da quota de açúcar que não pode ser utilizada na sequência de uma retirada preventiva do mercado nos termos das disposições conjugadas do artigo 19.º do Regulamento n.º 318/2006 e do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 290/2007 da Comissão, de 16 de Março de 2007, que fixa, para a campanha de comercialização de 2007/2008, a percentagem referida no artigo 19.º do Regulamento n.º 318/2006, também deve integrar a base de cálculo do encargo de produção.

2) O exame da segunda questão não revelou nenhum elemento que possa afectar a validade do artigo 16.º do Regulamento n.º 318/2006.»