Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

7 de setembro de 2016*

«Recurso de anulação — Escolha da base jurídica — Artigo 43.º, n.º 2, TFUE ou artigo 43.º, n.º 3, TFUE — Organização comum dos mercados dos produtos agrícolas — Regulamento (UE) n.º 1308/2013 — Artigo 7.º — Regulamento (UE) n.º 1370/2013 — Artigo 2.º — Medidas relativas à fixação dos preços — Limiares de referência — Preços de intervenção»

No processo C-113/14,

que tem por objeto um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE, interposto em 10 de março de 2014,

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze, A. Lippstreu e A. Wiedmann, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiada por:

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por M. Holt, C. Brodie e J. Kraehling, na qualidade de agentes, assistidos por A. Bates, barrister,

e

República Checa, representada por M. Smolek, J. Škeřík, J. Vláčil e D. Hadroušek, na qualidade de agentes,

intervenientes,

contra

Parlamento Europeu, representado por L. G. Knudsen, R. Kaškina e U. Rösslein, na qualidade de agentes,

Conselho da União Europeia, representado por G. Maganza, J.-P. Hix e S. Barbagallo, na qualidade de agentes,

recorridos,

* Língua do processo: alemão.

apoiados por:

Comissão Europeia, representada por D. Triantafyllou e G. von Rintelen, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. L. da Cruz Vilaça, presidente de secção, F. Biltgen (relator), A. Borg Barthet, E. Levits e M. Berger, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 3 de fevereiro de 2016,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 20 de abril de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, a República Federal da Alemanha pede a anulação do artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72 (CEE) n.º 234/79 (CE) n.º 1037/2001 (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 671, a seguir «regulamento OCM única»), bem como do artigo 2.º do Regulamento (UE) **n.º 1370/2013 do Conselho, de 16 de dezembro de 2013, que determina medidas sobre a fixação de certas ajudas e restituições relativas à organização comum dos mercados dos produtos agrícolas (JO 2013, L 346, p. 12, a seguir «regulamento de fixação**»).

Quadro jurídico

Regulamento OCM única

2 Nos termos dos considerandos 2, 5, 10, 12 e 14 do regulamento OCM única:

«(2) O presente regulamento deverá incluir todos os elementos essenciais da organização comum dos mercados dos produtos agrícolas.

[...]

(5) Nos termos do artigo 43.º, n.º 3, do TFUE, o Conselho adota as medidas relativas à fixação dos preços, dos direitos niveladores, dos auxílios e das restrições quantitativas. Por razões de clareza, caso seja aplicável o artigo 43.º, n.º 3, do TFUE, o presente regulamento deverá referir explicitamente o facto de que as medidas serão adotadas pelo Conselho com essa base jurídica.

[...]

(10) Para estabilizar os mercados e assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, foi desenvolvido um sistema diferenciado de apoio ao mercado nos diversos setores e foram introduzidos regimes de apoio direto, tendo em conta, por um lado, as diferentes necessidades em cada um dos setores e, por outro, a interdependência entre diferentes setores. Essas medidas assumem a forma de intervenção pública ou de pagamento de ajuda ao armazenamento privado. Continua a ser necessário manter as medidas de apoio ao mercado, ainda que racionalizadas e simplificadas.

[...]

(12) Por razões de clareza e transparência, as disposições em matéria de intervenção pública deverão obedecer a uma estrutura comum, embora mantendo a política aplicada em cada setor. Para tal, é conveniente distinguir entre limiares de referência e preços de intervenção e definir estes últimos. Ao fazê-lo é particularmente importante clarificar que só os preços de intervenção para intervenção pública correspondem aos preços aplicados, definidos administrativamente, a que se refere o anexo 3, ponto 8, primeira frase, do Acordo da OMC sobre a Agricultura (isto é, o apoio ao preço de mercado). Neste contexto, deverá entender-se que a intervenção no mercado pode assumir a forma de intervenção pública, bem como de outras formas de intervenção que não utilizam indicações de preços estabelecidas *ex ante*.

[...]

(14) O preço de intervenção pública deverá consistir num preço fixo para determinadas quantidades de alguns produtos e noutros casos deverá depender de concursos, refletindo a prática e a experiência adquiridas no âmbito de anteriores OCM.»

3 O artigo 7.º do regulamento OCM única, sob a epígrafe «Limiar de referência», prevê:

«1. São fixados os seguintes limiares de referência:

a) Para o setor dos cereais, 101,31 [euros]/tonelada, respeitante ao estádio de comércio por grosso, para as mercadorias entregues no armazém, não descarregadas;

b) Para o setor do arroz com casca (arroz paddy), 150 [euros]/tonelada para a qualidade-tipo definida no Anexo III, ponto A, no estádio de comércio por grosso, para as mercadorias entregues no armazém, não descarregadas;

c) Para o açúcar da qualidade-tipo definida no Anexo III, ponto B, respeitante ao açúcar não acondicionado, à saída da fábrica:
   i) para o açúcar branco: 404,4 [euros] por tonelada;
   ii) para o açúcar em bruto: 335,2 [euros] por tonelada;

d) Para o setor da carne de bovino, 2 224 [euros]/tonelada para as carcaças de bovinos machos da classe de conformação/estado da gordura R3 da grelha da União para a classificação das carcaças de bovinos com oito meses ou mais de idade a que se refere o Anexo IV, ponto A;

e) Para o setor do leite e produtos lácteos:
   i) 246,39 [euros]/100 kg, para a manteiga,
   ii) 169,80 [euros]/100 kg, para o leite em pó desnatado;

f) Para a carne de suíno, 1 509,39 [euros]/tonelada para as carcaças de suínos da qualidade-tipo definida em termos de peso e teor de carne magra nos termos da grelha da União para a classificação das carcaças de suínos a que se refere o Anexo IV, ponto B, nos seguintes moldes:
   i) carcaças com peso compreendido entre 60 e menos de 120 quilogramas: classe E;

ii) carcaças com peso compreendido entre 120 e 180 quilogramas: classe R;

g) Para o setor do azeite:
i) 1 779 [euros]/tonelada, no setor do azeite virgem extra;
ii) 1 710 [euros]/ tonelada, no setor do azeite virgem;
iii) 1 524 [euros]/tonelada, para o azeite lampante com dois graus de acidez livre, com redução deste montante em 36,70 [euros]/tonelada por cada grau suplementar de acidez.

2. Os limiares de referência previstos no n.º 1 devem ser revistos regularmente pela Comissão com base em critérios objetivos, designadamente a evolução da produção, os custos de produção, sobretudo os custos dos fatores de produção, e as tendências do mercado. Sempre que necessário, os limiares de referência podem ser atualizados de acordo como processo legislativo ordinário, em função da evolução registada na produção e nos mercados.»

4 O artigo 15.º do regulamento OCM única, sob a epígrafe «Preço de intervenção pública», dispõe:

«1. Por preço de intervenção pública entende-se:

a) O preço a que os produtos são comprados no quadro da intervenção pública quando a compra é efetuada a preço fixado; ou

b) O preço máximo a que os produtos elegíveis para intervenção pública podem ser comprados quando a compra é efetuada por concurso.

2. As medidas relativas à fixação do nível do preço de intervenção pública, incluindo os montantes das bonificações e reduções, são tomadas pelo Conselho nos termos do artigo 43.º, n.º 3, do TFUE.»

Regulamento de fixação

5 Nos termos dos considerandos 2 e 3 do regulamento de fixação:

«(2) Por razões de clareza e transparência, as disposições em matéria de intervenção pública deverão obedecer a uma estrutura comum, embora mantendo a política aplicada em cada setor. Para tal, é conveniente distinguir entre, por um lado, os limiares de referência fixados no [r]egulamento [OCM única] e, por outro, os preços de intervenção, e definir estes últimos. Só os preços de intervenção para intervenção pública correspondem aos preços aplicados, definidos administrativamente, a que se refere o Anexo 3, ponto 8, primeiro período, do Acordo da OMC sobre a Agricultura (isto é, apoio ao preço de mercado). Neste contexto, deverá entender-se que a intervenção no mercado pode assumir a forma de intervenção pública, bem como de outras formas de intervenção que não utilizam indicações de preços estabelecidas *ex ante*.

(3) Deverá ser previsto o nível do preço de intervenção pública ao qual as compras são efetuadas a preço fixado ou no quadro de um procedimento concursal, incluindo os casos para os quais possa ser necessário um ajustamento dos preços de intervenção pública. Da mesma forma, deverão ser tomadas medidas sobre as limitações quantitativas para a execução das compras a preço fixado. Em ambos os casos, os preços e as medidas sobre as limitações quantitativas deverão refletir a prática e a experiência adquirida com as anteriores organizações comuns de mercado.»

6 O artigo 1.º do regulamento de fixação, que define o âmbito de aplicação deste regulamento, prevê:

«O presente regulamento determina as medidas respeitantes à fixação de preços, ajudas e limitações quantitativas relativas à organização comum única dos mercados agrícolas estabelecida pelo [r]egulamento [OCM única].»

7 O artigo 2.º do regulamento de fixação, sob a epígrafe «Preços de intervenção pública», dispõe:

«1. O preço de intervenção pública:

a) Para o trigo-mole, a cevada, o milho, o arroz com casca (arroz paddy) e o leite em pó desnatado, é igual ao limiar de referência respetivo fixado no artigo 7.º do [r]egulamento [OCM única], no caso da compra a preço fixado, e não excede o limiar de referência respetivo, no caso da compra por concurso;

b) Para a manteiga, é igual a 90% do limiar de referência fixado no artigo 7.º do [r]egulamento [OCM única], no caso da compra a preço fixado, e não excede 90% do limiar de referência, no caso da compra por concurso;

c) Para a carne de bovino, não excede o nível referido no artigo 13.º, n.º 1, alínea c), do [r]egulamento [OCM única].

2. Os preços de intervenção pública para o trigo-mole, trigo-duro, cevada, milho e arroz com casca (arroz paddy), mencionados no n.º 1, são ajustados pela aplicação de bonificações ou de reduções a esses preços com base nos principais critérios de qualidade para os produtos.

3. A Comissão adota atos de execução que determinam as bonificações ou reduções ao preço de intervenção pública dos produtos a que se refere o n.º 2 do presente artigo, de acordo com as condições nele estabelecidas. Esses atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 15.º, n.º 2.»

Antecedentes do litígio

8 A organização comum dos mercados agrícolas foi codificada pela primeira vez de uma maneira homogénea e global 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 (JO 2007, L 299, p. 1), adotado com base no artigo 37.º CE.

9 As disposições cuja anulação é pedida pela República Federal da Alemanha foram adotadas no contexto de uma reforma da política agrícola comum (PAC) que ocorreu após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e do Tratado FUE.

10 Em 12 de outubro de 2011, a Comissão apresentou uma Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas, nos termos do artigo 43.º, n.º 2, TFUE. O artigo 7.º desta proposta de regulamento OCM única visava, nessa versão, a fixação dos «preços referência».

11 No mesmo dia, a Comissão apresentou uma Proposta de regulamento do Conselho que determina medidas sobre a fixação de certas ajudas e restituições relativas à organização comum dos mercados dos produtos agrícolas, fundada no artigo 43.º, n.º 3, TFUE.

12 Em 13 de setembro de 2012, a Presidência do Conselho da União Europeia deu a conhecer ao Comité especial «Agricultura» que, segundo a sua apreciação, apenas o Conselho estava habilitado a fixar os preços de referência dos produtos agrícolas que podem ser objeto de intervenções públicas, de acordo com o artigo 43.º, n.º 3, TFUE. Segundo o Conselho, uma larga maioria dos Estados-Membros partilhava desta apreciação.

13 Depois de longas discussões entre o Parlamento, a Presidência do Conselho e a Comissão, o Secretariado-Geral do Conselho transmitiu, em 4 de junho de 2013, um relatório sobre o estado do trílogo informal relativo ao regulamento OCM única entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão. Dele resultava que a fixação dos preços de referência constituía um ponto controvertido. Durante as negociações, o Parlamento tinha assinalado que não aprovaria o pacote de reforma da PAC, na inexistência de regulamentação sobre os preços de referência no futuro regulamento OCM única.

14 Em 25 de junho de 2013, a Presidência do Conselho transmitiu um aditamento a um documento de trabalho, que reproduzia os pontos controvertidos. Sob a epígrafe «Tomada de posição sobre as disposições relativas ao artigo 43.º, n.º 3» («Positions on Article 43(3) related provisions»), respeitante ao regulamento OCM única, propôs, como objetivo de compromisso (*landing zone*), a utilização do conceito de «limiar de referência».

15 No momento do voto sobre a alteração da orientação geral, que teve lugar igualmente em 25 de junho de 2013, esta orientação foi adotada por maioria. Todavia, a República Federal da Alemanha e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte abstiveram-se.

16 Em 25 de setembro de 2013, a Presidência do Conselho transmitiu um documento de trabalho que incluía a versão consolidada integral do projeto de regulamento OCM única. Nessa versão, todo o projeto refletia o acordo encontrado nos trílogos internos. O artigo 7.º da versão consolidada do projeto de regulamento OCM única tinha como epígrafe «Limiares de referência» e já não «Preços de referência». Porém, o conteúdo da regulamentação permanecia inalterado.

17 Em 13 de dezembro de 2013, o Secretariado-Geral do Conselho transmitiu uma nota às delegações, nos termos da qual o «resultado das negociações relativas ao recurso ao artigo 43.º, n.º 3, TFUE se inser[ia] no âmbito do compromisso global sobre a reforma atual da PAC e não prejudica[va] em nada a posição de cada instituição sobre o âmbito de aplicação desta disposição nem qualquer desenvolvimento posterior sobre a questão, designadamente, qualquer nova jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia».

18 Aquando do trílogo do mês de junho de 2013, numa «[d]eclaração do Conselho sobre o artigo 43.º, n.º 3, [TFUE]», foi referido, no que respeita aos resultados das negociações relativas à PAC, que «o Conselho confirma[va] que a sua decisão destinada a que o regulamento OCM única vise questões abrangidas pelo artigo 43.º, n.º 3, TFUE tinha como único objetivo, nas circunstâncias excecionais deste trílogo, permitir um compromisso».

19 A República Federal da Alemanha declarou que não podia, por diferentes razões, apoiar algumas das propostas de regulamentos relativos à organização comum dos mercados. Este Estado-Membro alegava, designadamente, que, nos termos do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, o Conselho, sob proposta da Comissão, adota as medidas relativas à fixação dos preços, dos direitos niveladores, dos auxílios e das limitações quantitativas, bem como à fixação e à repartição das possibilidades de pesca, e que, por conseguinte, é da competência exclusiva do Conselho estabelecer essas regras. Igualmente segundo este Estado-Membro, não é aceitável afastar-se desta regra clara de repartição das competências entre as instituições da União, prevista pelos Tratados.

20 Em 16 de dezembro de 2013, no momento do voto relativo à adoção do regulamento OCM única, a República Federal da Alemanha opôs-se a esta adoção e o Reino Unido absteve-se. No momento do voto relativo à adoção do regulamento de fixação, que teve lugar no mesmo dia, estes Estados-Membros abstiveram-se.

Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

21 A República Federal da Alemanha pede ao Tribunal de Justiça que anule o artigo 7.º do regulamento OCM única e o artigo 2.º do regulamento de fixação, mantenha os efeitos das referidas propostas até à entrada em vigor das regulamentações adotadas com a base jurídica adequada e condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

22 O Parlamento pede ao Tribunal de Justiça que declare o recurso inadmissível e, a título subsidiário, lhe negue provimento. Além disso, essa instituição pede ao Tribunal de Justiça que condene a República Federal da Alemanha nas despesas.

23 O Conselho remete para o douto entendimento do Tribunal Justiça a decisão quanto aos pedidos principais da República Federal da Alemanha e pede ao Tribunal de Justiça, no caso de este último acolher estes pedidos, que declare que os efeitos das disposições impugnadas devem ser considerados «subsistentes», na aceção do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, até à entrada em vigor das disposições adotadas com a base jurídica adequada, e que condene cada uma das partes a suportar as suas próprias despesas.

24 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 22 de maio de 2014, a Comissão foi autorizada a intervir em apoio da posição do Parlamento. Por decisões do presidente do Tribunal de Justiça de 7 e 17 de julho de 2014, a República Checa e o Reino Unido foram, respetivamente, autorizados a intervir em apoio da posição da República Federal da Alemanha.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

25 O Parlamento e a Comissão consideram que o pedido de anulação parcial do regulamento OCM única é inadmissível, na medida em que a disposição cuja anulação é pedida não é destacável das outras disposições do ato em causa. Com efeito, o artigo 7.º do regulamento OCM única preenche várias funções no âmbito deste regulamento, que estão estreitamente ligadas às outras disposições do referido regulamento. Além disso, este artigo insere-se totalmente nos objetivos do regulamento OCM única e serve para alcançar esses objetivos. Por conseguinte, a substância do mesmo regulamento seria alterada se o referido artigo 7.º fosse anulado.

26 Em contrapartida, a República Federal da Alemanha, apoiada pela República Checa e pelo Reino Unido, bem como pelo Conselho, considera que as disposições cuja anulação é pedida são destacáveis das outras disposições dos regulamentos de que fazem parte. Em apoio da sua argumentação, alega, designadamente, que a proximidade entre os limiares de referência e os preços de intervenção que figuram no regulamento de fixação é mais importante do que a que existe entre os limiares de referência e as outras disposições do regulamento OCM única. Não existe, além disso, nenhum elemento suscetível de demonstrar que a substância do regulamento OCM única, que inclui mais de duzentos artigos, seria alterada pela anulação do seu artigo 7.º, relativo aos limiares de referência.

Apreciação do Tribunal de Justiça

27 Nos termos de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a anulação parcial de um ato da União só é possível se os elementos cuja anulação é pedida forem destacáveis do resto do ato. O Tribunal de Justiça decidiu reiteradamente que esta exigência de possibilidade de autonomização não será cumprida se a anulação parcial de um ato tiver por efeito alterar a sua substância (acórdão de 18 de março de 2014, Comissão/Parlamento e Conselho, C-427/12, EU:C:2014:170, n.º 16 e jurisprudência referida).

28 No caso em apreço, há que recordar, por um lado, que o artigo 7.º do regulamento OCM única fixa os limiares de referência de diferentes produtos agrícolas em euros e em cêntimos por unidade de peso do produto em causa.

29 Por outro lado, o regulamento OCM única estabelece uma organização comum dos mercados para todos os produtos agrícolas enumerados no Anexo I dos Tratados e respeita a aspetos tão diversos como, designadamente, a intervenção pública nos mercados, a ajuda ao armazenamento privado, os regimes de ajuda aos diferentes setores agrícolas em causa, as regras relativas à comercialização e às organizações de produtores assim como as trocas com Estados terceiros.

30 Ora, como salientou o advogado-geral no n.º 41 das suas conclusões, estes diferentes aspetos abrangidos pelo regulamento OCM única não têm conexão com os limiares de referência fixados no seu artigo 7.º Apenas os preços de intervenção, cuja definição figura, é verdade, no artigo 15.º deste regulamento, mas que estão estabelecidos no regulamento de fixação, podem ser considerados como tendo uma conexão com os referidos limiares.

31 Daí resulta que o artigo 7.º do regulamento OCM única respeita a um aspeto destacável do quadro regulamentar estabelecido pelo mesmo e, consequentemente, a sua eventual anulação não afetaria a substância deste regulamento.

32 Por conseguinte, o recurso da República Federal da Alemanha destinado à anulação parcial do regulamento OCM única é admissível.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

33 A República Federal da Alemanha sustenta que o Parlamento e o Conselho fundaram o artigo 7.º do regulamento OCM única numa base jurídica errada. Esta disposição contém «preços de referência» que, embora esta denominação tenha sido substituída pela expressão «limiares de referência», constituem «uma medida relativa à fixação dos preços». Por conseguinte, este artigo devia imperativamente ter sido adotado com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE.

34 Em apoio da sua posição, a República Federal da Alemanha, em primeiro lugar, apresenta argumentos relativos ao regime anterior da organização comum dos mercados agrícolas, a saber, o que resulta do Regulamento n.º 1234/2007, cujo considerando 16 definia o «preço de referência» como um preço resultante de uma decisão de princípio do Conselho. Neste contexto, este Estado-Membro recorda que o Regulamento n.º 1234/2007 conferia expressamente ao Conselho o poder de alterar os preços de referência. Além disso, a antiga organização comum do mercado agrícola, assim como os trabalhos preparatórios do regulamento OCM única em geral e do seu artigo 7.º em particular, demonstram que o sistema das medidas relativas à fixação dos preços dos produtos agrícolas não foi alterado quanto à substância e que os «preços de referência», agora designados «limiares de referência», continuam a servir de «rede de segurança» da PAC.

35 Em segundo lugar, a República Federal da Alemanha refere a letra do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, que, na sua opinião, não opera nenhuma distinção entre os preços em sentido estrito ou em sentido amplo, uma vez que visa todas as «medidas relativas à fixação dos preços». Assim, todos os elementos essenciais da fixação dos preços são da competência exclusiva do Conselho. Além disso, resulta dos n.ºs 54 e 59 do acórdão de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790), que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE concede ao Conselho o poder de adotar atos diferentes dos atos de execução e que o âmbito de aplicação desta disposição não se limita às medidas relativas à fixação dos preços. Há que concluir, *a fortiori*, que o artigo 7.º do regulamento

OCM única é abrangido pelo âmbito de aplicação desta disposição. Com efeito, uma vez que o artigo 7.º do regulamento OCM única fixa uma unidade monetária precisa para determinados produtos agrícolas e que, em seguida, o artigo 2.º do regulamento de fixação define o preço de intervenção como uma determinada percentagem do «limiar de referência», o artigo 7.º do regulamento OCM única constitui um elemento essencial da fixação dos preços.

36 Em terceiro lugar, no que respeita aos objetivos prosseguidos no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, a República Federal da Alemanha alega que resulta do artigo 7.º, n.º 2, do regulamento OCM única que os limiares de referência devem ser atualizados em função da evolução da produção e dos mercados. Embora a autoridade normativa competente deva reagir de maneira rápida, flexível e eficaz às perturbações do mercado, esta reação seria muito mais rápida se o Conselho fosse competente, dado que, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, essa instituição já não está obrigada a consultar o Parlamento.

37 Em quarto lugar, a República Federal da Alemanha alega que resulta do n.º 58 do acórdão de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790), que o artigo 43.º, n.º 2, TFUE e o artigo 43.º, n.º 3, TFUE constituem duas bases jurídicas claramente distintas que se excluem mutuamente sem que exista entre elas uma hierarquia. Além disso, o artigo 43.º, n.º 3, TFUE seria completamente esvaziado de sentido e, por conseguinte, perderia o seu efeito útil se o artigo 43.º, n.º 2, TFUE fosse escolhido como base jurídica no caso em apreço.

38 À objeção do Parlamento, segundo a qual resulta do artigo 40.º, n.º 2, TFUE que, ao exercer o seu poder nos termos do artigo 43.º, n.º 2, TFUE, o legislador da União é livre de adotar todas as medidas referidas no artigo 40.º, n.º 2, TFUE, incluindo «regulamentações de preços», a República Federal da Alemanha responde que este argumento não tem em conta a existência do artigo 43.º, n.º 3, TFUE e põe em causa o efeito útil desta última disposição.

39 Tendo em conta todos estes elementos, a República Federal da Alemanha conclui que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE constitui a única base jurídica válida para a adoção do artigo 7.º do regulamento OCM única.

40 A República Checa, o Reino Unido e o Conselho reproduzem a argumentação da República Federal da Alemanha. Além disso, o Conselho alega, referindo-se ao artigo 294.º, n.º 1, TFUE, que os Tratados não sustentam, de maneira nenhuma, a hipótese de o processo legislativo ordinário prevalecer sobre as disposições que preveem a adoção de atos não legislativos.

41 A República Checa acrescenta, designadamente, que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE constitui uma *lex specialis* em relação às medidas mais amplas referidas no artigo 43.º, n.º 2, TFUE. Esta interpretação não é, de resto, posta em causa pelo acórdão de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790).

42 Além disso, segundo este Estado-Membro, a existência de duas bases jurídicas distintas deve-se ao facto de, no momento das negociações do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, que conduziram à adoção do Tratado de Lisboa, os Estados-Membros terem pretendido permanecer soberanos no que respeita aos custos da PAC. É precisamente por esta razão que o artigo 37.º CE, que constituía uma base jurídica única, foi, como o Tribunal de Justiça declarou no n.º 57 do acórdão de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790), substituído por duas bases jurídicas distintas que prosseguem finalidades diferentes e têm cada uma um âmbito de aplicação específico.

43 O Reino Unido precisa que resulta do acórdão de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790), que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE não se limita a conceder um poder residual ou a conferir uma delegação de poderes ao Conselho, mas atribui um poder exclusivo a essa instituição para a adoção de todas as medidas relativas à fixação dos preços,

em especial as que implicam apreciações técnicas e científicas. A adoção de uma disposição como o artigo 7.º do regulamento OCM única, que fixa diretamente os preços, é, por conseguinte, *a fortiori*, da competência exclusiva do Conselho.

44 O Parlamento, apoiado pela Comissão, partilha da opinião da República Federal da Alemanha de que o artigo 43.º, n.º 2, TFUE e o artigo 43.º, n.º 3, TFUE constituem duas bases jurídicas distintas. Essas duas instituições consideram que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE apenas concede ao Conselho o poder, muito específico, com caráter executivo, de fixar os montantes exatos e finais dos preços. Qualquer medida que vá além dessa fixação é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

45 Segundo o Parlamento, esta interpretação é confirmada pelo acórdão de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790). Com efeito, resulta do n.º 58 desse acórdão que todas as medidas necessárias para prosseguir os objetivos respeitantes às políticas comuns da agricultura e da pesca implicam uma escolha política. A sua adoção é, assim, reservada ao legislador da União.

46 Ora, o mecanismo da intervenção constitui um elemento essencial para alcançar os objetivos da PAC, tal como enumerados no artigo 39.º TFUE, como prova a circunstância de, nos termos do artigo 40.º, n.º 2, TFUE, o legislador da União ser competente para adotar as regulamentações dos preços.

47 O Parlamento deduz daí que as «medidas» que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE habilita o Conselho a adotar podem ser qualificadas de «atos de execução *sui generis*». Na sua opinião, o processo não legislativo previsto no artigo 43.º, n.º 3, TFUE deve ser concebido como uma exceção à regra geral prevista no artigo 43.º, n.º 2, TFUE. Em contrapartida, a Comissão considera que existe uma relação hierárquica entre o artigo 43.º, n.º 2, TFUE e o artigo 43.º, n.º 3, TFUE. Acrescenta que o legislador da União dispõe de um poder de apreciação considerável quando confere delegações de poderes ao executivo e que, no caso em apreço, não foi cometido nenhum erro manifesto no exercício deste poder de apreciação, ainda que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE preveja uma delegação explícita de poderes.

48 No que respeita ao objetivo e ao conteúdo do artigo 7.º do regulamento OCM única, o Parlamento alega que este objetivo, idêntico ao do regulamento OCM única e, por conseguinte, dele indissociável, visa «estabelece[r] uma organização comum dos mercados para os produtos agrícolas». Na opinião do Parlamento e da Comissão, o artigo 7.º do regulamento OCM única constitui a disposição de base do regime de intervenção na organização comum do mercado. Os limiares de referência são, enquanto «rede de segurança da PAC», os acionadores do mecanismo de intervenção e de outros tipos de medidas de apoio dos mercados.

49 Relativamente à denominação dos «limiares de referência», que, tanto no Regulamento n.º 1234/2007 como no âmbito das negociações sobre a reforma da PAC, eram designados «preços de referência», o Parlamento salienta que a epígrafe do artigo 7.º do regulamento OCM única foi alterada com vista a responder a uma exigência do Conselho. Para a Comissão, a antiga denominação dos «limiares de referência» era enganadora, pois os «preços de referência» já eram limiares, que guiavam a fixação de preços reais e apenas tinham uma função de orientação.

50 No que respeita à referência feita pela República Federal da Alemanha ao regime anterior da organização comum dos mercados, o Parlamento e a Comissão consideram que este Estado-Membro omitiu o facto de o Regulamento n.º 1234/2007 ter sido adotado com outra base jurídica, a saber, o artigo 37.º CE.

51 Quanto ao argumento da República Federal da Alemanha de que o efeito útil do artigo 43.º, n.º 3, TFUE ficaria comprometido se o artigo 7.º do regulamento OCM única se pudesse fundar no artigo 43.º, n.º 2, TFUE, o Parlamento considera que a adoção do regulamento de fixação enquanto tal é suficiente para demonstrar o efeito útil do artigo 43.º, n.º 3, TFUE. Aliás, nem o Parlamento nem a Comissão veem necessidade de um ajustamento rápido dos limiares de referência tendo em conta as

evoluções do mercado que, segundo a República Federal da Alemanha, exigem uma intervenção do Conselho. Segundo o Parlamento, embora o artigo 43.º, n.º 3, TFUE vise garantir a fixação rápida dos preços e esta missão fosse, no momento da instauração da PAC, uma exigência importante, a mesma perdeu cada vez mais a sua importância e, na prática, desapareceu.

52 A título subsidiário, o Parlamento alega que, embora o artigo 7.º do regulamento OCM única prossiga objetivos referidos no artigo 43.º, n.º 2, TFUE e no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, a disposição impugnada permanece válida devido à preponderância dos objetivos referidos no artigo 43.º, n.º 2, TFUE no regulamento OCM única.

Apreciação do Tribunal de Justiça

53 Com o seu fundamento único, a República Federal da Alemanha alega que, ao adotar o artigo 7.º do regulamento OCM única com base não no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, mas no artigo 43.º, n.º 2, TFUE, o Parlamento e o Conselho escolheram uma base jurídica errada.

54 A este respeito, antes de mais, há que recordar que, como resulta do artigo 43.º, n.º 2, TFUE, o Parlamento e o Conselho devem adotar, de acordo com o processo legislativo ordinário, designadamente, as «disposições necessárias à prossecução dos objetivos da política comum da agricultura e pescas», ao passo que, de acordo com o artigo 43.º, n.º 3, TFUE, o Conselho, sob proposta da Comissão, adota «as medidas relativas à fixação dos preços, dos direitos niveladores, dos auxílios e das limitações quantitativas, bem como à fixação e à repartição das possibilidades de pesca».

55 Em seguida, há que precisar que as medidas que implicam uma escolha política reservada ao legislador da União em razão do seu caráter necessário à prossecução dos objetivos das políticas comuns da agricultura e da pesca devem ser fundadas no artigo 43.º, n.º 2, TFUE. Em contrapartida, a adoção das medidas relativas à fixação e à repartição das possibilidades de pesca, em conformidade com o artigo 43.º, n.º 3, TFUE, não necessita de proceder a essa escolha, uma vez que se trata de medidas que têm caráter principalmente técnico e que devem ser aplicadas para a execução das disposições adotadas com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE (v., neste sentido, acórdãos de 26 de novembro de 2014, Parlamento e Comissão/Conselho, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, n.º 50, e de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho, C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790, n.ºs 48 e 50).

56 A este respeito, embora o artigo 43.º, n.º 3, TFUE confira ao Conselho o poder de adotar, nomeadamente, atos de execução no domínio em causa, não é menos verdade que esses atos não se confundem, pura e simplesmente, com os atos que conferem competências de execução, na aceção do artigo 291.º, n.º 2, TFUE (acórdão de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho, C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790, n.º 54).

57 Daí resulta que, ao invés do que o Parlamento sustenta, esta disposição confere ao Conselho o poder de adotar atos que vão além do que pode ser considerado um «ato de execução».

58 Além disso, o artigo 43.º, n.º 2, TFUE e o artigo 43.º, n.º 3, TFUE prosseguem finalidades diferentes e têm um âmbito de aplicação específico, pelo que podem ser utilizados separadamente para servir de fundamento à adoção de determinadas medidas no quadro da PAC, sendo certo que, quando adota atos com fundamento no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, o Conselho deve agir no respeito dos limites das suas competências bem como, sendo esse o caso, do quadro jurídico já estabelecido em aplicação do artigo 43.º, n.º 2, TFUE (v., no que respeita à política comum das pescas, aplicável *mutatis mutandis* à PAC, acórdão de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho, C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790, n.º 58).

59 Há que salientar, a este respeito, que, ao invés do que a Comissão alega, não se pode validamente sustentar que o Tribunal de Justiça tenha reconhecido a existência de uma hierarquia entre as duas disposições em questão. Com efeito, a utilização, pelo Tribunal de Justiça, dos termos «sendo esse o caso» permite inferir que o Conselho pode fazer uso das competências que lhe são reconhecidas no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, mesmo quando o legislador da União ainda não estabeleceu um quadro jurídico exercendo as competências que lhe são reconhecidas no artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

60 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o âmbito de aplicação do artigo 43.º, n.º 3, TFUE é suscetível de cobrir medidas que não se limitem à fixação e à repartição das possibilidades de pesca, desde que essas medidas não impliquem uma escolha política reservada ao legislador da União, em razão do seu caráter necessário para prosseguir objetivos respeitantes às políticas comuns da agricultura e das pescas (acórdão de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho, C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790, n.º 59).

61 Por último, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a escolha da base jurídica de um ato da União deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo desse ato (acórdãos de 23 de outubro de 2007, Comissão/Conselho, C-440/05, EU:C:2007:625, n.º 61, e de 26 de novembro de 2014, Parlamento e Comissão/Conselho, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, n.º 51).

62 É à luz destas considerações que há que analisar a questão de saber se o Parlamento e o Conselho podiam escolher o artigo 43.º, n.º 2, TFUE como base jurídica para a adoção do artigo 7.º do regulamento OCM única.

63 Relativamente à finalidade prosseguida no artigo 7.º do regulamento OCM única, é certo que resulta, por um lado, do considerando 10 deste regulamento que, para estabilizar os mercados e assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, foi instituído um sistema de apoio direto e que as medidas adotadas no âmbito deste sistema podem assumir a forma de uma intervenção pública e, por outro lado, do considerando 12 do referido regulamento que há que operar uma distinção entre os limiares de referência e os preços de intervenção.

64 Todavia, na inexistência de qualquer outra precisão por parte do legislador da União, designadamente no artigo 7.º do regulamento OCM única, quanto à alegada importância das escolhas políticas efetuadas através da adoção destes limiares, esses dois elementos não são suscetíveis de demonstrar de forma juridicamente bastante a existência dessa importância.

65 Esta conclusão é corroborada pela circunstância de, tendo em conta a redação do artigo 2.º do regulamento de fixação, os limiares de referência servirem exclusivamente de elementos de base para a fixação dos preços de intervenção para os produtos em questão.

66 Além disso, como salientou o advogado-geral no n.º 83 das suas conclusões, os considerandos 16 e 28 do Regulamento n.º 1234/2007 descrevem, de modo abstrato, a relação entre os preços de referência, agora designados «limiares de referência», e os preços de intervenção, e permitem considerar que os primeiros constituem elementos necessários para o cálculo dos segundos. Uma vez que, de acordo com o considerando 12 do regulamento OCM única, o legislador da União pretendia manter a política de intervenção seguida em cada setor, há que concluir que a relação existente entre os limiares de referência e os preços de intervenção não foi afetada pela adoção do regulamento OCM única.

67 No que respeita ao conteúdo do artigo 7.º do regulamento OCM única, há que recordar que o n.º 1 deste artigo fixa, para os produtos aí referidos, valores monetários por unidade de peso. Ora, a mera circunstância de o legislador da União ter decidido utilizar o termo «limiares», em vez do termo

«preços» utilizado anteriormente, não pode contradizer o facto de que esses valores constituem preços. Além disso, como resulta do artigo 7.º, n.º 2, deste regulamento, os limiares em questão são definidos em função, designadamente, dos «preços» dos fatores de produção.

68 Cumpre acrescentar que, como resulta do n.º 65 do presente acórdão, a redação do artigo 7.º do regulamento OCM única não permite identificar os objetivos prosseguidos pelos limiares de referência que prevê nem determinar se a adoção deste artigo pelo legislador da União implicou uma escolha política reservada a este último em razão do seu caráter necessário para a prossecução dos objetivos da PAC.

69 Além disso, importa salientar que nem o artigo 7.º do regulamento OCM única nem nenhuma outra disposição deste regulamento contêm uma definição do conceito de «limiar de referência». Ora, a inexistência dessa definição, no referido regulamento, quando o conceito de «preço de intervenção» é definido no artigo 15.º do mesmo regulamento, é suscetível de infirmar o argumento do Parlamento de que a determinação dos limiares de referência implica escolhas políticas reservadas ao legislador.

70 A este respeito, resulta do artigo 7.º, n.º 2, do regulamento OCM única que os limiares de referência devem ser revistos com base em critérios objetivos, como a evolução da produção, os custos de produção e as tendências do mercado.

71 Ora, como a República Federal da Alemanha, a República Checa, o Reino Unido e o Conselho sustentam, essa revisão requer apreciações principalmente técnicas e científicas e deve, por isso, ser distinguida das medidas que implicam decisões políticas que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, são reservadas ao legislador da União (v., neste sentido, acórdão de 26 de novembro de 2014, Parlamento e Comissão/Conselho, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, n.º 50). Ora, a apreciação de elementos principalmente técnicos com vista à adoção de medidas relativas à fixação dos preços é uma prerrogativa que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE reserva ao Conselho.

72 Na medida em que não existe nenhum outro elemento no regulamento OCM única que permita estabelecer validamente uma distinção entre a revisão dos limiares em questão e a sua primeira fixação, e tendo em conta a circunstância, salientada no n.º 66 do presente acórdão, de que os preços de intervenção provêm dos limiares de referência, há que concluir que a fixação dos referidos limiares constitui uma medida relativa à fixação dos preços. Por conseguinte, o artigo 7.º do regulamento OCM única devia ter sido adotado com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE.

73 Esta conclusão não é infirmada pelo argumento do Parlamento de que o artigo 7.º do regulamento OCM única prossegue objetivos referidos tanto no artigo 43.º, n.º 2, TFUE como no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, pelo que, tendo em conta a preponderância dos objetivos referidos no artigo 43.º, n.º 2, TFUE, o artigo 7.º deste regulamento não deveria ser anulado.

74 Com efeito, por um lado, como resulta do n.º 31 do presente acórdão, o artigo 7.º do regulamento OCM única é claramente destacável das outras disposições deste regulamento. Por outro lado, como o Tribunal de Justiça declarou no n.º 58 do seu acórdão de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790), o artigo 43.º, n.º 2, TFUE e o artigo 43.º, n.º 3, TFUE prosseguem finalidades diferentes e têm um âmbito de aplicação específico. Por conseguinte, tal como o Conselho deve respeitar os limites das suas competências quando adota medidas com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, o legislador da União deve respeitar os limites das competências que lhe são atribuídas, quando adota medidas com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

75 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que julgar procedente o fundamento único da República Federal da Alemanha.

76 Consequentemente, o artigo 7.º do regulamento OCM única deve ser anulado.

77 Tendo em conta a circunstância de o artigo 2.º do regulamento de fixação se referir explicitamente, para estabelecer os preços de intervenção, aos limiares de referência fixados no artigo 7.º do regulamento OCM única, a anulação deste último artigo esvazia aquele artigo 2.º da sua substância.

78 Por conseguinte, tendo em conta as conexões indissociáveis que unem o artigo 7.º do regulamento OCM única e o artigo 2.º do regulamento de fixação, há que anular igualmente este artigo.

Quanto ao pedido de manutenção dos efeitos das disposições impugnadas

79 Para efeitos da proteção de interesses superiores, e designadamente por razões de proteção da confiança legítima dos exploradores agrícolas, bem como de segurança jurídica, a República Federal da Alemanha pede ao Tribunal de Justiça que mantenha, de acordo com o artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, os efeitos das disposições impugnadas até à entrada em vigor das novas disposições adotadas com a base jurídica adequada. A Comissão defende esta argumentação a título subsidiário.

80 Nos termos do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça pode, quando considerar necessário, indicar quais os efeitos do ato anulado que se devem considerar subsistentes.

81 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, atendendo a motivos relacionados com a segurança jurídica, os efeitos desse ato podem ser mantidos, nomeadamente, quando os efeitos imediatos da sua anulação originarem consequências negativas graves para as pessoas em causa, e a legalidade do ato impugnado não for contestada devido à sua finalidade ou ao seu conteúdo, mas devido a motivos de incompetência do seu autor ou de violação das formalidades essenciais. Esses motivos incluem, em particular, o erro cometido quanto à base jurídica do ato impugnado (acórdão de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho, C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790, n.º 86).

82 No caso em apreço, há que salientar que, de acordo com o artigo 232.º do regulamento OCM única, este último, incluindo o seu artigo 7.º, entrou em vigor no dia da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, que ocorreu em 20 de dezembro de 2013, e é aplicável desde 1 de janeiro de 2014.

83 Ora, na medida em que as disposições em causa fixam os preços em que a intervenção pública deve ser efetuada e que esta última visa garantir a estabilidade dos mercados e assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, a sua anulação com efeito imediato é suscetível de ter graves consequências para as pessoas em causa.

84 Nestas condições, existem importantes motivos de segurança jurídica que justificam que o Tribunal de Justiça dê provimento ao pedido de manutenção dos efeitos jurídicos do artigo 7.º do regulamento OCM única e do artigo 2.º do regulamento de fixação. Além disso, há que salientar que a República Federal da Alemanha não contestou a legalidade do artigo 7.º do regulamento OCM única em razão da sua finalidade ou do seu conteúdo, pelo que não existem, a este respeito, objeções que possam impedir o Tribunal de Justiça de decretar essa manutenção dos efeitos destes artigos.

85 Por conseguinte, há que manter os efeitos do artigo 7.º do regulamento OCM única e do artigo 2.º do regulamento de fixação até à entrada em vigor, num prazo razoável, que não pode exceder cinco meses a contar da data da prolação do presente acórdão, de um novo regulamento com a base jurídica adequada, a saber, o artigo 43.º, n.º 3, TFUE.

Quanto às despesas

86 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República Federal da Alemanha pedido a condenação do Parlamento e do Conselho e tendo sido o presente recurso julgado procedente, há que condená-los nas despesas. Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, a República Checa, o Reino Unido e a Comissão, que intervieram no presente litígio, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) decide:

1) **O artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72 (CEE) n.º 234/79 (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, é anulado.**

2) **O artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 1370/2013 do Conselho, de 16 de dezembro de 2013, que determina medidas sobre a fixação de certas ajudas e restituições relativas à organização comum dos mercados dos produtos agrícolas, é anulado.**

3) **Os efeitos do artigo 7.º do Regulamento n.º 1308/2013 e do artigo 2.º do Regulamento n.º 1370/2013 são mantidos até à entrada em vigor, num prazo razoável, que não pode exceder cinco meses a contar da data da prolação do presente acórdão, de um novo regulamento com a base jurídica adequada, a saber, o artigo 43.º, n.º 3, TFUE.**

4) **O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia são condenados nas despesas.**

5) **A República Checa, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas