ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

22 de Novembro de 2001 *

No processo C-110/97,

Reino dos Países Baixos, representado por M. A. Fierstra, na qualidade de agente,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por R. Torrent, J. Huber e G. Houttuin, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrido,

apoiado por

Reino de Espanha, representado por L. Pérez de Ayala Becerril, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

por

República Francesa, representada por K. Rispal-Bellanger e C. Chavance, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

* Língua do processo: neerlandês.

por

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por F. Quadri, avvocatessa dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

e por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por T. van Rijn, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes,

que tem por objecto a anulação do Regulamento (CE) n.° 304/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997, que instaura medidas de protecção relativamente à importação de arroz originário dos países e territórios ultramarinos (JO L 51, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann e F. Macken (relatora), presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen e V. Skouris, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 7 de Novembro de 2000, na qual o Reino dos Países Baixos foi representado por M. A. Fierstra, o Conselho por G. Houttuin, o Reino de Espanha por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, a República Italiana por F. Quadri e a Comissão por T. van Rijn,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Março de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Março de 1997, o Reino dos Países Baixos pediu, nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.°, segundo parágrafo, CE), a anulação do Regulamento (CE) n.° 304/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997, que instaura medidas de protecção relativamente à importação de arroz originário dos países e territórios ultramarinos (JO L 51, p. 1).

2 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça no mesmo dia, o recorrente apresentou um pedido de medidas provisórias.

3 Nesse requerimento solicitava:

— a título principal, a suspensão da execução do Regulamento n.º 304/97 relativamente às importações de arroz originário das Antilhas Neerlandesas e de Aruba,

— a título subsidiário, a fixação do contingente de arroz originário das Antilhas Neerlandesas e de Aruba susceptível de ser importado numa quantidade no mínimo igual à do contingente do arroz originário dos países terceiros mais favorecidos susceptível de ser importado na Comunidade com isenção de direitos aduaneiros,

— a título mais subsidiário, que seja previsto que o Reino dos Países Baixos e o Conselho da União Europeia negociem um acordo quanto ao preço mínimo a que o arroz descascado originário das Antilhas Neerlandesas e de Aruba pode ser importado na Comunidade, com o preenchimento de determinadas condições desenvolvidas pelo Reino dos Países Baixos, e comuniquem o resultado dessas negociações ao presidente do Tribunal de Justiça, para decisão, no prazo de sete dias após chegarem a acordo,

— a título completamente subsidiário, que sejam tomadas as medidas julgadas adequadas.

4 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1997, Países Baixos/Conselho (C-110/97 R, Colect., p. I-1795), este pedido foi indeferido.

5 Por despachos de 13 de Junho e 17 de Setembro de 1997, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana e a Comissão das Comunidades Europeias foram autorizadas a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

Enquadramento jurídico

O Tratado CE

6 Nos termos do artigo 3.°, alínea r), do Tratado CE [que passou, após alteração, a artigo 3.°, n.° 1, alínea s), CE], a acção da Comunidade implica a associação dos países e territórios ultramarinos (a seguir «PTU»), tendo por objectivo incrementar as trocas comerciais e prosseguir em comum o esforço de desenvolvimento económico e social.

7 Nos termos do artigo 227.°, n.° 3, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 299.°, n.° 3, CE), os PTU constantes do anexo IV do Tratado CE (que passou, após alteração, a anexo II CE) são objecto do regime de associação definido na parte IV do referido Tratado. As Antilhas Neerlandesas são mencionadas no referido anexo.

8 O artigo 228.°, n.° 7, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 300.°, n.° 7, CE) dispõe que os acordos celebrados nas condições definidas no referido artigo são vinculativos para as instituições da Comunidade e os Estados-Membros.

9 A parte IV do Tratado CE, intitulada «A associação dos países e territórios ultramarinos», agrupa, designadamente, os artigos 131.° (que passou, após alteração, a artigo 182.° CE), 132.° (actual artigo 183.° CE), 133.° (que passou, após alteração, a artigo 184.° CE), 134.° (actual artigo 185.° CE) e 136.° (que passou, após alteração, a artigo 187.° CE).

10 Nos termos do artigo 131.°, segundo e terceiro parágrafos, do Tratado, a associação dos PTU à Comunidade Europeia tem por finalidade promover o desenvolvimento económico e social dos PTU e estabelecer relações económicas estreitas entre eles e a Comunidade no seu conjunto. Em conformidade com os princípios enunciados no preâmbulo do Tratado CE, a associação deve servir, fundamentalmente, para favorecer os interesses dos habitantes dos PTU e para fomentar a sua prosperidade, de modo a conduzi-los ao desenvolvimento económico, social e cultural a que aspiram.

11 O artigo 132.°, n.° 1, do Tratado dispõe que os Estados-Membros aplicarão às suas trocas comerciais com os PTU o mesmo regime que aplicam entre si por força do Tratado.

12 O artigo 133.°, n.° 1, do Tratado prevê que as importações originárias dos PTU beneficiarão, ao entrarem nos Estados-Membros, da eliminação total dos direitos aduaneiros que, nos termos do Tratado, se deve progressivamente realizar entre os Estados-Membros.

13 Segundo o artigo 134.° do Tratado, se o nível dos direitos aplicáveis às mercadorias provenientes de um país terceiro, ao entrarem num PTU, for, em consequência da aplicação do n.° 1 do artigo 133.° do Tratado, de ordem a provocar desvios de tráfego em prejuízo de qualquer Estado-Membro, este pode pedir à Comissão que proponha aos outros Estados-Membros as medidas necessárias para sanarem tal situação.

14 O artigo 136.° do Tratado prevê que o Conselho, deliberando por unanimidade, aprovará, a partir dos resultados conseguidos no âmbito da associação entre os PTU e a Comunidade e com base nos princípios enunciados no Tratado, as disposições relativas às modalidades e ao processo de associação entre os PTU e a Comunidade.

A Decisão 91/482/CEE

15 O Conselho, ao abrigo do artigo 136.° do Tratado, adoptou, em 25 de Julho de 1991, a Decisão 91/482/CEE, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia (JO L 263, p. 1; a seguir «decisão PTU»).

16 Nos termos do artigo 101.°, n.° 1, da decisão PTU, os produtos originários dos PTU podem ser importados na Comunidade com isenção de direitos aduaneiros e de encargos de efeito equivalente.

17 De acordo com o artigo 6.°, n.° 2, do anexo II da decisão PTU, quando produtos inteiramente obtidos na Comunidade ou nos Estados ACP (Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico) sejam objecto de complementos de fabrico ou de transformações nos PTU, são considerados como tendo sido inteiramente obtidos nos PTU.

18 Por derrogação ao princípio enunciado no artigo 101.°, n.° 1, o artigo 109.°, n.° 1, da decisão PTU autoriza a Comissão a adoptar as medidas de protecção necessárias «[s]e da aplicação da [referida] decisão resultarem perturbações graves num sector de actividade económica da Comunidade ou de um ou mais Estados-Membros ou o comprometimento da sua estabilidade financeira externa,

ou ainda se surgirem dificuldades que ameacem deteriorar um sector de actividade da Comunidade ou de uma das suas regiões».

19 Nos termos do artigo 109.°, n.° 2, para aplicação do disposto no n.° 1, devem escolher-se prioritariamente as medidas que provoquem o mínimo de perturbações no funcionamento da associação e da Comunidade. Essas medidas não devem exceder o estritamente indispensável para sanar as dificuldades que se tenham manifestado.

20 Em conformidade com o artigo 1.°, n.os 5 e 7, do anexo IV da decisão PTU, qualquer Estado-Membro pode submeter à apreciação do Conselho a decisão da Comissão de instituir medidas de protecção no prazo de dez dias úteis após a data da comunicação desta decisão. Nesse caso, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode tomar uma decisão diferente no prazo de vinte e um dias úteis.

O Regulamento (CE) n.° 21/97

21 Em 29 de Novembro e 10 de Dezembro de 1996, os Governos italiano e espanhol solicitaram à Comissão que instituísse medidas de protecção no que respeita ao arroz originário dos PTU.

22 Ao abrigo do artigo 109.° da decisão PTU, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.° 21/97, de 8 de Janeiro de 1997, que instaura medidas de protecção relativas à importação de arroz originário dos países e territórios ultramarinos (JO L 5, p. 24).

23 O artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 21/97 introduzia um contingente pautal que permitia a importação de arroz originário dos PTU, do código NC 1006, com isenção de direitos aduaneiros, até ao limite de 4 594 toneladas de arroz originário de Montserrat, de 1 328 toneladas de arroz originário das ilhas Turks e Caicos e 36 728 toneladas de arroz originário de outros PTU.

24 O Regulamento n.° 21/97 era, nos termos do seu artigo 7.°, segundo parágrafo, aplicável de 1 de Janeiro a 30 de Abril de 1997.

25 Posteriormente, o Governo do Reino Unido, ao abrigo do artigo 1.°, n.° 5, do anexo IV da decisão PTU, submeteu à apreciação do Conselho o Regulamento n.° 21/97, solicitando-lhe que aumentasse o contingente atribuído a Montserrat e às ilhas Turks e Caicos.

26 Por carta de 21 de Janeiro de 1997, o Governo neerlandês informou que também se opunha ao Regulamento n.° 21/97 e convidou o Conselho a adoptar outra decisão.

O Regulamento n.° 304/97

27 Em 17 de Fevereiro de 1997, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 304/97 que, nos termos do seu artigo 7.°, n.° 1, revoga o Regulamento n.° 21/97.

28 Em substância, o regulamento do Conselho difere do da Comissão num único aspecto, ou seja, o volume do contingente previsto para Montserrat e para as ilhas Turks e Caicos.

29 O artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 304/97 estabelece:

«As importações para a Comunidade de arroz originário dos PTU, do código NC 1006, que beneficiam da isenção de direitos aduaneiros, são limitadas, durante o período de 1 de Janeiro a 30 de Abril de 1997, aos volumes a seguir indicados, expressos em equivalente-arroz descascado:

a) 8 000 toneladas de arroz originário de Montserrat e das ilhas Turks e Caicos, discriminadas do seguinte modo:

— 4 594 toneladas originárias de Montserrat, e

— 3 406 toneladas originárias de Montserrat ou das ilhas Turks e Caicos;

b) 36 728 toneladas de arroz originário dos outros PTU.»

30 O Regulamento n.º 304/97 era aplicável, por força do seu artigo 8.º, segundo parágrafo, de 1 de Janeiro a 30 de Abril de 1997, salvo no que respeita ao artigo 1.º, n.º 1, alínea a), segundo travessão, que só era aplicável a partir da data de entrada em vigor do referido regulamento, em 21 de Fevereiro de 1997, data da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

O mercado comunitário do arroz

31 É feita uma distinção entre o arroz do tipo japónica e o arroz do tipo índica.

32 Na Comunidade, os países produtores de arroz são essencialmente a França, a Espanha e a Itália. Cerca de 80% do arroz produzido na Comunidade é arroz japónica e 20% arroz índica. O arroz japónica é consumido, sobretudo, nos Estados-Membros meridionais, enquanto o arroz índica é sobretudo consumido nos Estados-Membros setentrionais.

33 Tendo excedentes de produção de arroz japónica, a Comunidade é, de uma forma global, exportadora desse tipo de arroz. Em contrapartida, não produz arroz índica em quantidade suficiente para satisfazer as suas próprias necessidades sendo, em termos globais, importadora desse tipo de arroz.

34 Para poder ser consumido, o arroz deve ser transformado. Após ter sido colhido, é descascado, e em seguida polido em diversas etapas.

35 O valor unitário do arroz aumenta em cada estádio da sua transformação. Por outro lado, a transformação do arroz acarreta uma diminuição do seu peso inicial.

36 Distinguem-se geralmente quatro estádios de transformação:

— o arroz *paddy*: trata-se do arroz como colhido, ainda impróprio para consumo;

— o arroz descascado (também denominado arroz pardo): trata-se do arroz cuja casca foi eliminada, próprio para consumo, mas que é igualmente susceptível de transformação ulterior;

— o arroz semibranqueado (também denominado arroz parcialmente polido): trata-se do arroz a que se retirou uma parte do pericarpo. É um produto semiacabado geralmente vendido para ser transformado e não para ser consumido;

— o arroz branqueado (também denominado arroz polido): trata-se do arroz inteiramente transformado a que se eliminou totalmente a casca e o pericarpo.

37 A transformação do arroz *paddy* em arroz branqueado pode processar-se numa única ou em diversas fases. Por conseguinte, o arroz *paddy,* o arroz descascado e o arroz semibranqueado podem todos servir como matéria-prima aos produtores de arroz branqueado.

38 A Comunidade só produz arroz branqueado, enquanto as Antilhas Neerlandesas só produzem arroz semibranqueado. O arroz semibranqueado originário das Antilhas Neerlandesas deve portanto ser objecto de uma última transformação para ser consumido na Comunidade.

39 Diversas sociedades estabelecidas nas Antilhas Neerlandesas procedem aí à transformação do arroz descascado proveniente do Suriname e da Guiana em arroz semibranqueado.

40 Essa operação de transformação basta para conferir a esse arroz a qualidade de produto originário dos PTU, de acordo com as regras enunciadas no anexo II da decisão PTU.

O recurso

41 O Governo neerlandês conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne anular o Regulamento n.º 304/97 e condenar o Conselho nas despesas.

42 Em apoio do seu recurso, o Governo neerlandês invoca cinco fundamentos assentes, respectivamente, na violação do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU, na violação do artigo 109.º, n.º 2, da mesma decisão, na existência de desvio de poder, no desrespeito do processo de revisão das medidas de protecção previsto no anexo IV da decisão PTU e, por último, na violação do artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE).

43 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne julgar o recurso inadmissível ou improcedente e condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas.

44 O Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana e a Comissão, intervenientes, concluem pedindo que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso e condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas.

Quanto ao primeiro fundamento, assente na violação do artigo 109.°, n.° 1, da decisão PTU

Quanto à primeira vertente

45 Na primeira vertente deste fundamento, o Governo neerlandês alega que o Conselho, erradamente, considerou que o artigo 109.° da decisão PTU conferia o poder de instituir medidas de protecção por razões decorrentes das quantidades ou do nível de preços dos produtos originários dos PTU importados para a Comunidade.

46 Sublinha que o artigo 132.° do Tratado fixa aos Estados-Membros o objectivo de aplicarem às suas trocas comerciais com os PTU o regime que aplicam entre eles por força do Tratado. Nestas circunstâncias, mesmo um baixo preço de custo dos produtos originários dos PTU não podia conduzir, na relação PTU-CE, à adopção de medidas de protecção.

47 Quanto ao aumento das importações de arroz originário dos PTU, o Governo neerlandês sustenta que, como o incremento das trocas comerciais com os PTU constitui, por força do artigo 3.°, alínea r), do Tratado, uma das finalidades do regime PTU, o volume das importações de arroz originário dos PTU não podia constituir fundamento para a adopção de medidas de protecção.

48 O Governo neerlandês reconhece que o Conselho pode adoptar medidas de protecção, embora só quando se encontrem satisfeitas as condições enunciadas no artigo 134.° do Tratado.

49 A este propósito, importa recordar, a título preliminar, a natureza da associação com os PTU prevista pelo Tratado. Esta associação é objecto de um regime definido na parte IV do Tratado (artigos 131.° a 136.°), de forma que as disposições gerais do Tratado não são aplicáveis aos PTU sem uma referência expressa (v. acórdão de 12 de Fevereiro de 1992, Leplat, C-260/90, Colect., p. I-643, n.° 10).

50 Nos termos do artigo 131.° do Tratado, a finalidade dessa associação é promover o desenvolvimento económico e social dos PTU e estabelecer relações económicas estreitas entre eles e a Comunidade no seu conjunto.

51 O artigo 132.° do Tratado define os objectivo da associação, ao dispor, designadamente, que os Estados-Membros aplicam às suas trocas comerciais com os PTU o mesmo regime que aplicam entre si, enquanto cada PTU aplica às suas trocas comerciais com os Estados-Membros e os outros PTU o regime que aplica ao Estado europeu com que mantenha relações especiais.

52 Este regime de associação com os PTU é favorável a estes países e territórios, cujo desenvolvimento económico e social visa promover. Esta atitude favorável reflecte-se, em especial, na isenção aduaneira válida para as mercadorias originárias dos PTU, no momento da sua importação para a Comunidade (v. acórdão de 26 de Outubro de 1994, Países Baixos/Comissão, C-430/92, Colect., p. I-5197, n.° 22).

53 Todavia, da jurisprudência do Tribunal de Justiça resulta igualmente que o Conselho, quando adopta medidas ao abrigo do artigo 136.°, segundo parágrafo, do Tratado, deve ter em conta não apenas os princípios que figuram na parte IV do Tratado, mas também os outros princípios de direito comunitário, incluindo os que se referem à política agrícola comum (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Fevereiro de 1999, Antillean Rice Mills e o./Comissão, C-390/95 P,

Colect., p. I-769, n.º 37, e de 8 de Fevereiro de 2000, Emesa Sugar, C-17/98, Colect., p. I-675, n.º 38).

54 De resto, esta conclusão está em conformidade com os artigos 3.º, alínea r), e 131.º do Tratado, que prevêem que a Comunidade promova o desenvolvimento económico e social dos PTU, sem que esta promoção implique, no entanto, uma obrigação de privilegiar estes últimos (acórdão do Tribunal de Justiça Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, n.º 38).

55 Ao efectuar a ponderação dos diferentes objectivos fixados pelo Tratado, o Conselho, que dispõe, para esse efeito, de um vasto poder de apreciação, correspondente às responsabilidades políticas que lhe são conferidas pelos artigos do Tratado, como o artigo 136.º, pode ser levado, em caso de necessidade, a diminuir certas vantagens anteriormente concedidas aos PTU (v. acórdão Emesa Sugar, já referido, n.º 39).

56 Daqui decorre que o Conselho, quando considere que as importações de arroz originário dos PTU causam ou podem causar, pelo efeito conjugado das quantidades importadas e dos níveis de preço praticados, perturbações graves no mercado comunitário do arroz, pode ser levado, por derrogação ao princípio enunciado nos artigos 132.º, n.º 1, do Tratado, e 101.º, n.º 1, da decisão PTU, a reduzir determinadas vantagens anteriormente concedidas aos PTU.

57 O argumento do Governo neerlandês segundo o qual, por força do artigo 132.º do Tratado, as vantagens atribuídas aos PTU no quadro da realização progressiva da associação não podem ser postas em causa por razões atinentes às quantidades ou ao nível dos preços dos produtos originários dos PTU importados para a Comunidade não pode, portanto, ser acolhido.

58 Por outro lado, contrariamente ao que o Governo neerlandês sustenta, a competência do Conselho para adoptar medidas de protecção não está limitada à hipótese prevista no artigo 134.° do Tratado. Com efeito, esta disposição apenas respeita a uma situação específica. Não visa restringir a competência geral do Conselho, inscrita no artigo 136.°, segundo parágrafo, do Tratado, para definir as modalidades de concretização da associação atendendo a todos os princípios do Tratado (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, n.° 41).

59 Assim, a primeira vertente do primeiro fundamento não pode ser acolhida.

Quanto à segunda vertente

60 Na segunda vertente do mesmo fundamento, o Governo neerlandês sustenta que era manifestamente inexacto concluir, como se fez no preâmbulo do Regulamento n.° 304/97, que o arroz originário dos PTU era importado a preços de tal modo baixos e em quantidades de tal modo grandes que causava ou podia causar perturbações no mercado comunitário do arroz. De acordo com esse governo, o Conselho não procedeu, de forma juridicamente válida, a um apuramento dos factos que lhe permitisse determinar se as condições de aplicação do artigo 109.° da decisão PTU se encontravam preenchidas e se era, portanto, oportuno adoptar medidas de protecção.

61 A título preliminar, importa recordar que da jurisprudência do Tribunal de Justiça resulta que as instituições comunitárias dispõem de um vasto poder de apreciação para a aplicação do artigo 109.° da decisão PTU (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, n.° 48).

62 Perante um poder tão vasto, incumbe ao juiz comunitário limitar-se a examinar se o exercício desse poder não está viciado por erro manifesto ou por desvio de poder ou ainda se as instituições comunitárias não ultrapassaram manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v. acórdão do Tribunal de Justiça Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, n.° 48; v. também, neste sentido, acórdãos de 17 de Janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão, 11/82, Colect., p. 207, n.° 40, e de 12 de Julho de 2001, Jippes e o., C-189/01, Colect., p. I-5689, n.° 80).

63 Esta limitação da fiscalização do juiz comunitário impõe-se particularmente se, como no caso em apreço, as instituições comunitárias forem levadas a efectuar arbitragens entre interesses divergentes e, assim, a fazer opções no âmbito das decisões políticas que se prendem com as suas responsabilidades (v., neste sentido, acórdão Emesa Sugar, já referido, n.° 53).

Quanto às quantidades de arroz originário dos PTU importadas para a Comunidade

64 O Governo neerlandês sublinha que a produção comunitária de arroz índica durante as campanhas de 1992/1993 a 1996/1997 foi insuficiente para satisfazer as necessidades comunitárias e que era necessário sanar esse défice estrutural através das importações. Nestas circunstâncias, o volume das importações de arroz originário dos PTU não podia, em seu entender, nem perturbar nem ameaçar perturbar o mercado comunitário do arroz.

65 Alega, além disso, que, durante o período de aplicação das medidas de protecção, as quantidades de arroz originário das Antilhas Neerlandesas importadas para a Comunidade foram claramente inferiores às de 1996 mas que, apesar dessa importante diminuição, o preço do arroz índica comunitário continuou a baixar.

66 Por outro lado, o Governo neerlandês sustenta que existem outras causas, demonstráveis, para as perturbações do mercado comunitário do arroz. A maior parte do arroz índica importado para a Comunidade tê-lo-ia sido a partir de países terceiros que não os PTU e, desde a campanha de 1995/1996, as importações provenientes desses países teriam ainda aumentado.

67 O Conselho e as intervenientes alegam que, durante as campanhas de 1992/1993 a 1995/1996, as importações de arroz originário dos PTU triplicaram. Este importante crescimento, conjugado com o enorme potencial de produção dos PTU, foi determinante para a adopção das medidas de protecção, especialmente porque a decisão PTU conferiu a determinados operadores económicos a possibilidade de introduzirem na Comunidade, com isenção de direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente, arroz proveniente do Suriname e da Guiana, desde que uma primeira transformação nas Antilhas Neerlandesas permitisse considerar esse arroz como originário de um PTU.

68 A este propósito, importa sublinhar, em primeiro lugar, que, tal como o Conselho pôde considerar com base nos dados do Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat) relativos às campanhas de 1992/1993 a 1995/1996, as importações de arroz originário dos PTU aumentaram muito e de forma rápida durante essas campanhas, pois passaram, em toneladas, de 77 000 toneladas em 1992/1993 para mais de 212 000 toneladas em 1995/1996 e, em termos de percentagem das importações totais de arroz, de 31% para mais de 40%.

69 Aliás, o Governo neerlandês reconheceu que, a partir da aplicação da decisão PTU, as importações de arroz de tipo índica originário dos PTU aumentaram de forma constante, embora considere que, perante a insuficiência da produção comunitária de arroz índica para satisfazer as necessidades de consumo comunitário, este aumento não podia justificar a adopção de medidas de protecção.

70 Importa observar, em segundo lugar, que, no quadro da política agrícola comum, a Comunidade incitou os agricultores comunitários a abandonarem a cultura de arroz japónica em favor da de arroz índica, a fim de proceder a uma reconversão do sector rizícola. Foi com este objectivo que foi adoptado o Regulamento (CEE) n.º 3878/87 do Conselho, de 18 Dezembro de 1987, relativo à ajuda à produção para determinadas variedades de arroz (JO L 365, p. 3), por diversas vezes modificado e mais tarde substituído, a partir da campanha de 1996/1997, pelo Regulamento (CE) n.º 3072/95 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1995, que estabelece a organização comum de mercado do arroz (JO L 329, p. 18). O Regulamento n.º 304/97 visava expressamente, como resulta do seu oitavo considerando, limitar as importações a baixo preço de arroz originário dos PTU, a fim de não comprometer esta reconversão.

71 Nestas circunstâncias, o Conselho podia legitimamente considerar que essa orientação da política agrícola comum, que não foi contestada pelo Governo neerlandês, ficaria comprometida se os PTU fossem autorizados a satisfazer a integralidade da procura comunitária de arroz índica.

72 Assim, o Governo neerlandês não demonstrou que o Conselho cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que as importações de arroz originário dos PTU sofreram um forte aumento e que esse aumento implicava a introdução de um contingente pautal para que as importações de arroz originário dos PTU para a Comunidade se mantivessem dentro de limites compatíveis com o equilíbrio do mercado comunitário.

Quanto ao preço do arroz originário dos PTU importado para a Comunidade

73 O Governo neerlandês alega que a afirmação, no preâmbulo do Regulamento n.º 304/97, de que o arroz originário dos PTU é oferecido no mercado comunitário a um preço inferior àquele a que pode ser oferecido o arroz comunitário, tendo em conta o estádio de transformação considerado, é manifestamente inexacta.

74 Considera que, como os produtores comunitários não produzem arroz semibranqueado, é necessário, para que os preços possam ser comparados, calcular um preço equivalente branqueado para o arroz originário dos PTU. Como se trata da escolha da base de comparação para o preço equivalente branqueado, entende que não se deve tomar em consideração as importações de arroz *paddy* originário dos PTU. Com efeito, enquanto o arroz comunitário comercializado no estádio de arroz *paddy* é directamente transformado em arroz branqueado pelos compradores, o arroz *paddy* originário dos PTU, por seu lado, sofre uma transformação em dois tempos: primeiro, uma transformação em arroz semibranqueado nos PTU, em seguida, uma transformação em arroz branqueado na Comunidade. O preço equivalente branqueado do arroz *paddy* originário dos PTU incluía, portanto, um custo suplementar relativamente ao preço do arroz branqueado comunitário, que corresponde à margem de lucro do transformador intermediário.

75 O Conselho, por seu lado, remete para os dados fornecidos pelo Eurostat para demonstrar como o preço do arroz índica sofreu uma baixa brutal nos mercados italiano e espanhol a partir do mês de Outubro de 1996, para se estabilizar a um nível consideravelmente inferior ao preço de intervenção.

76 Quanto à comparabilidade do arroz comunitário e do arroz importado dos PTU, a Comissão e os Governos espanhol e francês sustentam que as comparações devem efectuar-se de forma homogénea, ou seja, a nível do arroz semibranqueado ou do arroz descascado, porque é a esses níveis de transformação que funciona a concorrência entre os arrozes de diferentes origens, e não ao nível do arroz branqueado. Segue-se que o facto de a transformação do arroz originário dos PTU exigir um escalão suplementar é irrelevante. Do ponto de vista económico, este escalão não era de certo necessário pois o arroz semibranqueado originário dos PTU sofria nas fábricas de descasque de arroz da Comunidade o mesmo tipo de transformação que o arroz descascado comunitário (ou o dos países terceiros).

77 No acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Setembro de 1995, Antillean Rice Mills e o./Comissão (T-480/93 e T-483/93, Colect., p. II-2305), o Tribunal considerou, aliás, que a Comissão não cometera erro manifesto de apreciação ao comparar os preços na fase do arroz semibranqueado.

78 O Conselho alega que, na perspectiva da situação do mercado comunitário do arroz índica, em que dois factores cumulativos, ou seja, o aumento das quantidades de arroz originário dos PTU importadas para a Comunidade e a baixa dos preços no mercado comunitário, interagiam, se impunha a medida de protecção. O aumento desmedido das importações de arroz originário dos PTU implicara uma nova baixa brutal do preço do arroz índica comunitário em 1996, que o situava bem abaixo do preço de intervenção, e implicara uma iniciativa urgente do Conselho com vista a proteger a coerência da política agrícola comum.

79 A Comissão também considera que a ameaça de perturbações no mercado comunitário do arroz ficara suficientemente provada pelas fortes baixas de preço do arroz comunitário verificadas no Outono de 1996.

80 A este propósito, importa antes de mais sublinhar, como o advogado-geral sublinhou no n.º 97 das suas conclusões, que as divergências entre as estimativas do Governo neerlandês, por um lado, e as do Conselho e dos intervenientes, por outro, têm a sua origem nas escolhas diametralmente opostas que fizeram no que respeita à fase de transformação em função da qual os preços das matérias-primas devem ser comparados e aos métodos de cálculo dos preços adoptados, designadamente no que respeita à taxa de conversão que deve ser utilizada entre os diferentes níveis de transformação.

81 Todavia, como se referiu no n.º 38 do presente acórdão, o arroz originário das Antilhas Neerlandesas que é exportado para a Comunidade, para aí ser transformado em arroz branqueado, é arroz semibranqueado. Assim, para os produtores comunitários de arroz branqueado, está em concorrência com o arroz *paddy* comunitário.

82 Daqui resulta que, como a Comissão e os Governos francês e espanhol alegam, o facto de se comparar os preços do arroz originário dos PTU com os do arroz comunitário, na fase do arroz semibranqueado, calculando para o efeito um

preço equivalente semibranqueado para o arroz comunitário, não é erróneo, pois essa comparação efectua-se precisamente no estádio em que a concorrência funciona.

83 Por último, resulta dos autos que o preço do arroz índica no mercado italiano desceu de 364 ecus/tonelada em Outubro de 1996 para 319 ecus/tonelada em Dezembro de 1996, ou seja, um preço inferior em mais de 30 ecus ao preço de intervenção.

84 Atendendo a estes elementos, o Governo neerlandês não demonstrou que o Conselho cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar, no preâmbulo do Regulamento n.º 304/97, que o arroz originário dos PTU era oferecido no mercado comunitário a um preço inferior àquele a que podia ser oferecido o arroz comunitário, tendo em conta o estádio de transformação considerado.

Quanto à existência de um nexo de causalidade entre a importação de arroz originário dos PTU e as perturbações no mercado comunitário

85 Por último, relativamente ao nexo de causalidade entre a importação de arroz originário dos PTU e as perturbações no mercado comunitário, o Governo neerlandês alega que o Conselho não fez prova da existência de tal nexo. Os preços do mercado mundial eram sensivelmente inferiores aos do arroz originário dos PTU e, nesse contexto, a importação de arroz proveniente dos países terceiros (designadamente, dos Estados Unidos da América e do Egipto) com isenção dos direitos de importação teve uma grande influência no mercado comunitário do arroz.

86 Em resposta, o Conselho e os intervenientes sublinham que, no domínio da aplicação do artigo 109.º da decisão PTU, o Conselho goza de um amplo poder de apreciação e que, no caso em apreço, pôde razoavelmente concluir que as importações em causa, pelo efeito conjugado das quantidades importadas e dos

níveis de preços praticados, provocavam perturbações no mercado comunitário do arroz.

87 Referindo-se ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, observam que o Tribunal de Primeira Instância entendeu que a Comissão podia considerar, com base numa diminuição notável do preço do arroz comunitário acompanhada de uma aumento considerável das importações de arroz originário dos PTU, que se encontravam satisfeitas as condições de aplicação do artigo 109.°, n.° 1, da decisão PTU. Assim, consideram que, para adoptar medidas de protecção, basta que existam indícios sérios de que as importações de produtos originários dos PTU causam ou podem causar perturbações na Comunidade.

88 A título preliminar, importa recordar que a Comissão pode, nos termos do artigo 109.°, n.° 1, da decisão PTU, adoptar medidas de protecção se a aplicação da decisão PTU perturbar gravemente um sector de actividade económica da Comunidade ou de um ou vários Estados-Membros ou comprometer a sua estabilidade financeira externa, ou se surgirem dificuldades que possam provocar a deterioração de um sector de actividade da Comunidade ou de uma sua região.

89 No que respeita, por um lado, ao argumento do Governo neerlandês de que o risco de perturbações no mercado comunitário do arroz não era imputável às importações de arroz originário dos PTU, mas sim aos contingentes pautais abertos ao abrigo do Regulamento (CE) n.° 1522/96 do Conselho, de 24 de Julho de 1996, relativo à abertura e modo de gestão de determinados contingentes pautais de importação de arroz e de trincas de arroz (JO L 190, p. 1), importa esclarecer que, quando o Conselho adoptou o Regulamento n.° 304/97, o Regulamento n.° 1522/96, que autoriza a importação para a Comunidade de arroz índica proveniente de países terceiros com isenção dos direitos aduaneiros, não era, em grande parte, aplicável. Com efeito, como a Comissão refere nas suas observações, as quantidades do contingente OMC destinadas pelo Regulamento n.° 1522/96 aos Estados Unidos, que representam, relativamente ao arroz

branqueado ou semibranqueado, mais da metade do contingente total instituído por esse regulamento, não tinham sido ainda liberadas, por não existir acordo com os Estados Unidos acerca das modalidades de exportação.

90 Por outro lado, embora as importações de arroz proveniente dos países terceiros afectassem o mercado comunitário do arroz, é certo que o Conselho podia razoavelmente considerar, atentos os dados relativos ao aumento das importações de arroz originário dos PTU e o preço desse arroz, que existia uma relação entre as referidas importações e as perturbações ou o risco de perturbações no mercado comunitário do arroz.

91 A notável diminuição do preço do arroz comunitário associada a um aumento considerável das importações de arroz originário dos PTU constituíam, com efeito, indícios sérios de que as referidas importações provocavam ou podiam provocar problemas graves no mercado comunitário do arroz.

92 Atendendo ao amplo poder de apreciação das instituições comunitárias no domínio da aplicação do artigo 109.° da decisão PTU e atento o facto de esse poder de apreciação se aplicar não só à natureza e ao alcance das disposições a adoptar, mas também, em certa medida, ao apuramento dos dados de base (v., neste sentido, acórdãos de 19 de Novembro de 1998, Reino Unido/Conselho, C-150/94, Colect., p. I-7235, n.° 55, e de 6 de Julho de 2000, Eridania, C-289/97, Colect., p. I-5409, n.° 48), não se podia considerar que o Conselho procedeu a uma apreciação manifestamente errónea dos elementos de que dispunha no momento da adopção do Regulamento n.° 304/97.

93 A segunda vertente do primeiro fundamento é, portanto, improcedente.

94 Do que precede resulta que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, assente na violação do artigo 109.°, n.° 2, da decisão PTU

95 Através do seu segundo fundamento, que se divide em quatro vertentes, o Governo neerlandês sustenta que o Conselho violou o artigo 109.°, n.° 2, da decisão PTU.

Quanto à primeira vertente

96 Na primeira vertente deste fundamento, o Governo neerlandês alega que o Regulamento n.° 304/97 viola o artigo 109.°, n.° 2, da decisão PTU ao infringir a ordem de preferência Estados-Membros/PTU/Estados ACP/países terceiros. Este regulamento colocou os PTU numa posição desfavorável relativamente aos Estados ACP e aos países terceiros, ao permitir que estes exportem para o território comunitário uma maior quantidade de arroz do que a possível a partir dos PTU.

97 Segundo o Governo neerlandês, enquanto o artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 304/97 limitava a 44 728 toneladas em equivalente de arroz descascado a quantidade de arroz originário dos PTU que podia ser importada para a Comunidade com isenção de direitos aduaneiros durante o período em causa, o Regulamento n.° 1522/96 permitia, durante o mesmo período, a importação de 69 488 toneladas em equivalente de arroz descascado com isenção de direitos aduaneiros a partir de países terceiros. Assim, o Governo neerlandês sustenta que a quantidade de arroz proveniente de determinados países terceiros que podia ser importada com isenção de direitos ao abrigo do Regulamento n.° 1522/96 era,

por si só, maior do que a quantidade de arroz originário dos PTU que podia ser importada nos termos do Regulamento n.º 304/97.

98 O Conselho e a Comissão alegam que a comparação efectuada pelo Governo neerlandês assenta numa base errónea. O Conselho sublinha que o contingente previsto pelo Regulamento n.º 1522/96 consiste em 63 000 toneladas de arroz branqueado ou semibranqueado por ano, ou seja, 91 000 toneladas em equivalente de arroz descascado. Em contrapartida, o contingente previsto pelo Regulamento n.º 304/97 fora fixado em 44 728 toneladas em equivalente de arroz descascado para os quatro primeiros meses de 1997. Tendo em consideração o facto de que, de acordo com as estatísticas do Eurostat, 26,195% das importações de arroz originário dos PTU para a Comunidade ocorrem durante os quatro primeiros meses do ano, o contingente teórico PTU podia ser avaliado numa quantidade anual de cerca de 170 750 toneladas, ou seja, quase o triplo do contingente previsto no Regulamento n.º 1522/96.

99 Perante os dados que o Conselho apresentou durante o processo, a Comissão e o Governo espanhol alegam que as importações de arroz originário dos PTU, longe de serem prejudicadas relativamente às importações provenientes de países terceiros, encontravam-se numa posição incontestavelmente vantajosa.

100 A este propósito, cabe recordar que, tal como resulta dos n.os 61 a 63 do presente acórdão, ao juiz comunitário cabe apenas examinar se o Conselho, que no caso em apreço dispunha de um amplo poder de apreciação, cometeu um erro manifesto de apreciação ao adoptar o Regulamento n.º 304/97.

101 Contrariamente ao que o Governo neerlandês alega, dos autos não resulta que a aplicação dos Regulamentos n.os 304/97 e 1522/96 favorecia os Estados ACP e os países terceiros relativamente aos PTU.

102 Com efeito, tal como resulta do n.º 89 do presente acórdão, quando o Conselho adoptou o Regulamento n.º 304/97, o Regulamento n.º 1522/96, que autoriza a importação para a Comunidade de arroz índica proveniente de países terceiros com isenção dos direitos aduaneiros, não era, em grande parte, aplicável.

103 Por outro lado, verifica-se que o contingente previsto pelo Regulamento n.º 304/97, de 44 728 toneladas para quatro meses, não é manifestamente desvantajoso para os PTU relativamente ao contingente previsto pelo Regulamento n.º 1522/96, de 91 000 toneladas por ano.

104 Atentas estas considerações, importa declarar que o Regulamento n.º 304/97 não colocou os Estados ACP e os países terceiros numa posição concorrencial manifestamente mais favorável do que a dos PTU.

105 Segue-se que a primeira vertente do segundo fundamento não é procedente.

Quanto à segunda vertente

106 Na segunda vertente do segundo fundamento, o Governo neerlandês sustenta que o Conselho, no quadro da adopção do Regulamento n.º 304/97, não examinou as consequências que esse regulamento teria a nível da economia das Antilhas Neerlandesas.

107 Nos termos do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU, as medidas de protecção deviam satisfazer a condição de perturbar o mínimo possível o funcionamento da associação e da Comunidade, obrigando as instituições comunitárias a informar-

se sobre as consequências das medidas em perspectiva. Todavia, quando da adopção do Regulamento n.º 21/97, a Comissão não se informara sobre as repercussões negativas que a sua decisão podia ter a nível da economia dos PTU em causa, bem como das empresas interessadas, e as referidas repercussões também não foram levadas em linha de conta pelo Conselho aquando da elaboração do Regulamento n.º 304/97.

108 O Governo neerlandês esclarece que, embora a Comissão tenha organizado uma reunião de parceria com os PTU em 18 de Dezembro de 1996, esta ocorreu num momento em que o comité composto de representantes dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão, previsto no artigo 1.º, n.º 2, do anexo IV da decisão PTU, já se reunira, em 13 de Dezembro de 1996, e que a Comissão já tinha uma opinião formada sobre a adopção de medidas de protecção. Além disso, o prazo com que essa reunião de parceria foi convocada não permitiu aos PTU reunir as informações necessárias para apreciar as repercussões das medidas de protecção em perspectiva.

109 Daqui o Governo neerlandês conclui que a Comissão e o Conselho não respeitaram as obrigações que lhes incumbiam por força do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU.

110 O Conselho responde que, desde o processo que deu lugar ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, está perfeitamente ao corrente da situação da indústria transformadora de arroz nas Antilhas Neerlandesas e em Aruba.

111 O Conselho sustenta que pode e deve, no quadro do equilíbrio institucional, basear-se nas medidas de protecção adoptadas pela Comissão, que constituem o fundamento da sua própria decisão e para cuja elaboração os trabalhos

preparatórios efectuados pela Comissão, bem como a competência dos diferentes Estados-Membros, desempenharam naturalmente um papel importante. Observa que o processo definido no artigo 1.°, n.os 5 e 7, do anexo IV da decisão PTU é uma espécie de processo de recurso, no quadro do qual o Conselho não pode nem deve refazer todo o trabalho de verificação da fundamentação do regulamento da Comissão, embora possa eventualmente limitar-se a examinar os aspectos apresentados pelos Estados-Membros.

112 Importa, antes de mais, observar que, no que respeita à reunião de parceria de 18 de Dezembro de 1996, embora a Comissão, antes da sua convocação, já tivesse informado o Governo neerlandês da sua intenção de adoptar medidas de protecção, o Governo neerlandês não apresenta qualquer elemento de prova susceptível de demonstrar que a decisão da Comissão que institui medidas de protecção já havia sido tomada aquando dessa reunião e que esta mais não foi do que uma simples formalidade.

113 Por outro lado, dos elementos fornecidos pelas partes não resulta que o Conselho, antes de adoptar o Regulamento n.° 304/97, não cumpriu a sua obrigação de examinar as consequências das medidas de protecção a nível da economia das Antilhas Neerlandesas. A este propósito, importa sublinhar que o Conselho, à semelhança do que afirma, quando um Estado-Membro lhe submete para apreciação, ao abrigo do artigo 1.°, n.° 5, do anexo IV da decisão PTU, uma decisão da Comissão que institui medidas de protecção, não é obrigado a efectuar um inquérito inteiramente autónomo antes de tomar a sua decisão ao abrigo do artigo 1.°, n.° 7, do anexo IV da decisão PTU, podendo legitimamente tomar em consideração elementos que levaram a Comissão a adoptar a sua decisão.

114 O Governo neerlandês também alega que, ao instaurar medidas de protecção, os Regulamentos n.os 21/97 e 304/97 desprezaram inteiramente a confiança legítima das empresas cujos lotes de arroz estavam a ser encaminhados para a Comunidade no momento em que as referidas medidas foram adoptadas.

115 Relativamente à alegada violação do princípio da protecção da confiança legítima, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, os operadores económicos não podem colocar a sua confiança legítima na manutenção de uma situação existente, que pode ser modificada por decisões adoptadas pelas instituições comunitárias no quadro do seu poder de apreciação (v. acórdão de 19 de Novembro de 1998, Espanha/Conselho, C-284/94, Colect., p. I-7309, n.º 43).

116 É verdade que da jurisprudência do Tribunal de Justiça também resulta que as instituições comunitárias não podem, sem violar o princípio da protecção da confiança legítima, adoptar medidas cujo efeito seja privar um operador económico dos direitos que legitimamente lhe cabem, salvo em caso de interesse público peremptório (v., nesse sentido, acórdão de 26 de Junho de 1990, Sofrimport/Comissão, C-152/88, Colect., p. I-2477, n.ºs 26 e 27).

117 Todavia, como o advogado-geral sublinha no n.º 52 das suas conclusões, os contratos de fornecimento de arroz a compradores comunitários a que o Governo neerlandês faz referência foram celebrados após a Comissão ter informado o Governo neerlandês da sua intenção de adoptar medidas de protecção, conhecendo o importador em causa, a sociedade Antillean Rice Mills NV, essa intenção e tendo-lhe sido perfeitamente possível obter certificados de importação antes da entrada em vigor dessas medidas.

118 Assim, há que declarar que a segunda vertente do segundo fundamento não é procedente.

Quanto às terceira e quarta vertentes

119 Nas terceira e quarta vertentes do segundo fundamento, o Governo neerlandês alega que o princípio da proporcionalidade, como enunciado no artigo 109.º,

n.º 2, da decisão PTU, não foi respeitado quando da adopção do Regulamento n.º 304/97.

120 Em primeiro lugar, o Governo neerlandês sublinha que, nos termos do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU, as medidas adoptadas em conformidade com o n.º 1 da mesma disposição não devem exceder o estritamente indispensável para sanar as dificuldades que se tenham manifestado.

121 Ora, o Regulamento n.º 304/97 não respeitava essa exigência. Segundo o Governo neerlandês, uma medida de protecção que previsse um preço mínimo era igualmente adequada para efeitos da realização do objectivo prosseguido e seria menos gravosa para os PTU e as empresas em causa, na medida em que não implicava a cessação completa das exportações de arroz para a Comunidade.

122 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a fim de definir se uma disposição de direito comunitário está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, é necessário verificar se os meios que aplica são aptos para realizar o objectivo a atingir e se não ultrapassam aquilo que é necessário para o atingir (acórdãos de 13 de Maio de 1997, Alemanha/ /Parlamento e Conselho, C-233/94, Colect., p. I-2405, n.º 54; de 14 de Julho de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, Colect., p. I-4301, n.º 57, e acórdão do Tribunal de Justiça Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, n.º 52).

123 Do décimo segundo considerando do Regulamento n.º 304/97 resulta que o Conselho considerou que a introdução de um contingente pautal permitia assegurar o acesso do arroz dos PTU ao mercado comunitário dentro de limites compatíveis com o equilíbrio desse mesmo mercado, preservando simultaneamente, tanto quanto possível, um tratamento preferencial para este produto, de forma coerente com os objectivos da decisão PTU.

124 O Regulamento n.º 304/97 apenas visava limitar a importação de arroz originário dos PTU com isenção de direitos aduaneiros. Não tinha por objecto nem teve por efeito proibir as importações desse produto. Uma vez esgotado o contingente pautal para o arroz índica originário dos PTU, as Antilhas Neerlandesas podiam continuar a exportar quantidades suplementares mediante pagamento dos direitos aduaneiros exigíveis.

125 As medidas de protecção adoptadas nos termos do Regulamento n.º 304/97, que só excepcional, parcial e temporariamente limitaram a livre importação para a Comunidade do arroz originário dos PTU, estavam, portanto, adaptadas ao objectivo prosseguido pelas instituições comunitárias, tal como resulta desse regulamento e da decisão PTU.

126 Quanto ao argumento do Governo neerlandês segundo o qual a instituição de um preço mínimo teria perturbado menos a economia dos PTU e seria igualmente eficaz para alcançar os objectivos prosseguidos, importa recordar que, ao velar pelo respeito dos direitos dos PTU, o juiz comunitário não pode, sem correr o risco de pôr em causa o amplo poder de apreciação do Conselho, substituir a apreciação do Conselho pela sua no que respeita à escolha da medida mais adequada para prevenir perturbações no mercado comunitário do arroz, uma vez que não se fez prova de que as medidas adoptadas eram manifestamente inadequadas à realização do objectivo prosseguido (v., neste sentido, acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973, n.º 94, e acórdão Jippes e o., já referido, n.º 83).

127 Ora, o Governo neerlandês não demonstrou que o Conselho aprovou medidas manifestamente inadequadas ou que procedeu a uma apreciação manifestamente errónea dos elementos de que dispunha aquando da adopção do Regulamento n.º 304/97.

128 Com efeito, perante as consequências limitadas da instituição durante apenas quatro meses de um contingente pautal para a importação de arroz originário dos

PTU, era razoável, ao Conselho, considerar, no quadro da conciliação dos objectivos da política agrícola comum e da associação dos PTU à Comunidade, que o Regulamento n.º 304/97 era adequado à realização do objectivo pretendido e não excedia o necessário para o alcançar.

129 Em segundo lugar, o Governo neerlandês sustenta que o artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU foi violado na medida em que o montante da garantia exigida aos importadores antilhenses, nos termos do artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento n.º 304/97, conduzia à inaplicabilidade do Regulamento (CE) n.º 1162/95 da Comissão, de 23 de Maio de 1995, que estabelece normas de execução especiais do regime dos certificados de importação e de exportação no sector dos cereais e do arroz (JO L 117, p. 2). O montante da garantia aplicável às importações de arroz originário dos PTU — que é igual aos direitos aduaneiros aplicáveis aos países terceiros — era desproporcionado relativamente ao objectivo prosseguido pela decisão PTU.

130 A este propósito, importa sublinhar que o Regulamento n.º 304/97 instituiu um contingente pautal limitado a 36 728 toneladas de arroz originário dos PTU que não Montserrat e as ilhas Turks e Caicos, e era de prever que esse contingente suscitasse um grande interesse por parte dos exportadores.

131 Tal como a Comissão muito justamente observou, era necessário, através de um montante de garantia elevado, evitar que os operadores solicitassem certificados de importação e em seguida não os utilizassem, causando assim um prejuízo aos outros operadores que tinham a intenção de importar arroz originário dos PTU, mas que não puderam obter certificados de importação em quantidade suficiente.

132 Contrariamente ao que o recorrente alega, uma garantia deste tipo não priva as empresas realmente interessadas da possibilidade de exportarem arroz para a

Comunidade. Com efeito, embora o montante da garantia deva efectivamente ser liquidado para efeitos da obtenção de certificados de importação, esse montante é restituído à empresa se a importação ocorrer.

133 Daqui decorre que as terceira e quarta vertentes do segundo fundamento também não podem ser acolhidas.

134 Por conseguinte, o segundo fundamento deve, no seu conjunto, ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, assente na existência de desvio de poder

135 Segundo o Governo neerlandês, o Conselho utilizou o poder que o artigo 109.º da decisão PTU lhe confere para um fim diferente daquele para que pode ser utilizado.

136 Sustenta que a Comunidade sempre pretendeu opor-se ao desenvolvimento das trocas comerciais com os PTU, induzida pela decisão PTU, e que as medidas de protecção instituídas a propósito do arroz originário dos PTU vão nesse sentido. Ora, as medidas de protecção não podiam ser utilizadas para esse fim. A Comissão e o Conselho deviam, pelo contrário, ter modificado a decisão PTU em conformidade com o processo estabelecido, que exige a unanimidade do Conselho. Ao recorrer ao instrumento da medida de protecção, o Conselho e a Comissão tinham-se tornado culpados de desvio do poder que lhes fora conferido pelo artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU.

137 Tal como reiteradamente o Tribunal de Justiça tem decidido, um acto só enferma de desvio de poder caso se revele, com base em indícios objectivos, pertinentes e concordantes, ter sido adoptado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (v. acórdãos de 21 de Junho de 1984, Lux/Tribunal de Contas, 69/83, Recueil, p. 2447, n.° 30; de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 24; de 13 de Julho de 1995, Parlamento/Comissão, C-156/93, Colect., p. I-2019, n.° 31, e de 14 de Maio de 1998, Windpark Groothusen/Comissão, C-48/96 P, Colect., p. I-2873, n.° 52).

138 No que respeita aos objectivos prosseguidos pelo Conselho aquando da adopção do Regulamento n.° 304/97, nada nos autos permite afirmar que, como pretende o Governo neerlandês, o Conselho prosseguia um objectivo diferente do de sanar as perturbações observadas no mercado comunitário do arroz ou de evitar perturbações mais graves do que as existentes.

139 No que respeita ao facto de o Conselho ter recorrido, para decidir das medidas de protecção, ao mecanismo do artigo 109.° da decisão PTU em vez de a uma modificação da decisão PTU, importa sublinhar que o mecanismo previsto nesse artigo tem precisamente por objectivo permitir ao Conselho pôr termo ou prevenir perturbações graves num sector de actividade económica da Comunidade. Nada obriga o Conselho a utilizar outro mecanismo por as medidas de protecção em perspectiva limitarem substancialmente as importações. Cabe-lhe apenas, em conformidade com o artigo 109.°, n.° 2, da decisão PTU, velar para que essas medidas perturbem o mínimo possível o funcionamento da associação e da Comunidade e não excedam o estritamente indispensável para sanar as referidas dificuldades.

140 O terceiro fundamento do Governo neerlandês não pode, portanto, ser acolhido.

Quanto ao quarto fundamento, assente no desrespeito do processo de revisão das medidas de protecção previsto no anexo IV da decisão PTU

141 O Governo neerlandês sustenta, em primeiro lugar, que o Conselho utilizou o poder que retira do artigo 1.°, n.° 7, do anexo IV da decisão PTU de forma manifestamente errónea. Através da adopção do Regulamento n.° 304/97, o Conselho tomou uma nova decisão que substituía as medidas de protecção decididas pela Comissão. No entanto, não verificara, por si só, se as condições de aplicação do artigo 109.° estavam preenchidas, antes se tendo baseado nas afirmações da Comissão, segundo as quais as referidas condições se encontravam satisfeitas.

142 O Governo neerlandês alega assim que o Conselho de forma alguma examinou que quantidades de arroz originário dos PTU eram importadas para a Comunidade, qual o nível de preço desse arroz ou quais eram as perturbações graves, ou o risco de tais perturbações, no mercado comunitário do arroz. Além disso, o Conselho não dispusera de elementos fornecidos pela Comissão que lhe teriam permitido controlar a exactidão das conclusões da Comissão.

143 Em segundo lugar, o Governo neerlandês considera que as medidas de protecção instituídas pelo Regulamento n.° 304/97 foram adoptadas com violação do artigo 1.°, n.° 4, do anexo IV da decisão PTU. Esta disposição precisava que a decisão da Comissão tomada nos termos do artigo 109.° da decisão PTU é imediatamente aplicável, nada dizendo quanto à retroactividade. Todavia, o Regulamento n.° 21/97, embora tenha entrado em vigor em 9 de Janeiro de 1997, data da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, nos termos do seu artigo 7.°, primeiro parágrafo, era aplicável de 1 de Janeiro a 30 de Abril de 1997, em conformidade com o segundo parágrafo do mesmo artigo. Possuía assim efeito retroactivo. Esta violação do artigo 1.°, n.° 4, do anexo IV da decisão PTU não fora corrigida pelo Regulamento n.° 304/97.

144 No que respeita, por um lado, à crítica que o Governo neerlandês formulou a propósito do exame efectuado pelo Conselho antes da adopção do Regulamento n.º 304/97, importa recordar que, em conformidade com o artigo 1.º, n.ºs 5 e 7, do anexo IV da decisão PTU, qualquer Estado-Membro pode submeter à apreciação do Conselho a decisão da Comissão que institui as medidas adequadas à aplicação do artigo 109.º da decisão PTU e o Conselho pode tomar uma decisão diferente no prazo aí indicado.

145 Quando o Conselho decide adoptar uma nova decisão, esta deve ser compreendida como integrando o quadro do processo geral em que a Comissão já interveio.

146 Como se referiu no n.º 113 do presente acórdão, estas disposições da decisão PTU não obrigam o Conselho a efectuar um inquérito absolutamente autónomo antes de adoptar a sua decisão nos termos do artigo 1.º, n.º 7, do anexo IV da decisão PTU.

147 Atenta a natureza do reexame que o Conselho efectuou neste contexto, bem como o facto de uma medida de protecção dever, normalmente, ser adoptada num prazo curto, é absolutamente lógico e legítimo que o Conselho tenha tomado em consideração os elementos que levaram a Comissão a adoptar o Regulamento n.º 21/97.

148 Além disso, tal como resulta do n.º 61 do presente acórdão, no domínio de aplicação do artigo 109.º da decisão PTU, o Conselho goza de um amplo poder de apreciação. Nestas circunstâncias, cabe ao recorrente demonstrar que o exercício desse poder pelo Conselho enferma de erro manifesto ou de desvio de poder ou ainda que o Conselho excedeu manifestamente os limites.

149 O Governo neerlandês não provou ser isso o que se verificava no caso em apreço.

150 No que respeita, por outro lado, à alegada violação do artigo 1.°, n.° 4, do anexo IV da decisão PTU, importa antes de mais sublinhar que esta disposição, segundo a qual a decisão da Comissão que institui medidas de protecção é imediatamente aplicável, não pode ser interpretada no sentido de impedir a adopção de medidas retroactivas. Constitui apenas uma aplicação prática da possibilidade, oferecida pelo artigo 191.° do Tratado CE (actual artigo 254.° CE), de estabelecer como data de entrada em vigor de um regulamento uma data diferente da aplicável em caso de omissão.

151 De resto, o princípio da segurança das situações jurídicas opõe-se, regra geral, a que a aplicação no tempo de um acto comunitário tenha o seu início em data anterior à da sua publicação. Todavia, a título excepcional, isto pode não acontecer quando a finalidade a atingir o exija e quando a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada (v. acórdãos de 25 de Janeiro de 1979, Racke, 98/78, Colect., p. 53, n.° 20; de 25 de Janeiro de 1979, Decker, 99/78, Recueil, p. 101, Colect., p. 77, n.° 8; de 16 de Fevereiro de 1982, Rumi/ /Comissão, 258/80, Recueil, p. 487, n.° 11, e de 9 de Janeiro de 1990, SAFA, C-337/88, Colect., p. I-1, n.° 13).

152 A este propósito, o artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 21/97 dispõe, em substância, que os pedidos de certificados de importação apresentados a partir de 4 de Janeiro de 1997 e até à entrada em vigor do regulamento, em 9 de Janeiro de 1997, e relativamente aos quais não foram emitidos certificados, são considerados admissíveis ao abrigo do Regulamento n.° 21/97, se satisfazerem determinadas condições instituídas por esse regulamento.

153 Daqui resulta que o regime aplicável a estes pedidos foi retroactivamente modificado pelo Regulamento n.° 21/97.

154 No entanto, contrariamente ao que o Governo neerlandês sugere, a Comissão, em vez de submeter retroactiva e indistintamente todos os certificados de importação solicitados ou concedidos entre 1 de Janeiro e a entrada em vigor do Regulamento n.° 21/97 às restrições resultantes do referido regulamento, pôs em prática um regime progressivo cujo efeito retroactivo é diminuto. Com efeito, apenas são afectados os pedidos apresentados a partir de 4 de Janeiro de 1997, e esses pedidos não estão sujeitos a todas as condições de admissibilidade instituídas pelo regulamento.

155 Este regime não era desrazoável, atentas as circunstâncias excepcionais constituídas pelo grande aumento das importações de arroz originário dos PTU a preços baixos, o risco de perturbações graves no mercado comunitário do arroz que daí decorria e o risco de especulação a que a contingentação deu azo.

156 Por outro lado, a Comissão, na data prevista para a aplicabilidade das medidas transitórias previstas no artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 21/97, publicou um aviso no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* para as levar ao conhecimento dos meios profissionais interessados. Mesmo independentemente desta publicação, importa sublinhar que os operadores estavam ao corrente da iminência das medidas de protecção. Por conseguinte, a adopção das medidas previstas no artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 21/97 não surge como atentatória de uma confiança digna de protecção.

157 Importa concluir que a Comissão podia adoptar as disposições retroactivas previstas no artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 21/97 e que, portanto, o Conselho não podia ser criticado por não ter suprimido essas disposições no Regulamento n.° 304/97.

158 Segue-se que o quarto fundamento também não pode ser acolhido.

Quanto ao quinto fundamento, assente na violação do artigo 190.° do Tratado

159 Segundo o recorrente, o Regulamento n.° 304/97 violava o artigo 190.° do Tratado na medida em que a sua fundamentação era insuficiente.

160 A este propósito, o Governo neerlandês recorda que a fundamentação deve revelar, de modo claro e inequívoco, o raciocínio da instituição, autora do acto, de modo a permitir aos interessados conhecer as justificações da medida tomada e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização.

161 O Governo neerlandês considera que as asserções constantes dos considerandos do Regulamento n.° 304/97, segundo as quais, em primeiro lugar, o arroz originário dos PTU estava a ser oferecido no mercado comunitário a um preço nitidamente inferior àquele a que podia ser oferecido o arroz comunitário, em segundo lugar, as importações de arroz originário dos PTU, pelo efeito conjugado das quantidades importadas e dos níveis de preços praticados, perturbavam gravemente o mercado comunitário do arroz e, em terceiro lugar, essas importações eram susceptíveis de pôr em causa os esforços comunitários de reconversão da produção comunitária de arroz japónica em arroz índica, não tinham fundamento.

162 O Conselho não procedera ao exame da evolução do mercado e, portanto, não lhe era possível concluir que essas importações perturbavam gravemente esse mercado. Essas lacunas na fundamentação não podiam ser compensadas pelo facto de o Governo neerlandês, por ter estado implicado na adopção do Regulamento n.° 304/97, dispor de informações que lhe permitiam colmatá-las.

163 A este respeito, há que recordar que a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado deve ser adaptada à natureza do acto em causa. Deve revelar, de

modo claro e inequívoco, o raciocínio da instituição, autora do acto, de modo a permitir aos interessados conhecer as justificações da medida tomada e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização (v. acórdãos de 13 de Outubro de 1992, Portugal e Espanha/Conselho, C-63/90 e C-67/90, Colect., p. I-5073, n.° 16; de 14 de Julho de 1994, Grécia/Conselho, C-353/92, Colect., p. I-3411, n.° 19, e de 4 de Fevereiro de 1997, Bélgica e Alemanha/Comissão, C-9/95, C-23/95 e C-156/95, Colect., p. I-645, n.° 44).

164 Todavia, não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 190.° do Tratado deve ser apreciada à luz não somente do seu teor literal, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Isto é tanto mais assim quanto os Estados-Membros foram estreitamente associados ao processo de elaboração do acto em litígio e conhecem portanto as razões que estão na base desse acto (v. acórdãos de 17 de Outubro de 1995, Países Baixos/Comissão, C-478/93, Colect., p. I-3081, n.os 49 e 50, e de 9 de Novembro de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o. II, C-466/93, Colect., p. I-3799, n.° 16).

165 Além disso, tratando-se de um acto de aplicação geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adopção e, por outro, os objectivos gerais que se propõe atingir (v. acórdão Espanha/ /Conselho, já referido, n.° 28).

166 Por outro lado, o Tribunal tem repetidamente considerado que, se o acto impugnado evidencia, no essencial, o objectivo prosseguido pela instituição, é excessivo pretender a fundamentação específica de cada uma das opções de natureza técnica efectuadas (v., designadamente, acórdãos Atlanta Fruchthandelgesellschaft e o. II, n.° 16, e Espanha/Conselho, n.° 30, já referidos).

167 Isto verifica-se sobretudo quando as instituições comunitárias dispõem, como no caso em apreço, de uma ampla margem de apreciação na escolha dos meios necessários para a realização de uma política complexa (v., neste sentido, acórdão Espanha/Conselho, já referido, n.º 33).

168 O Regulamento n.º 304/97 é um acto de aplicação geral que se inscreve numa série de regulamentos adoptados pelas instituições comunitárias para pôr em prática e conciliar duas políticas complexas, que são a política agrícola comum do sector do arroz e a política económica elaborada no quadro do regime de associação com os PTU.

169 Dos autos resulta que a adopção, pela Comissão, de medidas de protecção nos termos do Regulamento n.º 21/97 foi precedida de uma série de contactos e reuniões entre a Comissão, os Estados-Membros e os PTU.

170 No que respeita ao Regulamento n.º 304/97, o Conselho recordou, nos seus considerandos, por um lado, o contexto em que apurou existir um risco de perturbações no mercado comunitário do arroz provocado pelo efeito conjugado das quantidades e dos níveis de preço do arroz originário dos PTU importado para a Comunidade. Designadamente, referiu, nos sétimo e oitavo considerandos, a frágil situação do mercado comunitário provocada por um ano de colheita normal de arroz índica após dois anos de seca e por uma produção deficitária de arroz índica na Comunidade.

171 Por outro lado, explicou que a importação de arroz originário dos PTU a preços baixos era susceptível de comprometer os esforços de reconversão da produção comunitária de arroz japónica em arroz índica e que as quantidades de arroz

originário dos PTU importadas para a Comunidade podiam sempre aumentar atentas as potencialidades das regiões produtoras.

172 Esta fundamentação contém uma descrição clara da situação de facto e dos objectivos prosseguidos e, perante as circunstâncias do caso em apreço, bastou para o Governo neerlandês verificar o seu conteúdo e, eventualmente, examinar a oportunidade de pôr em causa a legalidade da decisão assim fundamentada.

173 Daqui resulta que o quinto fundamento deve ser julgado improcedente.

174 Assim, o recurso do Reino dos Países Baixos deve ser integralmente julgado improcedente.

Quanto às despesas

175 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação do Reino dos Países Baixos e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Nos termos do artigo 69.°, n.° 4, do mesmo regulamento, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana e a Comissão, intervenientes, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **O recurso é julgado improcedente.**

2) **O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas.**

3) **O Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana e a Comissão das Comunidades Europeias suportarão as suas próprias despesas.**

Rodríguez Iglesias Jann Macken

Gulmann Edward La Pergola

Puissochet Sevón Wathelet

Schintgen Skouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Novembro de 2001.

O secretário O presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias