

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

14 de Julho de 2005 *

No processo C-26/00,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 29 de Janeiro de 2000,

Reino dos Países Baixos, representado por M. Fierstra e J. van Bakel, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por T. van Rijn e C. van der Hauwaert, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: neerlandês.

apoiada por

Reino de Espanha, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta, R. Schintgen (relator), G. Arestis e J. Klučka, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Fevereiro de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, o Reino dos Países Baixos pede a anulação do Regulamento (CE) n.º 2423/1999 da Comissão, de 15 de Novembro de 1999, que instaura medidas de protecção no que se refere ao açúcar do código NC 1701 e às misturas de açúcar e cacau dos códigos NC 1806 10 30 e 1806 10 90 originários dos países e territórios ultramarinos (JO L 294, p. 11, a seguir «regulamento impugnado»).

Quadro jurídico

Organização comum de mercado no sector do açúcar

- 2 Através do Regulamento (CE) n.º 2038/1999, de 13 de Setembro de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 252, p. 1), o Conselho da União Europeia procedeu à codificação do Regulamento (CEE) n.º 1785/81, de 30 de Junho de 1981, que estabeleceu essa organização comum (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80), várias vezes alterado. Esta organização tem por objecto regular o mercado do açúcar comunitário, a fim de aumentar o emprego e o nível de vida dos produtores de açúcar comunitários.
- 3 O apoio à produção comunitária, efectuado através de preços garantidos, está limitado às quotas nacionais de produção (quotas A e B) atribuídas pelo Conselho, em aplicação do Regulamento n.º 2038/1999, a cada Estado-Membro, que as reparte posteriormente pelos seus produtores. O açúcar abrangido pela quota B (denominado «açúcar B») está sujeito, comparativamente ao abrangido pela quota A (denominado «açúcar A»), a um direito nivelador mais elevado sobre a produção. O açúcar das quotas A e B produzido em excesso é denominado «açúcar C» e não pode ser vendido na Comunidade Europeia, salvo se vier a ser incluído nas quotas A e B da campanha seguinte.
- 4 Com excepção das exportações de açúcar C, as exportações extracomunitárias beneficiam, ao abrigo do artigo 18.º do Regulamento n.º 2038/1999, de restituições à exportação que compensam a diferença entre o preço no mercado comunitário e o preço no mercado mundial.
- 5 A quantidade de açúcar que pode beneficiar de uma restituição à exportação e o montante total anual das restituições são regulados pelos acordos da Organização Mundial do Comércio (a seguir «acordos OMC»), nos quais a Comissão é parte,

aprovados pela Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986-1994) (JO L 336, p. 1). O mais tardar a partir da campanha de 2000/2001, a quantidade de açúcar exportada com restituição e o montante total das restituições deviam limitar-se a 1 273 500 toneladas e a 499,1 milhões de EUR, o que representa uma diminuição de, respectivamente, 20% e 36% relativamente aos números respeitantes à campanha de 1994/1995.

Regime de associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade

- 6 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea s), CE, a acção da Comunidade implica a associação dos países e territórios ultramarinos (PTU), «tendo por objectivo incrementar as trocas comerciais e prosseguir em comum o esforço de desenvolvimento económico e social».
- 7 As Antilhas Neerlandesas e Aruba fazem parte dos PTU.
- 8 A associação destes últimos à Comunidade rege-se pela parte IV do Tratado CE.
- 9 Com base no artigo 136.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 187.º CE), foram adoptadas várias decisões, entre as quais a Decisão 91/482/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1991, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia (JO L 263, p. 1), que, de acordo com o seu artigo 240.º, n.º 1, é aplicável por um período de dez anos a partir de 1 de Março de 1990.

10 Várias disposições desta decisão foram alteradas pela Decisão 97/803/CE do Conselho, de 24 de Novembro de 1997, respeitante à revisão intercalar da Decisão 91/482 (JO L 329, p. 50). A Decisão 91/482, na versão da Decisão 97/803 (a seguir «decisão PTU»), foi prorrogada, até 28 de Fevereiro de 2001, pela Decisão 2001/169/CE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 2000 (JO L 55, p. 67).

11 O artigo 101.º, n.º 1, da decisão PTU dispõe:

«Os produtos originários dos PTU podem ser importados para a Comunidade com isenção de direitos de importação.»

12 O artigo 102.º da mesma decisão prevê:

«Sem prejuízo [do artigo] 108.ºB, a Comunidade não aplicará restrições quantitativas nem medidas de efeito equivalente à importação de produtos originários dos PTU.»

13 O artigo 108.º, n.º 1, primeiro travessão, da decisão PTU remete para o seu anexo II, quanto à definição da noção de produtos originários e dos métodos de cooperação administrativa a eles relativos. Nos termos do artigo 1.º desse anexo, um produto é considerado originário dos PTU, da Comunidade ou dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (a seguir «Estados ACP») quando tenha sido inteiramente obtido ou suficientemente transformado nesses Estados.

14 O artigo 3.º, n.º 3, do referido anexo II contém uma lista dos complementos de fabrico ou transformações considerados insuficientes para conferir carácter originário a um produto proveniente, designadamente, dos PTU.

15 O artigo 6.º, n.º 2, desse anexo contém, contudo, regras ditas de «acumulação de origem CE/PTU e ACP/PTU». Dispõe:

«Quando produtos inteiramente obtidos na Comunidade ou nos Estados ACP sejam objecto de complementos de fabrico ou de transformações nos PTU, são considerados como tendo sido inteiramente obtidos nos PTU.»

16 Por força do artigo 6.º, n.º 4, do referido anexo, as regras de acumulação de origem CE/PTU e ACP/PTU são aplicáveis a «qualquer complemento de fabrico ou transformação efectuada nos PTU, incluindo as operações enumeradas no n.º 3 do artigo 3.º».

17 A Decisão 97/803 inseriu, designadamente, na decisão PTU, o artigo 108.ºB, cujo n.º 1 dispõe que «é admitida a cumulação de origem ACP/PTU referida no artigo 6.º do anexo II para uma quantidade anual de 3 000 toneladas de açúcar». A Decisão 97/803 não limitou, contudo, a aplicação da regra da acumulação de origem CE/PTU.

18 O artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU autoriza a Comissão das Comunidades Europeias a tomar «as medidas de protecção necessárias» quando «da aplicação [dessa decisão] resultarem perturbações graves num sector da actividade económica da Comunidade ou de um ou mais Estados-Membros ou o comprometimento da sua estabilidade financeira externa ou [quando] surgirem dificuldades que ameacem

deteriorar um sector de actividade da Comunidade ou de uma das suas regiões [...]». Por força do artigo 109.º, n.º 2, da referida decisão, a Comissão deve escolher «as medidas que provoquem o mínimo de perturbações no funcionamento da associação e da Comunidade». Além disso, «[e]ssas medidas não devem exceder o estritamente indispensável para sanar as dificuldades que se tenham manifestado».

Medidas de protecção adoptadas em relação às importações de açúcar e de misturas de açúcar e de cacau que beneficiam da acumulação de origem CE/PTU

19 A Comissão adoptou o regulamento impugnado com base no artigo 109.º da decisão PTU.

20 Dos cinco primeiros considerandos do regulamento impugnado resulta o seguinte:

«(1) Nos últimos meses surgiram dificuldades que implicam um risco de deterioração importante no sector do açúcar na Comunidade; essas dificuldades decorrem da grande progressão, a partir de 1997, das importações de açúcar no seu estado tal e qual, cumulando a origem CE-PTU (Comunidade Europeia/ /países e territórios ultramarinos), e sob a forma de misturas de açúcar e de cacau [...] originários dos países e territórios ultramarinos. Estes produtos, por ocasião da importação na Comunidade, beneficiam de uma isenção dos direitos de importação em conformidade com o n.º 1 do artigo 101.º da decisão PTU;

(2) Essas importações comportam o risco de uma deterioração importante do funcionamento da organização comum de mercado do sector do açúcar na Comunidade e de efeitos bastante prejudiciais para os operadores comunitários do sector do açúcar;

- (3) O funcionamento da organização de mercado corre o risco de ser fortemente desestabilizado: o consumo de açúcar é constante no mercado comunitário; assim, qualquer importação de açúcar na Comunidade, a preços inferiores ao de intervenção, faz deslocar para exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoada no mercado; em relação a esse açúcar, são pagas restituições por conta do orçamento comunitário (actualmente, cerca de 520 euros/tonelada). O volume dessas exportações está limitado pelos acordos do GATT, pelo que tais importações reduzem a possibilidade de se exportar açúcar ao abrigo de quotas; para fazer face à questão, deveria prever-se a redução das quotas de produção comunitárias;
- (4) Os operadores comunitários do sector do açúcar correm também o risco de sofrerem prejuízos com essas importações adicionais. Com efeito, a organização comum de mercado (OCM) do açúcar caracteriza-se, por um lado, pelo princípio do autofinanciamento, a cargo dos produtores comunitários de açúcar, do escoamento dos excedentes de açúcar produzido na Comunidade — nomeadamente pelas restituições à exportação — e, por outro, por um preço mínimo que os produtores europeus de açúcar devem pagar pelas beterrabas que constituem a sua matéria-prima. Quando essas importações de açúcar, no seu estado tal e qual ou sob a forma de produtos com uma elevada concentração de açúcar, são efectuadas a preços inferiores àqueles a que os produtores comunitários podem vender produtos comparáveis, desestabilizam profundamente a actividade das empresas comunitárias: estas, em virtude das restrições estabelecidas pela política agrícola comum a favor dos agricultores, não podem concorrer com os produtos assim importados;
- (5) O aumento do volume das exportações com restituições pode implicar o risco, além disso, de fazer aumentar as despesas unitárias suportadas com a exportação de açúcar ao abrigo de quotas e, por conseguinte, o montante da cotização à produção a cargo dos produtores comunitários de açúcar.»

21 O oitavo e o nono considerando do regulamento impugnado precisam o seguinte:

«(8) Para o efeito, no que se refere ao açúcar [...], afigura-se adequado subordinar a colocação em livre prática na Comunidade com isenção de direitos de importação à condição de o preço de importação, comprovado documentalmente, a mercadoria a granel, no estádio CIF nos portos europeus da Comunidade, dos açúcares da qualidade-tipo conforme definida pela regulamentação comunitária, não ser inferior ao preço de intervenção aplicável aos produtos em causa; esta medida deverá assegurar que o açúcar importado não seja vendido a preços inferiores aos preços no mercado comunitário e permitir atingir o objectivo de evitar os efeitos desestabilizadores dessas importações, assegurando simultaneamente, por um lado, um benefício unitário suficiente aos operadores dos PTU em causa e, por outro, a observância da ordem de preferências estabelecida a favor dos produtos comunitários e a favor dos produtos originários dos PTU pelo Tratado CE;

(9) No que diz respeito às misturas de açúcar e de cacau [...], afigura-se apropriado, no estádio actual, submeter a sua importação ao procedimento de vigilância comunitária; esta medida permite à Comissão acompanhar de perto a evolução destas importações, ao nível das quantidades e dos preços, sem dar origem a qualquer encargo administrativo suplementar para os operadores.»

22 Para o açúcar que beneficia da cumulação de origem CE/PTU, a medida de protecção aplicada assume a forma de preço mínimo. Assim, o artigo 1.º, n.º 1, do regulamento impugnado dispõe:

«A colocação em livre prática na Comunidade, com isenção de direitos de importação, dos produtos da posição NC 1701, que cumulem a origem CE-PTU, fica

subordinada à condição de o preço de importação da mercadoria a granel, no estádio CIE, para a qualidade-tipo conforme definida pelo Regulamento (CEE) n.º 793/72 do Conselho [de 17 de Abril de 1972] que fixa a qualidade-tipo do açúcar branco [JO L 94, p. 1; EE 03 F5 p. 176], não ser inferior ao preço de intervenção aplicável aos produtos em causa.»

23 No que respeita às misturas de açúcar e de cacau (produtos dos códigos NC 1806 10 30 e 1806 10 90) originários dos PTU, o artigo 2.º do regulamento impugnado dispõe que a sua colocação em livre prática na Comunidade «fica submetida ao procedimento de vigilância comunitária segundo as regras previstas no artigo 308.ºD do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão», de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 253, p. 1).

24 O referido artigo 308.ºD, n.º 1, dispõe:

«Quando se tiver de efectuar uma vigilância comunitária das importações preferenciais, os Estados-Membros devem fornecer à Comissão mensalmente, ou com intervalos mais regulares se a Comissão assim o solicitar, dados pormenorizados sobre as quantidades de produtos introduzidas em livre prática durante os meses anteriores ao abrigo das disposições pautais preferenciais.»

25 Em conformidade com o seu artigo 3.º, o regulamento impugnado foi aplicável até 29 de Fevereiro de 2000.

Factos

26 No final de Junho de 1999, a Comissão deu início ao procedimento previsto no artigo 109.º da decisão PTU, no que diz respeito às importações de açúcar e de

misturas de cacau e de açúcar originárias de Aruba. Nessa altura, numa comunicação de 23 de Junho de 1999, dirigida aos Estados-Membros, dava conta de um forte aumento das importações de açúcar e de misturas de açúcar e de cacau na Comunidade, no decurso dos meses precedentes, e imputava esse aumento ao facto de esses produtos serem oferecidos no mercado comunitário a preços inferiores aos praticados pelos produtores comunitários de açúcar, desestabilizando essa situação «profundamente a actividade das empresas da Comunidade que, devido a restrições impostas pela política agrícola comum a favor dos agricultores, não [podiam] concorrer com os produtos importados».

27 Segundo a Comissão, os produtores dos PTU compravam o açúcar, na Comunidade, ao preço praticado no mercado mundial, que era inferior em mais de 500 EUR/tonelada ao preço do mercado comunitário. Este produto, depois de uma ligeira transformação, era reimportado na Comunidade com isenção de direitos.

28 O comité consultivo, referido no artigo 1.º, n.º 2, do anexo IV da decisão PTU, reuniu-se em 30 de Junho de 1999. A maioria dos Estados-Membros pronunciou-se a favor da proposta, feita pela Comissão, de adoptar medidas de protecção. O Reino dos Países Baixos opôs-se a esta proposta, invocando, designadamente, que não tinha sido produzida prova de que o açúcar em causa tinha sido vendido a um preço inferior ao praticado na Comunidade e que as condições previstas para a adopção de medidas de protecção não estavam reunidas.

29 A Comissão, contudo, não deu execução imediata à referida proposta, mas iniciou, no mês de Agosto de 1999, um novo procedimento, alargado nessa altura às importações de açúcar e de misturas de açúcar e de cacau originárias da totalidade dos PTU. Segundo a Comissão, a tendência para o aumento das importações a preços inferiores ao preço de intervenção, verificada em Junho quanto a Aruba, tinha-se confirmado em relação a todos os PTU.

30 O comité consultivo voltou a reunir-se em 8 de Setembro seguinte e a maioria dos Estados-Membros (tendo o Reino dos Países Baixos reiterado a sua oposição à proposta da Comissão) pronunciou-se a favor da adopção de medidas de protecção, que foram finalmente adoptadas em 15 de Novembro de 1999, depois de se ter verificado uma forte progressão das importações no decurso dos meses de Setembro e Outubro do mesmo ano.

31 Em conformidade com o artigo 1.º, n.º 5, do anexo IV da decisão PTU, o Reino dos Países Baixos submeteu o regulamento impugnado ao Conselho, o qual não fez uso da possibilidade, concedida pelo n.º 7 do referido artigo, de tomar uma decisão diferente.

Pedidos das partes

32 O Governo neerlandês pede que o Tribunal se digne:

- anular o regulamento impugnado;
- condenar a Comissão nas despesas.

33 A Comissão pede que o Tribunal se digne:

- negar provimento ao recurso;
- condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas.

- 34 Por despacho de 11 de Março de 2000, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção do Reino de Espanha em apoio dos pedidos da Comissão.
- 35 Por carta entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 12 de Julho de 2000, o Reino dos Países Baixos pediu a suspensão da instância no processo pendente no Tribunal de Justiça, até que seja proferida decisão do Tribunal de Primeira Instância que ponha termo ao processo T-47/00, Rica Foods/Comissão, que tem igualmente por objecto a anulação do regulamento impugnado.
- 36 Por despacho de 17 de Outubro de 2000, o presidente do Tribunal de Justiça deferiu este pedido, em aplicação dos artigos 47.º, terceiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e 82.º-A, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.
- 37 O Tribunal de Primeira Instância, por acórdão de 17 de Janeiro de 2002, Rica Foods/Comissão, julgou inadmissível o recurso T-47/00 (Colect., p. II-113).

Quanto ao recurso

- 38 Em apoio do seu pedido de anulação do regulamento impugnado, o Reino dos Países Baixos invoca quatro fundamentos assentes, respectivamente:

— na violação do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU, devido ao facto de, ao adoptar o artigo 1.º do regulamento impugnado, a Comissão se ter baseado numa apreciação manifestamente inexacta dos factos, no que diz respeito ao açúcar, ou, pelo menos, ter excedido o seu poder de impor medidas de protecção;

- na violação da mesma disposição, devido ao facto de, ao adoptar o artigo 2.º do regulamento impugnado, a Comissão se ter baseado numa apreciação manifestamente inexacta dos factos, no que diz respeito às misturas de cacau e de açúcar, ou, pelo menos, ter excedido o seu poder de impor medidas de protecção;

- na violação do dever de fundamentação enunciado no artigo 253.º CE, devido ao facto de a fundamentação do regulamento ser insuficiente, intrinsecamente contraditória e parcialmente ininteligível;

- na violação do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU, devido ao facto de a Comissão ter previsto, no artigo 1.º do regulamento impugnado, que o preço de importação, no estádio CIE, do açúcar que acumula a origem CE/PTU não deve ser inferior ao preço de intervenção CE aplicável ao açúcar.

Quanto ao primeiro fundamento, assente na violação do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU e relativo ao preço mínimo imposto para o açúcar

Argumentos das partes

- 39 No seu primeiro fundamento, o Governo neerlandês sustenta que, tratando-se da importação na Comunidade de açúcar que acumula a origem CE/PTU, a Comissão procedeu a uma apreciação manifestamente inexacta dos factos, antes de ter concluído pela necessidade de adoptar medidas de protecção, e excedeu os seus poderes devido ao facto de as medidas em causa terem manifestamente por objectivo proteger os produtores de açúcar europeus de qualquer concorrência potencial de importações não contingentadas originárias dos PTU.

- 40 Segundo o referido governo, as medidas de protecção revestem um carácter de excepção à luz da regulamentação comercial normalmente aplicável. Compete, portanto, à Comissão provar a existência de uma situação de excepção que necessite de medidas dessa natureza, com base em critérios de apreciação objectivos consagrados no artigo 109.º da decisão PTU. Ora, não foi o que se passou no presente caso.
- 41 O primeiro fundamento abrange seis vertentes.
- 42 Em primeiro lugar, o Governo neerlandês defende que as quantidades de açúcar importadas dos PTU, que, segundo as estatísticas elaboradas pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat), se elevavam a cerca de 45 000 toneladas em 1999, ou seja, menos de 0,4% da produção comunitária e um pouco menos de 3% das importações preferenciais originárias dos Estados ACP e da Índia, não podiam apresentar um risco de perturbação da organização comum de mercado do açúcar.
- 43 Em segundo lugar, o mesmo governo sustenta que a Comissão não apresentou a prova de que o açúcar originário dos PTU era vendido na Comunidade a um preço inferior ao preço de intervenção.
- 44 Em terceiro lugar, o Governo neerlandês observa que a produção total de açúcar na Comunidade varia em mais de um milhão de toneladas de um ano para o outro. Sendo o consumo igualmente flutuante, a afirmação segundo a qual cada quantidade suplementar importada dos PTU conduziria à exportação de uma quantidade correspondente baseia-se numa simplificação grosseira, ou mesmo no desconhecimento da realidade. De qualquer forma, ainda que se verificasse um aumento correspondente das exportações subvencionadas, as consequências que daí

resultariam para o orçamento comunitário não constituiriam, segundo este governo, uma razão relevante susceptível de justificar a adopção de medidas de protecção na acepção do artigo 109.º da decisão PTU, uma vez que essas consequências são inerentes a qualquer sistema baseado na liberdade das importações.

45 Em quarto lugar, o referido governo sustenta que as importações de açúcar em questão não eram susceptíveis de criar dificuldades para a Comunidade, atendendo às suas obrigações decorrentes dos acordos OMC. Baseando-se no despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1999, *Emesa Sugar/Comissão* (T-44/98 R II, Colect., p. II-1427, n.º 107), observa que a Comunidade dispunha de uma margem de manobra suficiente para fazer face ao aumento das importações de açúcar originárias dos PTU, até 2000.

46 Em quinto lugar, o Governo neerlandês duvida que a Comissão, ao adoptar o regulamento impugnado, tenha previsto a redução das quotas de produção. De qualquer forma, essa redução não se tornou necessária por causa das importações de açúcar controvertidas em si mesmas.

47 Por último, este governo sustenta que não ficou demonstrado que as importações de açúcar em questão causaram um prejuízo aos produtores comunitários. Antes de mais, as restituições à exportação são financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) e não pelos produtores comunitários. Depois, em 1999, o açúcar foi vendido aos produtores dos PTU, a um preço igual a cerca do dobro do do mercado mundial, o que permitiu aos produtores comunitários realizar lucros substanciais. Por fim, a Comissão não demonstrou que cada tonelada importada dos PTU conduziu a uma diminuição correspondente das vendas realizadas pelos produtores comunitários.

- 48 A Comissão retorque que, segundo os números publicados pelo Eurostat, o montante total das importações de açúcar originárias dos PTU elevou-se a 10 251,7 toneladas, em 1997, e a 43 948,4 toneladas, entre Janeiro e Outubro de 1999, ou seja, um aumento de 328%, tendo-se de resto registado uma aceleração da progressão dessas importações entre os meses de Agosto e de Outubro. A grande maioria dessas importações dizia respeito ao açúcar que beneficiava da acumulação de origem CE/PTU.
- 49 Segundo a Comissão, esse aumento das importações criava o risco de desestabilizar gravemente o funcionamento da organização comum de mercado do açúcar. Atendendo à situação globalmente excedentária neste mercado, a importação de uma determinada quantidade de açúcar teria por consequência impedir o escoamento de uma quantidade equivalente de açúcar comunitário no mercado comunitário, que devia, conseqüentemente, ser objecto de uma exportação envolvendo custos tanto para o orçamento comunitário como para os produtores de açúcar, que contribuem para o financiamento das restituições à exportação.
- 50 Segundo a Comissão, qualquer importação suplementar de açúcar, mesmo em quantidade reduzida, é susceptível de desestabilizar o mercado. A prazo, a Comunidade poderia ver-se obrigada, devido ao aumento das importações, a baixar as quotas de produção comunitárias, o que é contrário aos princípios e aos objectivos da política agrícola comum. A Comissão remete, a este respeito, para o acórdão de 8 de Fevereiro de 2000, *Emesa Sugar (C-17/98, Colect., p. I-675, n.º 56)*.
- 51 A venda de produtos importados a preços inferiores ao preço de intervenção agrava as consequências do aumento das importações, dado que os produtores comunitários não podem oferecer o seu açúcar a um preço inferior, uma vez que têm a obrigação de pagar um preço mínimo pelas beterrabas açucareiras que adquirem, em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento n.º 2038/1999. Ora, a Comissão podia ter validamente suspeitado, mesmo sem ter efectivamente verificado, que as empresas dos PTU adquiriam o açúcar C ao preço do mercado

mundial e que o importavam, na Comunidade, a preços inferiores ao preço de intervenção.

52 A Comissão alega igualmente que a organização comum de mercado estabeleceu quotas de produção tanto para o açúcar para consumo no mercado comunitário (açúcar A) como para o açúcar que pode ser exportado com restituição (açúcares A e B). Em seu entender, se os produtores de açúcar não puderem escoar o açúcar A no mercado comunitário, tentarão exportá-lo no âmbito de exportações necessariamente subvencionadas. Outra solução consistiria em armazenar o açúcar, mas, após alguns anos, o açúcar já não seria proposto para intervenção e, de resto, a Comissão desencoraja o recurso a este processo, tendo em conta o seu custo para o orçamento comunitário.

53 No que diz respeito ao cumprimento das obrigações assumidas no âmbito da OMC, a Comissão remete para o n.º 56 do acórdão Emesa Sugar, já referido.

54 Por fim, quanto às consequências prejudiciais para os operadores comunitários, a Comissão, remetendo para o n.º 56 do acórdão Emesa Sugar, já referido, e para o n.º 88 das conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer no mesmo processo, observa que as restituições à exportação não são todas financiadas pelo FEOGA, sendo uma parte importante destas assumida pelos produtores comunitários. Se é verdade que determinados produtores comunitários podem lucrar com as vendas de açúcar C aos produtores dos PTU, esse facto não pode compensar, segundo a Comissão, o prejuízo causado ao sector no seu conjunto.

55 O Governo espanhol defende uma posição idêntica à da Comissão. Observa que o aumento considerável, a partir de 1997, das importações de açúcar originárias dos

PTU é a consequência da reforma da decisão PTU, que limitou as importações isentas de direitos na Comunidade dos produtos que acumulavam a origem ACP/PTU. As empresas do sector, informadas desta perspectiva desde a publicação, em 1996, da proposta de reforma, voltaram-se para os produtos que acumulavam a origem CE/PTU, aos quais essa reforma não dizia respeito. As medidas de protecção adoptadas destinavam-se assim a proteger os interesses dos produtores da Comunidade no âmbito da política agrícola comum, sem afectar a economia dos PTU, uma vez que não incidiam sobre o açúcar produzido nesses países.

56 O referido governo observa igualmente que, em 1999, o preço do açúcar no mercado mundial era de 242 EUR a tonelada, quando, em Espanha, o açúcar era vendido a 775 EUR a tonelada. Os operadores dos PTU obtiveram assim uma margem de lucro de 533 EUR por tonelada de açúcar que exportavam com isenção de direitos alfandegários para a Comunidade. Puderam, assim, comprar açúcar C e, depois de uma transformação mínima, evitar o pagamento dos direitos de entrada, realizando com isso lucros enormes.

57 Por outro lado, o Governo espanhol, recordando, embora, que o açúcar em causa não é produto de culturas praticadas nos PTU, observa que a decisão PTU foi tomada tendo em vista o desenvolvimento desses territórios. Ora, estes países não retiram qualquer vantagem do valor acrescentado obtido com as operações de transformação de que depende a acumulação de origem CE/PTU, uma vez que, na prática, a transformação mínima que aí é realizada não gera emprego e não favorece, portanto, o desenvolvimento dos PTU.

Apreciação do Tribunal de Justiça

58 Antes de mais, há que recordar que as instituições comunitárias dispõem de um vasto poder de apreciação para a aplicação do artigo 109.º da decisão PTU (v., neste

sentido, acórdãos de 11 de Fevereiro de 1999, Antillean Rice Mills e o./Comissão, C-390/95 P, Colect., p. I-769, n.º 48, e de 22 de Novembro de 2001, Países Baixos/Conselho, C-110/97, Colect., p. I-8763, n.º 61, e Países Baixos/Conselho, C-301/97, Colect., p. I-8853, n.º 73).

59 Nestas condições, incumbe ao órgão jurisdicional 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. acórdãos, já referidos, Antillean Rice Mills e o./Comissão, n.º 48; Países Baixos/Conselho, C-110/97, n.º 62, e Países Baixos/Conselho, C-301/97, n.º 74).

60 Esta limitação da intensidade da fiscalização do órgão jurisdicional comunitário impõe-se particularmente se, como no caso *sub judice*, as instituições comunitárias forem levadas a efectuar arbitragens entre interesses divergentes e a fazer assim opções no âmbito das decisões políticas que se prendem com as suas responsabilidades próprias (v., neste sentido, acórdão Emesa Sugar, já referido, n.º 53).

61 Nos termos do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU, a Comissão «pode» tomar medidas de protecção «[s]e da aplicação [dessa decisão] resultarem perturbações graves num sector da actividade económica da Comunidade ou de um ou mais Estados-Membros ou o comprometimento da sua estabilidade financeira externa», ou «se surgirem dificuldades que ameacem deteriorar um sector de actividade da Comunidade ou de uma das suas regiões». O Tribunal de Justiça, no n.º 47 do seu acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, considerou que, no primeiro caso evocado no referido número, deve ser demonstrada a existência de um nexo de causalidade, porque as medidas de protecção devem ter por objecto sanar ou atenuar as dificuldades verificadas no sector considerado, e que, ao invés, tratando-se do segundo caso, não se exige que as dificuldades que justificam a adopção de uma medida de protecção resultem da aplicação da decisão PTU.

- 62 A Comissão baseou o regulamento impugnado no segundo dos casos previstos no artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU. Com efeito, resulta do primeiro considerando deste regulamento que a Comissão tomou a medida de protecção impugnada quando «nos últimos meses surgi[am] dificuldades que implica[va]m um risco de deterioração importante no sector do açúcar na Comunidade».
- 63 Resulta mais particularmente do segundo ao quinto considerando do referido regulamento que o recurso ao artigo 109.º da decisão PTU foi motivado pelo facto de as importações de açúcar e de misturas que acumulam a origem CE/PTU implicarem o risco de uma deterioração importante do funcionamento da organização comum de mercado no sector do açúcar e de efeitos bastante prejudiciais para os operadores comunitários desse sector.
- 64 O primeiro fundamento abrange seis vertentes, das quais as cinco primeiras estão relacionadas, no essencial, com a existência de risco de perturbação da organização comum de mercado do açúcar, e a sexta, com o risco de consequências prejudiciais para os operadores comunitários.

Quanto à existência de risco de perturbação para a organização comum de mercado do açúcar

- 65 Em primeiro lugar, o Governo neerlandês sustenta que, tendo em conta as quantidades mínimas de açúcar importadas ao abrigo do regime da acumulação de origem CE/PTU, não existia qualquer dificuldade na aceção do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU.

66 Quanto a este aspecto, resulta do primeiro e do terceiro considerando do regulamento impugnado que a Comissão verificou a existência de uma «grande progressão», a partir de 1997, das importações de açúcar originárias dos PTU ao abrigo do regime de acumulação de origem CE/PTU e que o funcionamento da organização comum de mercado corria, por esse facto, o risco de ser «fortemente desestabilizado». O terceiro considerando deste regulamento refere, a esse respeito:

«[...] o consumo de açúcar é constante no mercado comunitário; assim, qualquer importação de açúcar na Comunidade, a preços inferiores ao de intervenção, faz deslocar para exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoada no mercado; em relação a esse açúcar, são pagas restituições por conta do orçamento comunitário (actualmente, cerca de 520 euros/tonelada). O volume dessas exportações está limitado pelos acordos do GATT, pelo que tais importações reduzem a possibilidade de se exportar açúcar ao abrigo de quotas; para fazer face à questão, deveria prever-se a redução das quotas de produção comunitárias;».

67 Deve recordar-se, como o Tribunal de Justiça constatou no n.º 56 do acórdão Emesa Sugar, já referido, que, em 1997, já existia um excedente da produção comunitária de açúcar de beterraba em relação à quantidade consumida na Comunidade, ao qual se juntavam as importações de açúcar de cana provenientes dos Estados ACP, para fazer face à procura específica deste produto, e a obrigação de a Comunidade importar uma certa quantidade de açúcar de países terceiros, devido aos acordos OMC. Além disso, a Comunidade era igualmente obrigada a subvencionar as exportações de açúcar, sob a forma de restituições à exportação e nos limites dos ditos acordos OMC. Nestas condições, e tendo em conta o aumento crescente das importações de açúcar originárias dos PTU a partir de 1997, a Comissão pôde considerar, justificadamente, que qualquer quantidade suplementar desse produto, mesmo que mínima relativamente à produção comunitária, que acesse ao mercado da Comunidade, obrigaria as instituições desta última a aumentar o montante das subvenções à exportação, dentro dos limites supra-referidos, ou a reduzir as quotas dos produtores europeus, o que perturbaria a organização comum de mercado do açúcar, cujo equilíbrio já era precário, e seria contrário aos objectivos da política agrícola comum.

- 68 Por conseguinte, o Governo neerlandês não demonstrou que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que as importações de açúcar originárias dos PTU tinham aumentado consideravelmente entre 1997 e 1999 e que esse aumento, mesmo que mínimo relativamente à produção comunitária, dava lugar a «dificuldades», na acepção do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU.
- 69 Consequentemente, improcede a primeira vertente do primeiro fundamento.
- 70 Em segundo lugar, resulta do terceiro considerando do regulamento impugnado que «qualquer importação de açúcar na Comunidade, a preços inferiores ao de intervenção, faz deslocar para exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoada no mercado».
- 71 Ora, como observou o Governo neerlandês, a Comissão não demonstrou que as importações de açúcar originárias dos PTU ocorriam efectivamente a um preço inferior ao preço de intervenção no mercado comunitário. A própria Comissão reconheceu, nas suas observações escritas, que se baseou, a esse respeito, numa «suspeita».
- 72 Esta circunstância não é contudo susceptível de ferir a validade do regulamento impugnado, atendendo aos fundamentos enunciados no segundo, no terceiro e no quinto considerando e que estão relacionados, por um lado, com o risco de deterioração do funcionamento da organização comum de mercado do açúcar e, por outro, com o prejuízo que as importações em litígio eram susceptíveis de causar aos operadores comunitários do sector do açúcar.

- 73 Com efeito, mesmo supondo que as importações em causa não tenham sido efectuadas a um preço inferior ao preço de intervenção, a Comissão justificou suficientemente a medida de protecção controvertida ao observar que, atendendo à estabilidade do consumo do açúcar na Comunidade, o aumento crescente da importação de açúcar originário dos PTU criava o risco de acarretar um incremento do volume das exportações subvencionadas, traduzindo-se ele próprio num aumento dos custos relacionados com essas exportações e, conseqüentemente, das quotizações a cargo dos produtores comunitários, ou ainda de redução das quotas de produção comunitárias. Dificuldades destas, como o Tribunal de Justiça já salientou nos n.ºs 40 e 56 do acórdão Emesa Sugar, já referido, são susceptíveis de perturbar a organização comum de mercado do açúcar.
- 74 Conseqüentemente, a segunda vertente do primeiro fundamento deve ser afastada por não ser pertinente.
- 75 Em terceiro lugar, o Governo neerlandês contesta a afirmação da Comissão, contida no terceiro considerando do regulamento impugnado, segundo a qual qualquer importação suplementar de açúcar faz «deslocar para exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoada no mercado», uma vez que tanto a produção como o consumo de açúcar na Comunidade flutuam de um ano para o outro. O referido governo põe igualmente em dúvida o facto de as exportações em causa serem subvencionadas.
- 76 A este respeito, basta recordar que a produção comunitária é superior ao consumo de açúcar na Comunidade, o que o Governo neerlandês não contesta, e que esta última é, além disso, obrigada a importar uma determinada quantidade de açúcar de países terceiros, por força dos acordos OMC (acórdão Emesa Sugar, já referido, n.º 56).

- 77 Tendo em conta a situação excedentária do mercado comunitário do açúcar, a circunstância de a produção e o consumo de açúcar na Comunidade poderem variar de um ano para o outro é irrelevante, como observou o advogado-geral no n.º 71 das suas conclusões.
- 78 Devido, precisamente, a esta situação excedentária, qualquer importação suplementar sob o regime da acumulação de origem CE/PTU aumenta o excedente de açúcar no mercado comunitário e conduz a um aumento das exportações subvencionadas (v. acórdão Emesa Sugar, já referido, n.º 56).
- 79 Quanto a este último aspecto, a Comissão não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que as exportações causadas pelas importações de açúcar originárias dos PTU constituíam exportações subvencionadas, uma vez que o açúcar importado originário dos PTU que substitui o açúcar comunitário deve ele mesmo ser exportado para manter o equilíbrio da organização comum dos mercados.
- 80 Consequentemente, a terceira vertente do fundamento deve igualmente ser afastada.
- 81 Em quarto lugar, o Governo neerlandês alega que os acordos OMC ofereciam ainda até 1 de Julho de 2000 uma margem de manobra suficiente para permitir as importações em questão na Comunidade.

82 A este respeito, deve observar-se que, mesmo na hipótese de as exportações suplementares de açúcar com restituição que as importações de açúcar originárias dos PTU tivessem podido originar não atingissem os montantes e as quantidades fixados nos acordos OMC, o Governo neerlandês não demonstrou que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação, por um lado, ao ter em conta a finalidade dos referidos acordos, que consiste em limitar gradualmente as subvenções à exportação, e, por outro, ao considerar que as importações acrescidas de açúcar, sob o regime de acumulação de origem CE/PTU, aumentavam, por sua vez, o montante total das subvenções à exportação e já tinham criado, antes de 1 de Julho de 2000, o risco de uma desestabilização do sector do açúcar comunitário, como o Tribunal de Primeira Instância observou no acórdão de 14 de Novembro de 2002, Rica Foods e o./Comissão (T-94/00, T-110/00 e T-159/00, Colect., p. II-4677, n.º 139).

83 Consequentemente, a quarta vertente do primeiro fundamento deve ser afastada.

84 Em quinto lugar, no que respeita às dúvidas expressas pelo Governo neerlandês quanto à intenção de a Comissão, quando adoptou o regulamento impugnado, reduzir as quotas de produção comunitárias, basta verificar que não foi apresentado pelo Governo neerlandês nenhum elemento de prova em apoio das suas alegações.

85 Consequentemente, a quinta vertente do primeiro fundamento também não pode ser acolhida.

Quanto às consequências para os produtores comunitários

- 86 Resulta do segundo considerando do regulamento impugnado que as importações em questão «comportam o risco [...] de efeitos bastante prejudiciais para os operadores comunitários do sector do açúcar».
- 87 Contrariamente ao que sustenta o Governo neerlandês em apoio da sexta vertente do seu primeiro fundamento, a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação ao adiantar esse motivo para justificar a adopção da medida de protecção controvertida.
- 88 Com efeito, em primeiro lugar, é evidente que a deterioração ou a ameaça de deterioração de uma organização comum de mercado pode tornar necessária uma redução das quotas de produção e, dessa forma, afectar directamente o rendimento dos produtores comunitários.
- 89 Depois, as restituições à exportação são financiadas, em grande parte, pelos produtores comunitários, através de cotizações à produção fixadas todos os anos pela Comissão. Ora, conforme resulta do n.º 78 do presente acórdão, a Comissão pôde legitimamente considerar que as importações podiam provocar um aumento do volume de exportações subvencionadas e, conseqüentemente, uma subida da cotização à produção a cargo dos produtores comunitários.
- 90 Por último, mesmo supondo que determinados produtores tenham podido, como sustenta o Governo neerlandês, realizar lucros importantes com a venda de açúcar

C aos operadores dos PTU, praticando preços consideravelmente superiores ao preço do mercado mundial, esta afirmação, que não assenta em nenhum elemento de prova preciso, não é de natureza a pôr em causa a apreciação da Comissão segundo a qual as importações em questão comportavam um risco de perturbação do sector do açúcar, susceptível, em particular, de conduzir a um aumento do montante das subvenções à exportação ou a uma redução das quotas de produção.

- 91 Consequentemente, improcede a sexta vertente do primeiro fundamento.
- 92 Tendo em conta o conjunto das considerações antecedentes, há que julgar improcedente o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, assente na violação do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU e relativo ao mecanismo de vigilância aduaneira das importações de misturas de cacau e de açúcar

Argumentos das partes

- 93 No seu segundo fundamento, o Governo neerlandês adianta, no que diz respeito às misturas de cacau e de açúcar, uma argumentação análoga à exposta em apoio do primeiro fundamento.

- 94 Em primeiro lugar, critica a Comissão por não ter demonstrado que a importação de quantidades extremamente limitadas de misturas, que não revelava uma tendência ascendente no decurso do ano de 1999, justificava a adopção da medida de protecção controvertida.
- 95 Depois, a afirmação, no quarto considerando do regulamento impugnado, segundo a qual essas misturas são importadas «a preços inferiores àqueles a que os produtores comunitários podem vender produtos comparáveis», não é apoiada por nenhum elemento de prova.
- 96 O Governo neerlandês alega igualmente que a organização comum de mercado do açúcar não pode ser perturbada por importações de misturas, uma vez que, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2038/1999, o cacau não faz parte da referida organização comum.
- 97 Por fim, mesmo que o mecanismo de vigilância aduaneira constitua uma medida relativamente leve, desde que as autoridades aduaneiras não o utilizem para efectuar controlos que criem obstáculos, o seu objectivo consiste em recolher informações a fim de determinar se as importações em questão são susceptíveis de perturbar o mercado. Ora, uma medida de protecção tem por objectivo resolver um problema existente e não determinar os elementos susceptíveis de justificar uma medida deste tipo. Consequentemente, a Comissão incorreu em desvio de poder.
- 98 Esta última retorque que, no que se refere às misturas de açúcar e de cacau, se limitou a instaurar um mecanismo de vigilância que lhe permitia recolher dados factuais relativos à evolução das quantidades importadas e dos preços praticados, isto na falta do certificado de importação necessário para os produtos em causa. Embora seja incontestável que o cacau não integra a organização comum de mercado, também é evidente que as misturas em causa contêm uma percentagem muito elevada de açúcar. As importações de misturas originárias dos PTU são assim

susceptíveis de ter, para os produtores de açúcar, consequências prejudiciais sobre a venda de açúcar aos fabricantes comunitários dessas misturas.

- 99 No que diz respeito ao preço praticado, a Comissão reitera a argumentação segundo a qual as importações a preços inferiores ao preço de intervenção conduzem a uma concorrência desleal, prejudicial aos produtores comunitários, uma vez que estes últimos não podem oferecer o seu açúcar a um preço inferior, visto que são obrigados a pagar um preço mínimo pelas beterrabas açucareiras que adquirem.
- 100 O Governo espanhol retoma as considerações adiantadas pela Comissão. Acrescenta, quanto à acusação de desvio de poder, que este é desmentido pelos factos e não assenta em nenhum índice objectivo, pertinente e concordante.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 101 Por força do artigo 2.º do regulamento impugnado, a colocação em livre prática das misturas de açúcar e de cacau originárias dos PTU está sujeita a um mecanismo de vigilância que, conforme resulta do nono considerando do referido regulamento, permite à Comissão «acompanhar de perto a evolução destas importações, ao nível das quantidades e dos preços, sem dar origem a qualquer encargo administrativo suplementar para os operadores».
- 102 Se é verdade que as misturas não fazem parte da organização comum de mercado do açúcar, como resulta do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2038/1999, o aumento das importações desses produtos originários dos PTU, geralmente com um forte teor de açúcar, representa contudo um risco de perturbação do funcionamento da

organização comum de mercado no sector do açúcar, na medida em que essas importações podem afectar a possibilidade de os produtores comunitários venderem açúcar aos fabricantes comunitários destas misturas.

- 103 Por outro lado, mesmo que não se tivesse demonstrado que as importações em questão se efectuavam a preços inferiores aos preços susceptíveis de serem praticados pelos produtores comunitários, conduzindo assim a uma concorrência desleal, prejudicial para estes últimos, a Comissão pôde, sem cometer erro manifesto de apreciação, considerar que essas importações comportavam um risco de perturbação do funcionamento da organização comum de mercado, tal como já se entendeu a propósito das importações de açúcar, no n.º 67 do presente acórdão.
- 104 Por fim, o Governo neerlandês não referiu nenhum elemento objectivo, pertinente e concordante, susceptível de demonstrar, no caso em apreço, a existência de desvio de poder.
- 105 Consequentemente, o segundo fundamento improcede.

Quanto ao terceiro fundamento, assente na violação do dever de fundamentação

Argumentos das partes

- 106 Com o seu terceiro fundamento, o Governo neerlandês considera que a fundamentação do regulamento impugnado, tal como resulta do primeiro ao quinto considerando, é insuficiente. Esse regulamento, cuja fundamentação é concisa, não contém a exposição de nenhum elemento concreto de prova, muito menos as causas e os efeitos das pretensas «dificuldades» invocadas.

107 Além disso, essa fundamentação é contraditória, no sentido de que não se pode pretender, simultaneamente, no terceiro considerando do regulamento impugnado, que as importações suplementares conduzem a exportações subvencionadas suplementares que oneram o orçamento comunitário e, no quarto considerando do mesmo regulamento, que os custos dos excedentes que podem ser imputados às importações originárias dos PTU são inteiramente suportados pelos produtores.

108 Por fim, a afirmação contida no referido terceiro considerando, segundo a qual qualquer importação de açúcar a preços inferiores ao preço de intervenção conduz a encargos suplementares para o orçamento da Comunidade, é ininteligível.

109 A Comissão observa que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, a fundamentação de um regulamento deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer de forma clara e inequívoca o raciocínio seguido pela instituição autora do acto. Consequentemente, não se pode exigir que a fundamentação forneça uma apreciação específica, mais ou menos completa, dos factos. Segundo afirma, fundamentou o regulamento impugnado de forma concisa, mas suficiente: o primeiro considerando refere as dificuldades que surgiram no mercado comunitário do açúcar; os considerandos seguintes expõem em detalhe as razões por que essas dificuldades podiam conduzir a uma deterioração da situação no mercado; por fim, a natureza das medidas escolhidas está fundamentada de forma precisa. A fundamentação do regulamento impugnado é, por conseguinte, suficiente para permitir ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização jurisdicional.

110 Por outro lado, o terceiro e o quarto considerando do regulamento impugnado não são inconciliáveis, podendo o aumento das importações de açúcar originárias dos PTU implicar custos para os produtores de açúcar comunitários ao mesmo tempo que constitui um encargo para o orçamento comunitário.

- 111 Por fim, este mesmo terceiro considerando é perfeitamente inteligível: as importações de açúcar a preços inferiores ao preço de intervenção dão origem, em prejuízo dos produtores comunitários, a uma concorrência desleal de tal ordem que estes últimos se vêem na impossibilidade de vender uma quantidade comparável de açúcar no mercado comunitário, pelo que este açúcar tem de ser exportado mediante pagamento de restituições que irão onerar o orçamento comunitário.
- 112 O Governo espanhol defende uma posição idêntica à da Comissão. Acrescenta que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, na presença de um acto de alcance geral, como no presente caso, 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 o seu autor se propõe atingir. Se o acto impugnado evidenciar, no essencial, o objectivo prosseguido pela instituição em causa, é excessivo exigir a fundamentação específica das diferentes opções de natureza técnica efectuadas. Esta posição justifica-se tanto mais quanto, no caso vertente, as instituições comunitárias dispõem de uma ampla margem de apreciação na escolha dos meios necessários para a realização de uma política complexa.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 113 Recorde-se que, de acordo com jurisprudência assente, a fundamentação exigida no artigo 253.º CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao tribunal comunitário exercer a sua fiscalização. 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 preenche as exigências do artigo 253.º CE deve ser apreciada à luz não só da sua letra mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., designadamente, acórdãos 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.º 44, e de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 63).

- 114 No presente caso, como foi recordado nos n.^{os} 28 a 30 do presente acórdão, a adopção do regulamento impugnado foi precedida de uma concertação entre a Comissão, o Reino dos Países Baixos e os outros Estados-Membros.
- 115 Quanto ao conteúdo do acto, é imperioso concluir que, do primeiro ao quinto considerando do regulamento impugnado, a Comissão expôs as dificuldades que surgiram no mercado comunitário do açúcar, as razões por que essas dificuldades eram susceptíveis de provocar uma deterioração do funcionamento da organização comum de mercado e efeitos prejudiciais para os operadores comunitários. Além disso, esta instituição indicou, no oitavo e no nono considerando do referido regulamento, os motivos que a levaram a fixar um preço mínimo de importação para o açúcar de origem CE/PTU e a submeter as importações de misturas a um procedimento de vigilância comunitário.
- 116 Por outro lado, como a Comissão observou, as afirmações constantes do terceiro e do quarto considerando do regulamento impugnado não são de forma alguma contraditórias, podendo as importações crescentes de açúcar originárias dos PTU onerar o orçamento comunitário e, simultaneamente, fazer aumentar os encargos dos produtores comunitários de açúcar.
- 117 Por fim, o terceiro considerando do regulamento impugnado não apresenta dificuldades particulares de compreensão, como resulta dos desenvolvimentos expostos na resposta ao primeiro fundamento, e designadamente dos n.^{os} 66 a 74 do presente acórdão.
- 118 Consequentemente, o terceiro fundamento improcede.

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

Argumentos das partes

- 119 No seu quarto fundamento, o Governo neerlandês critica a Comissão por ter colocado os importadores de açúcar originário dos PTU numa situação desfavorável em relação à dos operadores comunitários, ao prever que o preço de importação desse açúcar, estúdio CIF e mercadoria a granel, não pode ser inferior ao preço de intervenção. Com efeito, ao contrário destes últimos, os importadores de açúcar originário dos PTU devem acrescentar ao preço de intervenção os custos de transporte dos produtos no interior da Comunidade bem como os custos de manutenção e de armazenagem, que são particularmente elevados, uma vez que os navios que asseguram as ligações marítimas a partir dos PTU neerlandeses só servem os portos da Europa do Norte. Nestas condições, os operadores dos PTU já não estão em condições de concorrer com os operadores comunitários.
- 120 Segundo o Governo neerlandês, na medida em que, de qualquer forma, se deve fixar um preço mínimo para o açúcar importado dos PTU, seria mais conforme ao princípio da proporcionalidade impor um preço mínimo de venda do que um preço mínimo de importação. Ao não ter procedido desta forma, a Comissão violou o artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU.
- 121 A Comissão retorque que a protecção dos produtores comunitários não é em si mesma contrária ao princípio da proporcionalidade (v. acórdão *Antillean Rice Mills e o./Comissão*, já referido, n.º 54).

- 122 Segundo a Comissão, as medidas impostas não vão além do que é necessário para garantir essa protecção. A instituição de um preço mínimo de importação é susceptível de garantir a igualdade, em matéria de concorrência, entre os produtores da Comunidade e os produtores dos PTU, sem que isso entrave o acesso do açúcar originário dos PTU ao mercado comunitário.
- 123 A Comissão observa, a este respeito, que, por força do artigo 3.º do Regulamento n.º 2038/1999, todos os anos é fixado um preço de intervenção para as zonas da Comunidade em que a produção não é deficitária e um preço de intervenção derivado para cada uma das zonas em que a produção é deficitária. A Comissão precisa que este último preço é superior ao preço de intervenção, pois contempla custos suplementares, como os custos de transporte. Devido à medida de protecção em causa, se um operador dos PTU decidisse exportar os seus produtos para uma zona excedentária da Comunidade, teria de alinhar os seus preços pelo preço de intervenção. Se decidisse, depois, vender os seus produtos numa zona deficitária, deveria, como qualquer produtor comunitário, aumentar o preço de venda final, a fim de cobrir os custos de transporte e os outros custos.
- 124 O Governo espanhol considera igualmente que a introdução de um preço mínimo de importação, que é conforme ao artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU, garante a igualdade, em matéria de concorrência, entre os produtores da Comunidade e os dos PTU.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 125 Nos termos do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU:

«[...] [D]evem 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.»

- 126 Há que recordar, no que diz respeito ao princípio da proporcionalidade, que, a fim de averiguar se uma disposição de direito comunitário é conforme a esse princípio, importa verificar se os meios que ela aplica são aptos a realizar o objectivo prosseguido e se não vão além do que é necessário para o alcançar (acórdão *Antillean Rice Mills e o./Comissão*, já referido, n.º 52).
- 127 No presente caso, a fim de obviar às dificuldades que se manifestaram no mercado comunitário, o artigo 1.º do regulamento impugnado fixa um preço mínimo de importação para o açúcar que acumula a origem CE/PTU, correspondente ao «preço de intervenção aplicável aos produtos em causa». Resulta do oitavo considerando do referido regulamento que «esta medida deverá assegurar que o açúcar importado não seja vendido a preços inferiores aos preços no mercado comunitário e permitir atingir o objectivo de evitar os efeitos desestabilizadores dessas importações, assegurando simultaneamente, por um lado, um benefício unitário suficiente aos operadores dos PTU em causa e, por outro, a observância da ordem de preferências estabelecida a favor dos produtos comunitários e a favor dos produtos originários dos PTU pelo Tratado CE».
- 128 Importa igualmente salientar, a título liminar, que decorre da própria essência de uma medida de protecção que alguns dos produtos importados são submetidos a um regime desfavorável relativamente aos produtos comunitários (acórdão *Antillean Rice Mills e o./Comissão*, já referido, n.º 54). Não basta, nestas condições, a fim de demonstrar a existência de uma violação do artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU, invocar que essa medida de protecção coloca os produtos importados em causa numa posição concorrencial desfavorável relativamente àquela de que beneficiam os produtos comunitários. Há, pelo contrário, que demonstrar que a medida em causa não é adequada para realizar o objectivo prosseguido ou que vai além do que é necessário para esse efeito.
- 129 A este respeito, o Governo neerlandês não põe em causa o recurso a um preço mínimo enquanto tal, mas contesta a opção feita pela Comissão de impor um preço de importação mínimo em vez de um preço de venda mínimo do açúcar, na medida em que esta escolha coloca os operadores dos PTU numa situação desfavorável

relativamente aos operadores comunitários, sem no entanto apresentar ou sequer procurar apresentar a prova de que essa escolha é manifestamente inadequada para realizar o objectivo prosseguido pela Comissão.

130 Ora, como observaram com razão a Comissão e o advogado-geral nos n.ºs 107 a 109 das suas conclusões, basta verificar que o quarto fundamento assenta numa leitura errada do artigo 1.º, n.º 1, do regulamento impugnado.

131 Com efeito, por força dessa disposição, se o açúcar que acumula a origem CE/PTU for importado numa zona não deficitária da Comunidade, o preço de importação deverá ser igual ou superior ao preço de intervenção; se for importado numa zona deficitária da Comunidade, o preço de importação deverá ser igual ou superior ao preço de intervenção derivado.

132 Nestas condições, se um operador dos PTU decidir exportar os seus produtos para uma zona não deficitária da Comunidade, deverá alinhar os seus preços pelo preço de intervenção, sendo certo que se decidir, de seguida, vender os seus produtos numa zona deficitária, deverá, como qualquer produtor comunitário, suportar os custos de transporte da sua mercadoria para a zona deficitária. Pelo contrário, se um operador dos PTU decidir exportar os seus produtos para uma zona deficitária da Comunidade, poderá alinhar os seus preços pelo preço de intervenção derivado, mais elevado que o preço de intervenção.

133 Não sendo igualmente de acolher o quarto fundamento, há que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

- 134 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino dos Países Baixos e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Em conformidade com o n.º 4 do mesmo artigo, o Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas.**
- 3) **O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas.