

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

14 de Julho de 2005 \*

No processo C-452/00,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 6 de Dezembro de 2000,

**Reino dos Países Baixos**, representado por J. van Bakel, na qualidade de agente,

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. Klůčka, juizes,

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 2081/2000 da Comissão, de 29 de Setembro de 2000, que continua com a

aplicação das medidas de protecção relativas às importações a partir dos países e territórios ultramarinos de produtos do sector do açúcar que acumulam a origem CE/PTU (JO L 246, p. 64, 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 2000/169/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, primeira 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 da 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 Com base no artigo 109.º da decisão PTU, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 2423/1999, 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).

- 20 Com este regulamento, aplicável até 29 de Fevereiro de 2000, a Comissão submeteu as importações de açúcar que beneficiava da acumulação de origem CE/PTU a um regime de preços mínimos e submeteu as importações de misturas de açúcar e cacau (a seguir «misturas») originárias dos PTU 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).
- 21 O Reino dos Países Baixos interpôs recurso de anulação do Regulamento n.º 2423/1999. Foi negado provimento a este recurso pelo acórdão, hoje proferido, Países Baixos/Comissão (C-26/00, ainda não publicado na Colectânea).
- 22 O Regulamento (CE) n.º 465/2000 da Comissão, de 29 de Fevereiro de 2000, que institui medidas de protecção relativas às importações a partir dos países e territórios ultramarinos de produtos do sector do açúcar que acumulam a origem CE-PTU (JO L 56, p. 39), foi adoptado igualmente com base no artigo 109.º da decisão PTU. Este regulamento limitou, para o período de 1 de Março de 2000 a 30 de Setembro de 2000, a acumulação de origem CE/PTU a 3 340 toneladas de açúcar para os produtos abrangidos pelos códigos NC 1701, 1806 10 30 e 1806 10 90.
- 23 O Reino dos Países Baixos interpôs recurso de anulação deste último regulamento. Foi negado provimento a este recurso pelo acórdão, hoje proferido, Países Baixos/Comissão (C-180/00, ainda não publicado na Colectânea).

24 Em 29 de Setembro de 2000, a Comissão adoptou o regulamento impugnado com base no artigo 109.º da decisão PTU.

25 Do primeiro, do quarto, do quinto e do sexto considerando desse regulamento resulta o seguinte:

«(1) A Comissão verificou que as importações de açúcar (código NC 1701) e de misturas de açúcar e de cacau dos códigos NC 1806 10 30 e 1806 10 90 provenientes dos [PTU] registaram uma importante progressão a partir do ano de 1997 até ao ano de 1999, nomeadamente as no estado inalterado que acumulam a origem CE/PTU. As referidas importações passaram de 0 toneladas em 1996 para mais de 53 000 toneladas em 1999. Os produtos em causa beneficiam, na importação para a Comunidade, de uma isenção dos direitos de importação e são admitidos sem limitações quantitativas em conformidade com o n.º 1 do artigo 101.º da decisão PTU.

[...]

(4) Nos últimos anos, surgiram dificuldades no mercado do açúcar comunitário. Esse mercado é excedentário. O consumo do açúcar é constante, situando-se em torno de 12,8 milhões de toneladas por ano. A produção sob quota é de cerca de 14,3 milhões de toneladas por ano. Em consequência, qualquer importação de açúcar para a Comunidade desloca para a exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoado no mercado comunitário. São pagas restituições para esse açúcar — no limite de certas quotas — a cargo do orçamento comunitário (actualmente cerca de 520 euros/

/tonelada). Todavia, as exportações com restituições são limitadas no seu volume pelo acordo sobre a agricultura concluído no âmbito do Uruguay Round e reduzidas de 1 555 600 toneladas na campanha de 1995/1996 para 1 273 500 toneladas na campanha de 2000/2001.

(5) Estas dificuldades são susceptíveis de destabilizar fortemente a OCM do açúcar. [P]ara a campanha de comercialização de 2000/2001, a Comissão decidiu reduzir as quotas dos produtores comunitários de cerca de 500 000 toneladas. Cada importação suplementar de açúcar e de produtos com forte concentração de açúcar provenientes dos PTU implicará uma redução mais importante da quota dos produtores comunitários e, portanto, uma maior perda de garantia dos seus rendimentos.

(6) Em consequência, continuam a existir dificuldades que comportam o risco de uma deterioração do sector de actividade da Comunidade. [...]»

26 Nos termos do artigo 1.º do regulamento impugnado:

«Para os produtos dos códigos pautais NC 1701, 1806 10 30 e 1806 10 90, a acumulação de origem CE/PTU referida no artigo 6.º do anexo II da [decisão PTU] é autorizada para uma quantidade de 4 848 toneladas de açúcar durante o período de vigência do presente regulamento.

Para efeitos do respeito desse limite, para os produtos diferentes do açúcar no seu estado inalterado, é tido em conta o teor de açúcar do produto importado.»

27 Resulta do oitavo considerando do referido regulamento que a Comissão adoptou esta quota de 4 848 toneladas, tomando em consideração «a soma dos volumes anuais mais elevados das importações dos produtos em causa verificados nos três anos anteriores a 1999, ano em que as importações registaram uma progressão exponencial. Para a determinação das quantidades de açúcar a tomar em consideração, a Comissão toma nota da posição adoptada pelo presidente do Tribunal de Primeira Instância da CE nas suas decisões de 12 de Julho e de 8 de Agosto de 2000 nos processos T-94/00 R, T-110/00 R e T-159/00 R, sem, contudo, a reconhecer como justificada. Assim, a fim de evitar processos inúteis e exclusivamente para efeitos da adopção das presentes medidas de protecção, a Comissão toma em consideração, para o açúcar do código NC 1701 e para o ano de 1997, o valor total de 10 372,2 toneladas, sendo este valor igual às importações totais, verificadas pelo Eurostat, de açúcar proveniente dos PTU que acumula as duas origens CE/PTU e ACP/PTU.»

28 Nos termos do artigo 2.º do regulamento impugnado, a importação dos produtos referidos no artigo 1.º fica sujeita à emissão de um certificado de importação, o qual é emitido em conformidade com as regras constantes dos artigos 2.º a 6.º do Regulamento (CE) n.º 2553/97 da Comissão, de 17 de Dezembro de 1997, relativo às regras de emissão dos certificados de importação relativos a determinados produtos dos códigos NC 1701, 1702, 1703 e 1704 que acumulam a origem ACP/PTU (JO L 349, p. 26), que são aplicáveis *mutatis mutandis*.

29 Por último, segundo o seu artigo 3.º, o regulamento impugnado é aplicável de 1 de Outubro de 2000 a 28 de Fevereiro de 2001.

## Pedidos das partes

30 O Governo neerlandês conclui pedindo que o Tribunal se digne:

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

31 A Comissão pede que o Tribunal se digne:

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

32 Por cartas entradas na Secretaria do Tribunal de Justiça, respectivamente, em 19 e 25 de Abril de 2001, a Comissão e o Reino dos Países Baixos informaram o Tribunal de Justiça que não se opunham à suspensão da instância no processo pendente no Tribunal de Justiça, até que fosse proferida decisão do Tribunal de Primeira Instância pondo termo à instância nos processos T-332/00 e T-350/00, Rica Foods e Free Trade Foods/Comissão, que têm igualmente por objecto a anulação do regulamento impugnado.

33 Por despacho de 5 de Junho de 2001, o presidente do Tribunal de Justiça, 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, suspendeu a instância até que seja proferida decisão do Tribunal de Primeira Instância pondo termo à instância nos processos T-332/00 e T-350/00.

34 O Tribunal de Primeira Instância negou provimento aos recursos nesses processos, por acórdão de 14 de Novembro de 2002, Rica Foods e Free Trade Foods/Comissão (T-332/00 e T-350/00, Colect., p. II-4755).

35 Por despacho de 10 de Abril de 2003, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção do Reino de Espanha em apoio dos pedidos da Comissão.

### **Quanto ao recurso**

36 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 e do n.º 2 do mesmo artigo, em desvio de poder e na violação do dever de fundamentação enunciado no artigo 253.º CE

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

### Argumentos das partes

- 37 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 concluir pela necessidade de adoptar medidas de protecção.
- 38 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.
- 39 O primeiro fundamento abrange quatro vertentes.
- 40 Em primeiro lugar, o Governo neerlandês defende que as quantidades de açúcar e de misturas importadas dos PTU, que, segundo as estatísticas elaboradas pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat), se elevavam a cerca de 40 000 toneladas em 1999, ou seja, menos de 0,4% da produção comunitária, não podiam apresentar um risco de perturbação da organização comum de mercado do açúcar. Do mesmo modo, esta não podia ser perturbada pelas importações de misturas, uma vez que, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2038/1999, o cacau não integra a referida organização comum.

41 Em segundo lugar, o mesmo governo 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 no desconhecimento da realidade. De qualquer forma, ainda que as importações originárias dos PTU contribuissem para o crescimento das exportações comunitárias, estas não seriam necessariamente subvencionadas.

42 Em terceiro 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.

43 Por último, o Governo neerlandês 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.

44 Por outro lado, a tese segundo a qual as importações implicam custos para a indústria europeia do açúcar ainda é menos plausível quando se trata de importações em quantidades modestas de misturas originárias dos PTU do que

no que respeita às importações de açúcar, uma vez que os produtores comunitários não elaboram essas misturas.

- 45 A Comissão retorque que a situação no mercado é de tal ordem que cada tonelada de açúcar importada dos PTU na Comunidade implica uma redução correspondente das quotas de produção comunitárias. Além disso, tendo em conta as capacidades de produção das empresas dos PTU, se não houver restrições, as importações de açúcar originárias desses países podem vir a implicar uma redução das quotas de produção comunitárias 40% a 50% superior à já prevista pelas instâncias comunitárias.
- 46 Quanto às misturas, 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.
- 47 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.

48 No que diz respeito ao cumprimento das obrigações que assumiu no âmbito da OMC, a Comissão remete para o n.º 56 do acórdão de 8 de Fevereiro de 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Colect., p. I-675).

49 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 nesse 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.

50 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 a reforma da decisão PTU 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.

51 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. Quanto ao preço das importações de misturas, este é igualmente inferior ao preço verificado no mercado comunitário.

- 52 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 nenhuma 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 nem favorece o desenvolvimento desses PTU.

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 53 Antes de mais, há que recordar que as instituições comunitárias dispõem de um amplo 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).
- 54 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).

55 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).

56 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 seu n.º 47 do 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.

57 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 sexto considerando deste regulamento que a Comissão tomou a medida de protecção em litígio quando «exist [iam] dificuldades que comporta[vam] o risco de deterioração de um sector de actividade da Comunidade».

58 Resulta mais particularmente do quarto ao sexto 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.

- 59 O primeiro fundamento abrange quatro vertentes, das quais as três primeiras estão relacionadas, no essencial, com a existência de risco de perturbação da organização comum de mercado do açúcar, e a quarta, 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

- 60 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.
- 61 Quanto a este aspecto, resulta do primeiro e do quinto considerando do regulamento impugnado que a Comissão verificou a existência de uma «importante progressão», a partir de 1997, das importações de açúcar originárias dos PTU sob o regime de acumulação de origem CE/PTU e que o funcionamento da organização de mercado corria, por esse facto, o risco de ser «fortemente destabilizado». O quarto considerando desse regulamento refere, a esse respeito:

«[O mercado do açúcar comunitário] é excedentário. O consumo do açúcar é constante, situando-se em torno de 12,8 milhões de toneladas por ano. A produção sob quota é de cerca de 14,3 milhões de toneladas por ano. Em consequência, qualquer importação de açúcar para a Comunidade desloca para a exportação uma quantidade correspondente de açúcar comunitário que não pode ser escoado no mercado comunitário. São pagas restituições para esse açúcar — no limite de certas quotas — a cargo do orçamento comunitário (actualmente cerca de 520 euros/tonelada). Todavia, as exportações com restituições são limitadas no seu volume pelo acordo sobre a agricultura concluído no âmbito do Uruguay Round, e reduzidas de 1 555 600 toneladas na campanha de 1995/1996 para 1 273 500 toneladas na campanha de 2000/2001.»

62 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.

63 Além disso, embora seja verdade que as misturas não integram a organização comum de mercado do açúcar, tal como resulta do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2038/1999, o aumento das importações destes produtos originários dos PTU, geralmente com um forte teor de açúcar, apresenta contudo um risco de perturbação do funcionamento da organização comum de mercado no sector do açúcar, na medida em que estas importações podem afectar a possibilidade de os produtores comunitários venderem açúcar aos fabricantes comunitários dessas misturas.

64 Por conseguinte, o Governo neerlandês não demonstrou que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que as importações de açúcar e de misturas 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.

- 65 Consequentemente, improcede a primeira vertente do primeiro fundamento.
- 66 Em segundo lugar, o Governo neerlandês contesta a afirmação da Comissão, contida no quarto considerando do regulamento impugnado, segundo a qual qualquer importação suplementar de açúcar «desloca para a 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.
- 67 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).
- 68 Tendo em conta a situação excedentária do mercado comunitário de 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.
- 69 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).

70 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.

71 Consequentemente, a segunda vertente do primeiro fundamento deve igualmente ser afastada.

72 Em terceiro lugar, o Governo neerlandês alega que os acordos OMC ofereciam ainda uma margem de manobra suficiente para permitir as importações em questão na Comunidade.

73 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 ao ter em conta a finalidade dos referidos acordos, que consiste em limitar gradualmente as subvenções à exportação, e ao considerar que as importações acrescidas de açúcar, sob o regime de acumulação de origem CE/PTU, elevavam, por sua vez, o montante total das subvenções à exportação e tinham criado 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).

74 Consequentemente, a terceira vertente do primeiro fundamento deve ser afastada.

Quanto às consequências para os produtores comunitários

- 75 Resulta do quinto considerando do regulamento impugnado que as importações em questão criavam o risco de conduzir a «uma maior perda de garantia dos [...] rendimentos» para os produtores comunitários de açúcar.
- 76 Contrariamente ao que sustenta o Governo neerlandês em apoio da quarta 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.
- 77 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.
- 78 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 70 do presente acórdão, a Comissão pôde legitimamente considerar que as importações em causa podiam provocar um aumento do volume de exportações subvencionadas e, conseqüentemente, uma subida da cotização à produção a cargo dos produtores comunitários.
- 79 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.

80 Consequentemente, improcede a quarta vertente do primeiro fundamento.

81 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 2, da decisão PTU*

#### Argumentos das partes

82 No seu segundo fundamento, o Governo neerlandês adianta que a Comissão violou o princípio da proporcionalidade enunciado no artigo 109.º, n.º 2, da decisão PTU. Este fundamento abrange quatro vertentes.

83 Em primeiro lugar, o referido governo critica a Comissão por ter ignorado o estatuto preferencial dos produtos originários dos PTU, tal como foi estabelecido pela decisão PTU, comparativamente ao regime aplicável aos produtos originários dos Estados ACP.

- 84 Em segundo lugar, o regulamento impugnado foi adoptado sem que a Comissão tivesse medido as consequências negativas da sua aplicação para os PTU em causa e para as empresas interessadas.
- 85 Em terceiro lugar, mesmo supondo que o mercado comunitário do açúcar apresente dificuldades, o objectivo prosseguido pela Comissão poderia ter sido alcançado através de uma medida menos penalizante para os PTU e para as empresas interessadas, como a imposição de um preço mínimo de venda.
- 86 Em quarto lugar, o artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado, na medida em que torna aplicável o artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2553/97, é igualmente contrário ao princípio da proporcionalidade. Com efeito, o montante da garantia prevista por esta última disposição, em matéria de certificados de importação, é igual a 50% do direito da pauta aduaneira comum aplicável no dia da apresentação do pedido, o qual se elevava então a 43,7 EUR por 100 quilogramas. Ora, até 1 de Março de 2000, o montante da garantia prevista para o açúcar abrangido pelo regime de acumulação de origem CE/PTU elevava-se a 0,3 ecu por 100 quilogramas. Segundo o Governo neerlandês, em aplicação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1464/95 da Comissão, de 27 de Junho de 1995, que estabelece regras especiais de aplicação do regime dos certificados de importação e de exportação no sector do açúcar (JO L 144, p. 14), a garantia a constituir para o açúcar originário dos Estados ACP e de países terceiros também tinha sido fixada em 0,3 ecu por 100 quilogramas.
- 87 O Governo neerlandês considera assim que o montante da garantia prevista no artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2553/97 é desproporcionado relativamente ao montante da garantia a constituir para a importação de açúcar originário dos Estados ACP e dos países terceiros.

88 A Comissão retorque, em primeiro lugar, que a situação dos PTU difere da dos Estados ACP e dos países terceiros, uma vez que o açúcar não é produzido nos PTU. A regra da acumulação de origem ao abrigo da qual os PTU exportam actualmente açúcar e misturas para a Comunidade não figura nos acordos celebrados com os Estados ACP e outros países terceiros. Nestas condições, o referido governo não pode validamente sustentar que uma limitação do mecanismo da acumulação de origem constitui uma ofensa à posição privilegiada em que se encontram os PTU relativamente aos Estados ACP e aos países terceiros.

89 A Comissão observa de seguida que as circunstâncias não lhe permitiram analisar em profundidade as consequências, para a economia desses países e para a indústria em causa, da fixação de quotas para as importações originárias dos PTU. O estudo que mandou realizar sobre este assunto deverá permitir-lhe apresentar ao Conselho uma proposta de regulamento permanente nessa matéria.

90 A Comissão alega igualmente que a redução das quotas de produção comunitárias tem consequências graves para os operadores comunitários, ao passo que só são limitadas as importações de açúcar que beneficia da acumulação de origem. Além disso, uma vez que os PTU não produzem açúcar, o contingente determinado numa base anual de 11 635 toneladas representa cerca do quádruplo do que está previsto na Decisão 97/803 para a importação de açúcar sob o regime da acumulação de origem ACP/PTU e que o Tribunal de Justiça não julgou ilegal no seu acórdão Emesa Sugar, já referido.

91 Por fim, no que diz respeito à aplicabilidade do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2553/97, a Comissão observa que a garantia prevista nesta disposição tem por finalidade tornar efectiva a importação da quantidade objecto do pedido e evitar assim que sejam pedidos certificados para fins especulativos. Esta razão justifica, a seu ver, a diferença que existe entre esta garantia e a que é imposta aquando da importação de açúcar originário dos Estados ACP e dos países terceiros.

- 92 O Governo espanhol retoma, no essencial, a argumentação da Comissão. Alega, em particular, que o facto de a própria decisão PTU prever a possibilidade de adopção de medidas de protecção corrobora a compatibilidade das medidas controvertidas com o regime de associação dos PTU.

### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 93 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.»

- 94 No presente caso, a fim de obviar às dificuldades que se manifestaram no mercado comunitário, o artigo 1.º do regulamento impugnado limita as importações de açúcar e de misturas que acumulam a origem CE/PTU a uma quantidade máxima de 4 848 toneladas para o período considerado. Resulta do oitavo considerando do referido regulamento que esse número representa a «a soma dos volumes anuais mais elevados das importações dos produtos em causa verificados nos três anos anteriores a 1999, ano em que as importações registaram uma progressão exponencial».

- 95 Em primeiro lugar, no que diz respeito ao argumento assente na violação do estatuto preferencial de que beneficia o açúcar originário dos PTU, em relação ao açúcar

proveniente dos Estados ACP, basta verificar que o artigo 109.º da decisão PTU prevê, precisamente, a possibilidade de a Comissão adoptar medidas de protecção nas circunstâncias aí referidas. O facto de a Comissão ter adoptado uma dessas medidas relativamente a determinados produtos originários dos PTU não é susceptível de pôr em causa o estatuto preferencial de que gozam, nos termos do artigo 101.º, n.º 1, da decisão PTU, os produtos originários desses países. Uma medida de protecção é, com efeito, por natureza, excepcional e temporária.

96 Além disso, no presente caso, como o Tribunal de Primeira Instância salientou no n.º 205 do acórdão *Rica Foods e o./Comissão*, já referido, só são objecto do regulamento impugnado o açúcar e as misturas importados sob o regime de acumulação de origem CE/PTU, não se impondo nenhum limite no que diz respeito às importações de açúcar originário dos PTU, segundo as regras de origem normais, se essa produção existisse.

97 Consequentemente, a primeira vertente do segundo fundamento deve ser afastada.

98 Em segundo lugar, quanto ao argumento assente na violação da obrigação de informação prévia sobre as consequências negativas que a medida de protecção poderia ter para a economia dos PTU em causa e para as empresas interessadas, há que observar que, na data em que o regulamento impugnado foi adoptado, já tinham sido interpostos recursos tanto para o Tribunal de Justiça como para o Tribunal de Primeira Instância, a propósito das condições de importação do açúcar originário das Antilhas Neerlandesas e de Aruba (v., designadamente, sobre a mesma problemática, acórdão *Emesa Sugar*, já referido, relativamente às importações de açúcar que acumula a origem ACP/PTU; acórdãos, já referidos, *Países Baixos/Comissão*, C-26/00 e C-180/00, e acórdão de 17 de Janeiro de 2002, *Rica Foods/Comissão*, T-47/00, *Colect.*, p. II-113, no que diz respeito às importações de açúcar que acumula a origem CE/PTU). Além disso, como resulta dos n.ºs 288 a 30 do acórdão *Países Baixos/Comissão*, C-26/00, já referido, a adopção do Regulamento n.º 2423/1999 foi precedida de uma concertação entre a Comissão, o Reino dos Países Baixos e os outros Estados-Membros, durante a qual a questão das consequências económicas da medida de protecção prevista teve de ser discutida.

- 99 Resulta do que antecede que a Comissão estava informada da situação particular das Antilhas Neerlandesas e de Aruba quando pretendeu adoptar o regulamento impugnado e que pôde assim apreciar para esse efeito o impacto do referido regulamento na economia dos PTU em causa e na situação das empresas interessadas.
- 100 Consequentemente, a segunda vertente do segundo fundamento deve ser afastada.
- 101 Em terceiro lugar, quanto à alegada possibilidade de se recorrer a uma medida mais adequada e menos restritiva que a prevista pelo regulamento impugnado para se atingir os objectivos prosseguidos pela Comissão, como a imposição de um preço mínimo de venda, recorde-se que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do adequado e do necessário à realização dos objectivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos penalizante, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos (acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 13; de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o., C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.º 41; Antillean Rice Mills e o./Comissão, já referido, n.º 52; e de 12 de Julho de 2001, Jippes e o., C-189/01, Colect., p. I-5689, n.º 81).
- 102 No que diz respeito à fiscalização jurisdicional do respeito desse princípio, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe designadamente a Comissão em matéria de medidas de protecção, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada neste domínio, em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida (v., neste sentido, acórdão Países Baixos/Conselho, C-301/97, já referido, n.º 135, e jurisprudência referida).

103 Assim, no caso em apreço, não compete ao Tribunal de Justiça verificar se a disposição adoptada pela Comissão constituía a única ou a melhor medida que podia ser tomada, mas sim fiscalizar se a mesma era manifestamente inadequada.

104 Ora, a esse respeito, o Governo neerlandês não apresentou provas de que a limitação a 4 848 toneladas da quantidade de açúcar que acumula a origem CE/PTU, susceptível de ser importada na Comunidade, durante o período abrangido pelo regulamento impugnado, com isenção de direitos aduaneiros, era manifestamente inadequada para realizar o objectivo prosseguido.

105 A terceira vertente do segundo fundamento deve, por conseguinte, ser afastada.

106 Por último, no que diz respeito à contestação da validade do artigo 2.º, n.º 2, do regulamento impugnado, há que observar que o objectivo prosseguido pela Comissão, ao impor uma garantia de um montante elevado para a importação de açúcar que acumula a origem CE/PTU, consistia, conforme a mesma sublinhou, em evitar os comportamentos especulativos.

107 Uma garantia deste tipo não priva as empresas realmente interessadas da possibilidade de exportarem açúcar para a Comunidade. Com efeito, embora o montante da garantia deva, é certo, ser pago para a obtenção de certificados de importação, este montante é restituído à empresa se a operação de importação for executada (v., neste sentido, acórdão Países Baixos/Conselho, C-110/97, já referido, n.º 132).

- 108 Nestas condições, não ficou demonstrado que a medida controvertida era manifestamente inadequada ou excessiva para atingir o objectivo prosseguido pela Comissão.
- 109 Não sendo igualmente de acolher a quarta vertente, deve julgar-se improcedente no seu conjunto o segundo fundamento.

*Quanto ao terceiro fundamento, assente em desvio de poder*

#### Argumentos das partes

- 110 No seu terceiro fundamento, o Governo neerlandês critica a Comissão por ter procurado instituir restrições às importações de açúcar sob o regime de acumulação de origem CE/PTU, que o Conselho não tinha, contudo, previsto aquando das reformas sucessivas da decisão PTU.
- 111 Ora, o artigo 109.º da decisão PTU não confere à Comissão o poder discricionário para corrigir ou completar uma decisão do Conselho quando os efeitos desta última, previstos ou apenas pretendidos, se produzem em seguida. Esta argumentação é tanto mais pertinente quanto, no caso em apreço, o Conselho renunciou, quando prorrogou a Decisão 91/482, a tomar medidas respeitantes ao açúcar que acumula a origem CE/PTU e às misturas

- 112 A Comissão retorque que, no seu acórdão de 10 de Fevereiro de 2000, *Nederlandse Antillen/Comissão* (T-32/98 e T-41/98, *Colect.*, p. II-201), o Tribunal de Primeira Instância não considerou que ela tivesse excedido os seus poderes.
- 113 O Governo espanhol considera que o Reino dos Países Baixos não adiantou nenhum indício susceptível de demonstrar que o regulamento impugnado não foi adoptado com o fim de evitar a deterioração do sector do açúcar comunitário.

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 114 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, constitui desvio de poder o facto de uma instituição exercer as suas competências 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., designadamente, acórdãos de 12 de Novembro de 1996, *Reino Unido/Conselho*, C-84/94, *Colect.*, p. I-5755, n.º 69, e de 14 de Maio de 1998, *Windpark Groothusen/Comissão*, C-48/96 P, *Colect.*, p. I-2873, n.º 52).
- 115 No presente caso, resulta da análise do primeiro fundamento que a Comissão pôde considerar, com razão, que as importações de açúcar que acumula a origem CE/PTU constituíam «dificuldades», na acepção do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU, susceptíveis de perturbar o funcionamento da organização comum de mercado do açúcar.

- 116 Além disso, o Governo neerlandês não adiantou nenhum indício do qual resulte que o regulamento impugnado não foi adoptado com a finalidade de obviar às perturbações verificadas ou de evitar perturbações mais graves no mercado comunitário do açúcar. A este respeito, o simples facto de o Conselho ter introduzido, no artigo 108.ºB da decisão PTU, uma limitação quantitativa para o açúcar de origem ACP/PTU não afecta de forma alguma o poder que a Comissão retira do artigo 109.º, n.º 1, da decisão PTU, de tomar as medidas de protecção necessárias no que diz respeito ao açúcar ou a qualquer outro produto originário dos PTU, se as condições para a adopção dessas medidas estiverem reunidas.
- 117 Consequentemente, o terceiro fundamento improcede igualmente.

*Quanto ao quarto fundamento, assente na violação do dever de fundamentação*

#### Argumentos das partes

- 118 No seu quarto fundamento, o Governo neerlandês sustenta que o regulamento impugnado não contém qualquer fundamentação:

— das razões por que a Comissão considerou necessário prorrogar, a partir de 1 de Outubro de 2000, medidas de protecção instituídas pelo Regulamento n.º 465/2000;



- 120 A Comissão considera, pelo contrário, que a fundamentação do regulamento impugnado satisfaz as exigências impostas pela jurisprudência na medida em que deixa transparecer claramente o raciocínio seguido pelo autor do acto. O sexto considerando do regulamento impugnado indica a razão da prorrogação das medidas de protecção e o oitavo considerando justifica o volume da quota fixada.
- 121 O Governo espanhol defende uma posição idêntica à da Comissão. Acrescenta que, segundo a 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

- 122 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, o raciocínio da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as justificações 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).

123 É forçoso concluir que do primeiro ao sexto considerando do regulamento impugnado a Comissão expôs as dificuldades que se mantinham desde 1997 no mercado comunitário do açúcar, as razões por que essas dificuldades eram susceptíveis de implicar uma deterioração do funcionamento da organização comum de mercado e efeitos prejudiciais para os operadores comunitários, tendo em conta a redução das quotas de produção entretanto decidida. Além disso, esta instituição esclareceu, no sexto considerando do referido regulamento, que as dificuldades que levaram à adopção do Regulamento n.º 465/200 «continua[vam] a existir», de forma que se impunha a prorrogação da medida de protecção, e esclareceu, no oitavo considerando do referido regulamento, inteiramente reproduzido no n.º 27 do presente acórdão, os motivos que a levaram a fixar o contingente em questão.

124 Nestas condições, contrariamente ao que sustenta o Governo neerlandês, o preâmbulo do regulamento impugnado revela de forma clara e inequívoca o raciocínio seguido pela Comissão, de forma a permitir aos interessados conhecer os motivos que justificam as medidas tomadas e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização, como resulta, de resto, da análise dos fundamentos que precedem. Além disso, o Reino dos Países Baixos esteve estreitamente associado ao processo de elaboração do regulamento impugnado.

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

## **Quanto às despesas**

- 126 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.