



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

29 de março de 2012 \*

«Agricultura — Organização comum de mercados — Medidas a adotar em razão da adesão de novos Estados-Membros — Ato de adesão de 2003 — Determinação das existências excedentárias de produtos agrícolas, excluído o açúcar, e consequências financeiras da sua eliminação — Objetivo prosseguido por uma disposição de direito primário — Decisão 2007/361/CE»

No processo T-262/07,

**República da Lituânia**, representada por D. Kriauciūnas, E. Matulionytė e R. Krasuckaitė, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiada por:

**República da Polónia**, representada inicialmente por T. Nowakowski, e em seguida por M. Dowgiewicz, e finalmente por M. Szpunar, B. Majczyna e D. Krawczyk, na qualidade de agentes,

e

**República Eslovaca**, representada inicialmente por J. Čorba, e em seguida por B. Ricziová, na qualidade de agentes,

intervenientes,

contra

**Comissão Europeia**, representada por H. Tserepa-Lacombe e A. Steiblytė, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação da Decisão 2007/361/CE da Comissão, de 4 de maio de 2007, relativa à determinação das existências excedentárias de produtos agrícolas, excluído o açúcar, e às consequências financeiras da sua eliminação, no quadro da adesão da República Checa, Estónia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Eslovénia e Eslováquia (JO L 138, p. 14),

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: L. Truchot, presidente, M. E. Martins Ribeiro e H. Kanninen (relator), juízes,

secretário: K. Pocheć, administradora,

\* Língua do processo: lituano.

vistos os autos e após a audiência de 13 de abril de 2011,

profere o presente

## Acórdão

### Antecedentes do litígio

- 1 No contexto do ciclo de alargamento da União Europeia que redundou na adesão, em 1 de maio de 2004, da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca (a seguir «novos Estados-Membros») à União (a seguir «adesão»), a União e os novos Estados-Membros encetaram negociações sobre várias questões, reagrupadas em capítulos de negociação. A negociação no quadro do capítulo relativo à agricultura incidiu, nomeadamente, sobre a situação jurídica das existências de produtos agrícolas que se encontrem em livre prática que excedem a quantidade que pode ser considerada uma existência normal de reporte (a seguir «excedentes») presente no território dos novos Estados-Membros à data da adesão.
- 2 Esta questão é regulada, de harmonia com o disposto no artigo 22.º do Ato relativo às condições de adesão à União Europeia dos novos Estados-Membros e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2003, L 236, p. 39, a seguir «ato de adesão»), pelo capítulo 4 do anexo IV do ato de adesão (JO 2003, L 236, p. 798), nos termos do qual:

«[...]

2. Quaisquer existências de [produtos agrícolas], privadas ou públicas, em livre prática à data da adesão no território dos novos Estados-Membros e que excedam o nível do que pode ser considerado como existência normal de reporte, devem ser eliminadas a expensas dos novos Estados-Membros.

A noção de existência normal de reporte deve ser indicada para cada produto em função dos critérios e objetivos específicos de cada organização comum de mercado.

[...]

4. A Comissão deve executar e aplicar as disposições anteriores [...]»

- 3 Em 4 de maio de 2007, a Comissão das Comunidades Europeias adotou, com fundamento no anexo IV, capítulo 4, n.º 4, do ato de adesão, a Decisão 2007/361/CE, relativa à determinação das existências excedentárias de produtos agrícolas, excluído o açúcar, e às consequências financeiras da sua eliminação, no quadro da adesão dos novos Estados-Membros (JO L 138, p. 14, a seguir «decisão impugnada»).
- 4 Nos considerandos 11 e 12 da decisão impugnada, a Comissão indicou:

«À luz do objetivo do ponto 2 do capítulo 4 do anexo IV do ato de adesão de 2003, o método mais adequado de cálculo das consequências financeiras das existências excedentárias deve consistir na avaliação do custo da eliminação das mesmas em cada setor em causa. Se, no ano a seguir à adesão, os produtos em questão tiverem beneficiado de restituições à exportação, é conveniente estabelecer as consequências financeiras com base na diferença entre os preços interno e externo, refletida no valor médio das restituições à exportação no período de doze meses imediatamente posterior à adesão.

No que respeita aos produtos [...] que não tenham beneficiado de restituições à exportação, é conveniente, para uma abordagem equivalente, tomar como base as diferenças de preço entre os preços médios internos e externos. Dado o carácter temporário das consequências financeiras decorrentes da constatação de existências excedentárias de diversos produtos agrícolas em determinados novos Estados-Membros, os montantes correspondentes a pagar pelos Estados-Membros em causa devem reverter para o orçamento comunitário. Há que estabelecer a data desses pagamentos.»

- 5 O dispositivo da decisão impugnada tem a seguinte redação:

«Artigo 1.º

As quantidades de produtos agrícolas que se encontravam em livre prática nos novos Estados-Membros na data de adesão e excediam as quantidades que podiam ser consideradas existência normal de reporte em 1 de maio de 2004, bem como os montantes a cobrar aos novos Estados-Membros a título de despesa de eliminação dessas quantidades, são indicados no anexo.

Artigo 2.º

1. Os montantes indicados no anexo serão considerados receitas do orçamento comunitário.
2. Os Estados-Membros podem transferir as verbas indicadas no anexo para o orçamento comunitário em quatro pagamentos de igual montante. O primeiro pagamento será efetuado até ao último dia do segundo mês seguinte ao da notificação da presente decisão ao novo Estado-Membro em causa. Os pagamentos seguintes serão efetuados até 31 de maio de 2008, 31 de maio de 2009 e 31 de maio de 2010.

Artigo 3.º

A República Checa, a República da Estónia, a República de Chipre, a República da Letónia, a República da Lituânia, a República de Malta, a República da Polónia, a República da Eslovénia e a República Eslovaca são os destinatários da presente decisão.»

- 6 As quantidades e os montantes referidos no artigo 1.º da decisão impugnada respeitante aos nove novos Estados-Membros mencionados no artigo 3.º desta decisão foram fixados no seu anexo. No que respeita à República da Lituânia, foram determinados como se segue:

Grupo de produtos	Quantidade (toneladas)	Montante (milhares EUR)
Leite	2 804	2 971
Frutas	658	180
Arroz	569	30
Total		3 181

### **Tramitação processual e pedidos das partes**

- 7 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 13 de julho de 2007, a República da Lituânia interpôs, de harmonia com o disposto no artigo 230.º CE, um recurso de anulação da decisão impugnada.
- 8 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 24 e 29 de outubro de 2007, a República Eslovaca e a República da Polónia pediram que fossem autorizadas a intervir no processo em apoio dos pedidos da República da Lituânia. Por despacho do presidente da Primeira Secção do Tribunal Geral de 18 de janeiro de 2008, foram autorizadas as intervenções.

- 9 Em 29 de fevereiro e 6 de março de 2008, a República da Polónia e a República Eslovaca apresentaram, respetivamente, um articulado de intervenção. Em 20 de junho de 2008, a República da Lituânia apresentou as suas observações sobre esses articulados. Em 2 e 23 de julho de 2008, a Comissão apresentou as suas observações, respetivamente, sobre os articulados de intervenção da República Eslovaca e da República da Polónia.
- 10 Tendo a composição das Secções do Tribunal Geral sido alterada, o juiz-relator foi afetado à Oitava Secção, à qual o presente processo foi, por conseguinte, atribuído.
- 11 Em 10 de março de 2011, o Tribunal Geral colocou questões escritas às partes, que acederam a esse pedido no prazo estabelecido.
- 12 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral decidiu abrir a fase oral do processo.
- 13 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 13 de abril de 2011.
- 14 A República da Lituânia, apoiada pela República da Polónia e pela República Eslovaca, conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a decisão impugnada ou, subsidiariamente, anular a decisão impugnada na medida em que diz respeito à República da Lituânia;
- condenar a Comissão nas despesas.
- 15 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- negar provimento ao recurso;
- condenar a República da Lituânia nas despesas.

### **Questão de direito**

- 16 Os argumentos da República da Lituânia podem ser agrupados, no essencial, em sete fundamentos, relativos, em primeiro lugar, à incompetência da Comissão para adotar a decisão impugnada e à violação do anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, em segundo lugar, à utilização de uma base jurídica errada e à ultrapassagem do prazo previsto no artigo 41.º do ato de adesão, em terceiro lugar, à violação do princípio da segurança jurídica, em quarto lugar, à violação do princípio da não discriminação, em quinto lugar, à violação dos princípios da transparência e da boa administração, em sexto lugar, à fundamentação insuficiente e, em sétimo lugar, à existência de erros manifestos de apreciação.
- 17 Através do seu primeiro fundamento, a República da Lituânia sustenta, no essencial, que o anexo IV, capítulo 4, n.º 4, do ato de adesão, base jurídica da decisão impugnada, não confere à Comissão o poder de impor aos novos Estados-Membros o pagamento ao orçamento comunitário dos montantes financeiros previstos por esta decisão.
- 18 Como foi acima recordado no n.º 2, o anexo IV, capítulo 4, n.º 4, do ato de adesão prevê que a Comissão execute e aplique o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do referido ato. Essas disposições encarregam a Comissão de instituir um sistema destinado a garantir que os excedentes existentes no território dos novos Estados-Membros à data da adesão sejam eliminados a expensas desses Estados-Membros.

- 19 A República da Lituânia não contesta, como tal, o poder da Comissão de agir para executar o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, mas considera contrário a essa disposição o método escolhido pela Comissão para esse efeito.
- 20 Segundo a República da Lituânia, a disposição em causa institui sobretudo uma obrigação a cargo dos novos Estados-Membros de eliminar os excedentes a expensas destes. É para esse efeito que os poderes de execução foram conferidos à Comissão. Consistem nomeadamente no poder de definir o conceito de «existência normal de reporte», os métodos de cálculo das existências reportadas e as modalidades de fiscalização da eliminação. Ora, os montantes financeiros visados pela decisão impugnada não podem ser cobrados no exercício desses poderes de execução e têm um caráter de sanção dado que não compensam um prejuízo causado à Comissão ou aos seus operadores. De qualquer forma, a Comissão não forneceu nenhuma prova da existência de um prejuízo. O caráter de sanção é particularmente evidente no que diz respeito aos produtos agrícolas que não beneficiaram de restituições à exportação.
- 21 A República da Polónia e a República Eslovaca aderem aos argumentos da República da Lituânia. Acrescentam que o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão institui uma obrigação de eliminação «física» dos excedentes.
- 22 A Comissão alega que as modalidades segundo as quais os excedentes devem ser eliminados não são especificadas no anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão. Por consequência, esta disposição é compatível com qualquer forma de eliminação previsível, incluindo a simples absorção dos excedentes pelo mercado. Ora, tal absorção provoca certos efeitos económicos, mas não quantificáveis, devendo ser considerados como o custo da eliminação dos excedentes. O anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão deve, assim, ser interpretado no sentido de que a Comissão é obrigada a calcular esse custo de forma razoável e a garantir que seja suportado pelos novos Estados-Membros através do pagamento de um montante financeiro ao orçamento comunitário.
- 23 Deve, portanto, reconhecer-se que a posição da recorrente no presente processo difere fundamentalmente da da Comissão quanto à questão de saber que ações podia empreender a Comissão para executar o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão.
- 24 A fim de examinar a argumentação das partes quanto à compatibilidade da decisão impugnada com o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, devem expor-se, a título preliminar, as diversas medidas tomadas pela Comissão antes da adoção da decisão impugnada relativas aos excedentes existentes no território dos novos Estados-Membros à data da adesão.

*Observações preliminares respeitantes às medidas tomadas pela Comissão antes da adoção da decisão impugnada*

- 25 O artigo 2.º, n.º 3, do Tratado entre o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a Irlanda, a República Italiana, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Finlândia, o Reino da Suécia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (Estados-Membros da União Europeia) e os novos Estados-Membros relativo à adesão dos novos Estados-Membros à União Europeia (JO L 236, p. 17, a seguir «tratado de adesão»), assinado em Atenas, em 16 de abril de 2003, prevê que as instituições da União podem adotar, antes da adesão, as medidas previstas nomeadamente no artigo 41.º e no anexo IV do ato de adesão. O artigo 41.º, primeiro parágrafo, do referido ato dispõe que as medidas transitórias necessárias para facilitar a passagem do regime existente nos novos Estados-Membros para o regime decorrente da aplicação da política agrícola comum (PAC) nas condições estabelecidas nesse ato podem ser tomadas pela Comissão durante um período de três anos a contar da data da adesão, sendo a sua aplicação limitada a esse período.

- 26 Em 10 de novembro de 2003, a Comissão adotou, com base no artigo 2.º, n.º 3, do tratado de adesão e no artigo 41.º, primeiro parágrafo, do ato de adesão, o Regulamento (CE) n.º 1972/2003, relativo às medidas transitórias a adotar no que diz respeito ao comércio de produtos agrícolas devido à adesão dos novos Estados-Membros (JO L 293, p. 3).
- 27 Resulta do considerando 1 deste regulamento que deviam ser adotadas medidas transitórias para evitar o risco de desvios de tráfego que pudessem afetar a organização comum dos mercados agrícolas devido à adesão. É indicado no considerando 3 do referido regulamento que esses desvios de tráfego dizem frequentemente respeito a produtos deslocados artificialmente com vista ao alargamento e não fazem parte das existências normais do Estado em questão, mas que as existências excedentárias podem também resultar da produção nacional. Especifica-se, finalmente, que devem ser cobradas imposições dissuasivas sobre as existências excedentárias nos novos Estados-Membros.
- 28 O artigo 4.º do Regulamento n.º 1972/2003, conforme alterado, pela última vez, pelo Regulamento (CE) n.º 735/2004 da Comissão, de 20 de abril de 2004 (JO L 114, p. 13), prevê um sistema de imposições das existências excedentárias de produtos agrícolas em livre prática existentes no território dos novos Estados-Membros à data da adesão. O n.º 1 deste artigo indica que, sem prejuízo do disposto no capítulo 4 do anexo IV do ato de adesão, e desde que a nível nacional não se aplique legislação mais estrita, os novos Estados-Membros cobrarão imposições aos detentores de tais existências. O artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1972/2003, conforme alterado, prevê o montante da imposição em causa e dispõe que o respetivo produto seja imputado ao orçamento nacional do novo Estado-Membro em causa. Finalmente, o artigo 4.º, n.º 5, deste regulamento contém uma lista, diferente em relação a cada novo Estado-Membro, dos produtos aos quais é aplicável a imposição.
- 29 Por virtude das medidas previstas pelo Regulamento n.º 1972/2003, os detentores de existências excedentárias de vários produtos agrícolas, excluído o açúcar, nos novos Estados-Membros estavam, portanto, informados do facto de que deviam estar sujeitos, após a adesão, a uma imposição proporcional ao volume das suas existências excedentárias.
- 30 Apesar de as medidas previstas no Regulamento n.º 1972/2003 não visarem diretamente a eliminação dos excedentes prevista pelo anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, existe uma ligação, como a República da Lituânia sustenta, entre essas medidas e a referida disposição. Com efeito, a cobrança da imposição em causa atenua o peso da obrigação de eliminar os excedentes prevista no anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão. Por um lado, a existência da imposição podia dissuadir os operadores dos novos Estados-Membros de constituir existências excedentárias, o que devia, em princípio, reduzir as quantidades que devem finalmente ser eliminadas após a adesão. Por outro, os recursos gerados pela imposição podiam dotar os referidos Estados-Membros de receitas suplementares e, portanto, diminuir o custo efetivo da sua obrigação de suportar as despesas com a eliminação dos excedentes.
- 31 Em 14 de janeiro de 2004, a Comissão adotou, igualmente com fundamento no artigo 2.º, n.º 3, do tratado de adesão e no artigo 41.º, primeiro parágrafo, do ato de adesão, o Regulamento (CE) n.º 60/2004, que estabelece medidas transitórias no setor do açúcar devido à adesão dos novos Estados-Membros à União Europeia (JO L 9, p. 8).
- 32 O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 60/2004, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 651/2005 da Comissão, de 28 de abril de 2005 (JO L 108, p. 3), dispõe que a Comissão determinará, até 31 de maio de 2005, para cada novo Estado-Membro, a quantidade de açúcar como tal ou contido em produtos transformados, de isoglicose e de frutose que supera a quantidade considerada como existência normal de reporte existente no território de cada Estado-Membro (a seguir «excedente de açúcar») em 1 de maio de 2004. Esta disposição prevê também a maneira como a Comissão deve determinar esse excedente.

- 33 O artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 60/2004, conforme alterado, dispõe que os novos Estados-Membros em causa assegurarão a eliminação do mercado, sem intervenção comunitária, de uma quantidade de açúcar ou de isoglicose igual ao seu excedente de açúcar. A eliminação pode efetuar-se, até 30 de novembro de 2005, pela exportação sem restituição por parte da Comunidade desse excedente, pela sua utilização no setor dos combustíveis, ou pela sua desnaturação.
- 34 Nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, os novos Estados-Membros devem dispor em 1 de maio de 2004 de um sistema de identificação das existências excedentárias de açúcar como tal ou de produtos transformados, de isoglicose ou de frutose dos principais operadores em causa que utilizarão para obrigar esses operadores a eliminar do mercado, a expensas destes, uma quantidade de açúcar ou de isoglicose equivalente à sua quantidade excedentária. Esses operadores apresentarão a prova dessa eliminação. Caso contrário, o novo Estado-Membro deve obrigar esses operadores a pagar uma contribuição financeira proporcional à quantidade não eliminada que será imputada no seu orçamento nacional.
- 35 O artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 60/2004, conforme alterado, dispõe que, até 31 de março de 2006, os novos Estados-Membros apresentarão à Comissão a prova da eliminação do seu excedente de açúcar. O n.º 2 do mesmo artigo prevê que a cada novo Estado-Membro em causa deve ser cobrado um montante proporcional à parte do seu excedente de açúcar em relação à qual a prova da eliminação não seja fornecida no prazo estabelecido. Esse montante será imputado no orçamento comunitário e tido em conta para o cálculo das quotizações à produção para a campanha de comercialização de 2004/2005.
- 36 Em 31 de maio de 2005, a Comissão efetuou o cálculo do excedente de açúcar de cada novo Estado-Membro adotando o Regulamento (CE) n.º 832/2005, relativo à determinação das quantidades excedentárias de açúcar, isoglicose e frutose no que respeita aos novos Estados-Membros (JO L 138, p. 3). O artigo 1.º do referido regulamento fixou a quantidade de açúcar que deve ser eliminada do mercado comunitário por cada um dos cinco novos Estados-Membros em relação aos quais a existência de um excedente de açúcar foi finalmente apurada.
- 37 Em virtude das medidas previstas pelos Regulamentos n.ºs 60/2004 e 832/2005, esses cinco novos Estados-Membros eram, portanto, obrigados a velar por que o seu excedente de açúcar fosse retirado do mercado ou, caso contrário, a pagar um montante financeiro ao orçamento comunitário que seria tomado em conta para o cálculo de certas quotizações que devem ser pagas pelos produtores da União.

*Quanto à compatibilidade do mecanismo de «eliminação» previsto pela decisão impugnada com o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão*

Quanto ao anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão

- 38 É tendo em conta o contexto geral das disposições e medidas adotadas para efeitos da gestão dos excedentes no quadro da adesão, acima expostas, que se deve examinar a argumentação desenvolvida pelas partes para responder à questão de saber se o método de eliminação previsto pela decisão impugnada é conforme com o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão.
- 39 Resulta das posições das partes, acima resumidas nos n.ºs 19 a 22, que estas divergem em particular no que diz respeito ao significado que se deve dar ao termo «eliminadas» utilizado no anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão.
- 40 Na medida em que não existe na matéria nenhuma definição de direito da União do que deve entender-se por «eliminar», cumpre determinar o significado e o alcance desse termo tomando em consideração o contexto geral em que é utilizado e em conformidade com o seu sentido habitual na

linguagem corrente (acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de janeiro de 1988, Dinamarca/Comissão, 349/85, Colet., p. 169, n.º 9; de 27 de janeiro de 2000, DIR International Film e o./Comissão, C-164/98 P, Colet., p. I-447, n.º 26; e de 4 de maio de 2006, Massachusetts Institute of Technology, C-431/04, Colet., p. I-4089, n.º 17). Ora, no que diz respeito aos produtos agrícolas, há que considerar que, na linguagem corrente, o termo «eliminadas», tal como foi utilizado no anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, tem o sentido de «destruídas» ou de «afastadas do mercado».

- 41 Por outro lado, os produtos agrícolas em livre prática existentes no território dos Estados-Membros podem ser absorvidos pelo mercado. Por conseguinte, a especificação do anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão segundo a qual os excedentes devem ser eliminados não pode ser entendida no sentido de que visa a absorção dos excedentes pelo mercado. Se os autores do ato de adesão tivessem querido instituir uma obrigação para os novos Estados-Membros de pagar ao orçamento comunitário um montante financeiro destinado a compensar o custo dessa absorção, teriam indicado que os referidos Estados-Membros eram obrigados a pagar ao orçamento comunitário um montante financeiro calculado em função do volume dos seus excedentes.
- 42 A este propósito, deve, aliás, salientar-se que a Comissão não identificou trabalhos preparatórios ou documentos que possam indicar que, quando da adoção do anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, a vontade dos autores do referido ato fosse permitir à Comissão pôr em prática um sistema por virtude do qual a obrigação de eliminar os excedentes nele previstos podia ser compreendida como uma simples obrigação de pagar ao orçamento comunitário um montante financeiro calculado em função do volume desses excedentes.
- 43 Quanto à finalidade do anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, o Tribunal Geral decidiu no sentido de que se trata nomeadamente de evitar, no que respeita ao açúcar, as perturbações do funcionamento dos mecanismos previstos pela organização comum de mercado do açúcar e, em particular, as que têm repercussões na formação dos preços, provocadas pela acumulação de quantidades de açúcar anormais nos novos Estados-Membros antes da sua adesão à União (acórdão do Tribunal Geral de 2 de outubro de 2009, Estónia/Comissão, T-324/05, Colet., p. II-3681, n.º 119). Há, portanto, que considerar que o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão tem essa mesma finalidade, *mutatis mutandis*, no que se refere aos produtos agrícolas, excluído o açúcar.
- 44 A este propósito, deve salientar-se que, como a Comissão afirma, o escoamento no mercado interno de qualquer excedente de um produto agrícola existente no território de um novo Estado-Membro à data da adesão é suscetível de ter repercussões no preço desse produto após a adesão. Com efeito, na medida em que, em condições normais, um aumento da oferta de um produto implica, caso a sua procura continue estável, uma diminuição do seu preço, o preço recebido pelos produtores da União após a adesão será necessariamente mais baixo do que o preço que teriam recebido se o excedente em causa não tivesse sido escoado.
- 45 O facto de essa perturbação dos mecanismos de formação dos preços ter tido lugar não implica mesmo assim que o preço dos produtos agrícolas em relação aos quais a existência de excedentes no território dos novos Estados-Membros foi apurada à data da adesão seja, após 1 de maio de 2004, inferior aos preços praticados antes da referida data. Poderá ser mesmo superior. O nível dos preços posterior à data da adesão será simplesmente mais baixo do que o nível que poderia ter atingido, como a Comissão alega com razão. Os argumentos da República da Lituânia e das intervenientes, escorados por relatórios produzidos por determinadas instituições europeias, com vista a demonstrar que a chegada ao mercado interno dos excedentes em causa e o seu eventual escoamento não provocaram quedas de preços nem perturbações dos mercados agrícolas são, por consequência, desprovidos de pertinência.
- 46 Ora, como a Comissão indica com razão, os autores do ato de adesão não podiam ignorar que os excedentes existentes no território dos novos Estados-Membros à data da adesão podiam perturbar os mecanismos de formação dos preços a partir de 1 de maio de 2004, uma vez que o ato de adesão não



prevê nenhum mecanismo suscetível de garantir que todas as existências excedentárias seriam completamente eliminadas até 30 de abril de 2004 e que o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do referido ato indica que os excedentes são produtos em «livre prática» a partir dessa data, o que implica que os referidos produtos podem ser imediatamente comercializados. Para preservar o efeito útil do anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, há, portanto, que considerar que a finalidade desta disposição não é só evitar as perturbações provocadas pelo escoamento dos excedentes no mercado interno mas também corrigir os seus efeitos.

- 47 Decorre da análise do anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, acima efetuada à luz do contexto desta disposição, bem como da sua redação e da sua finalidade, que as medidas que a Comissão está encarregada de executar em virtude do n.º 4 desse mesmo capítulo permitem assegurar quer a prevenção das perturbações provocadas pelo escoamento desses excedentes no mercado interno quer a compensação dos efeitos económicos dessas perturbações e que, em virtude desse sistema, os excedentes existentes no território dos novos Estados-Membros em 1 de maio de 2004 são, em princípio, retirados do mercado a expensas destes, nomeadamente, pela exportação dos excedentes para fora do mercado interno ou pela destruição desses excedentes.
- 48 Por último, há que considerar, por um lado, que o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão não indica, contrariamente ao que sustenta a República da Lituânia, que os novos Estados-Membros sejam obrigados a eliminar eles próprios os excedentes e, por outro, que a Comissão, quando exerce as competências que o ato de adesão lhe confere em matéria de PAC para a execução das regras estabelecidas pelo referido ato, pode ser levada a fazer uso de um amplo poder de apreciação, de forma que só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesse domínio, em relação ao objetivo que a instituição competente tenciona prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida (acórdão do Tribunal Geral de 2 de outubro de 2009, Chipre/Comissão, T-300/05 e T-316/05, não publicado na Coletânea, n.º 100). Por conseguinte, não se pode excluir que um sistema em virtude do qual, por um lado, a destruição ou a exportação para fora do mercado interno dos excedentes existentes no território dos novos Estados-Membros à data da adesão é assegurada pela Comunidade e, por outro, o custo dessas operações é, em seguida, repercutido nos novos Estados-Membros seja igualmente compatível com o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão.

#### Quanto à decisão impugnada

- 49 Importa observar que o sistema de eliminação dos excedentes de produtos agrícolas, excluído o açúcar, previsto pela decisão impugnada não se baseia na destruição ou na exportação para fora do mercado interno desses excedentes. Trata-se de um sistema através do qual os excedentes se podem integrar definitivamente nesse mercado a partir de 1 de maio de 2004. A obrigação de os novos Estados-Membros suportarem as despesas de eliminação desses excedentes traduz-se numa simples obrigação de pagar ao orçamento comunitário um montante financeiro calculado em função do volume dos excedentes de cada produto agrícola em causa. Segundo a decisão impugnada, esse montante financeiro é calculado, para cada produto em relação ao qual eram concedidas restituições à exportação no ano seguinte à adesão, multiplicando a quantidade de excedentes apurada pela restituição média à exportação no decurso desse ano. No caso dos produtos que não beneficiaram de tais restituições, esse montante financeiro é calculado multiplicando a quantidade de excedentes pela diferença entre o preço médio do produto em causa no mercado internacional e o preço médio desse produto no mercado interno (v. n.º 4 *supra*).
- 50 Os montantes financeiros previstos pela decisão impugnada refletem, portanto, o custo que deveria ter sido suportado pelo orçamento comunitário se a Comunidade tivesse financiado a exportação para fora do mercado interno dos excedentes apurados. Ora, a decisão impugnada não prevê tal exportação. Não indica que os excedentes foram exportados mediante um financiamento comunitário cujo custo deveria ser suportado pelos novos Estados-Membros. Não resulta dos autos do presente processo que essas exportações tenham tido lugar ou que outras medidas de eliminação dos excedentes tenham sido

tomadas, nem que elas tenham sido financiadas pelo orçamento comunitário. Por último, nas suas respostas às questões escritas do Tribunal Geral, a Comissão não pôde precisar se o escoamento para o mercado interno dos excedentes em causa provocou perdas ou despesas diretas para o orçamento comunitário que possam ser consideradas despesas de eliminação dos referidos excedentes.

- 51 Por conseguinte, os montantes financeiros visados pela decisão impugnada não podem ser considerados a contrapartida ou a tomada a cargo do custo de certas operações de eliminação realizadas pela Comunidade. Trata-se de uma simples obrigação de pagamento a cargo dos novos Estados-Membros em benefício da Comunidade.
- 52 Ora, mesmo que a Comissão, como foi observado anteriormente, disponha de um amplo poder de apreciação na execução do anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, não pode impor uma simples obrigação de pagamento a cargo dos novos Estados-Membros em benefício da Comunidade, ao abrigo desta disposição, sem que essa obrigação de pagamento possa ser considerada como constituindo uma contribuição financeira para cobrir as despesas de eliminação do mercado interno dos excedentes.
- 53 Todavia, a Comissão alega, no essencial, que a medida prevista pela decisão impugnada é a única que pode garantir a realização do objetivo prosseguido pelo anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, de forma que o Tribunal Geral deveria considerar que esta disposição e a decisão impugnada são compatíveis. A Comissão apresenta, neste sentido, três argumentos.
- 54 O primeiro argumento invocado pela Comissão é que, uma vez que os excedentes existentes no território dos novos Estados-Membros à data da adesão foram absorvidos instantaneamente pelo mercado interno em 1 de maio de 2004 e foram eventualmente comercializados, ou até consumidos, existe uma possibilidade prática de os eliminar do mercado interno, mediante destruição ou exportação não subvencionada, após essa data.
- 55 Esse argumento assenta, no essencial, na premissa de que os produtos considerados excedentários num novo Estado-Membro em 1 de maio de 2004 eram os mesmos produtos que deviam ser eliminados a expensas deste em virtude do anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão. Isso pressupõe que exista uma «identidade» entre os produtos que fazem parte das existências consideradas excedentárias em 1 de maio de 2004 e os que fazem parte das existências que devem ser eliminadas em virtude do anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão.
- 56 Todavia, as existências a eliminar por força desta disposição, pela razão de que ultrapassam a quantidade que pode ser considerada uma existência normal de reporte, não são compostas por determinados produtos identificáveis desde a adesão. Com efeito, é impossível distinguir entre as existências de um produto agrícola, em relação ao qual foram apurados excedentes, as existências ou as partes de existências excedentárias das que o não são. Por conseguinte, há que considerar que o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão obriga a eliminar uma quantidade de produtos agrícolas equivalente àquela cujo caráter excedentário foi apurado e não determinadas unidades identificáveis desses produtos. A este propósito, carece de importância que essa quantidade equivalente tenha sido comprada ou produzida antes ou após a adesão.
- 57 A própria Comissão instituiu, no que respeita aos excedentes de açúcar existentes à data da adesão no território dos novos Estados-Membros, um sistema de eliminação do mercado interno, mediante destruição ou exportação não subvencionada, desses excedentes baseada não na eliminação do açúcar considerado excedentário em 1 de maio de 2004, mas na eliminação de uma quantidade de açúcar equivalente, mesmo comprada ou produzida após essa data (v., neste sentido, acórdão Estónia/Comissão, referido no n.º 43 *supra*, n.ºs 168 a 171).
- 58 Com efeito, como foi acima indicado nos n.ºs 32 e 33, o artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 60/2004 dispõe que a Comissão determinará os excedentes de açúcar existentes no território de cada novo Estado-Membro em 1 de maio de 2004 e imporá aos novos Estados-Membros um prazo

para assegurar, sem intervenção comunitária a eliminação do mercado de uma quantidade de açúcar «igual» a esses excedentes, mediante a exportação sem restituição, a utilização no setor dos combustíveis ou a desnaturação.

- 59 Da mesma forma, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, todos os novos Estados-Membros devem dispor em 1 de maio de 2004 de um sistema de identificação das existências excedentárias de açúcar como tal ou contido em produtos transformados, de isoglicose e de frutose, junto dos principais operadores em causa que deve utilizar para obrigar esses operadores a eliminar do mercado, a expensas destes, uma quantidade de açúcar ou de isoglicose «equivalente» às suas existências excedentárias.
- 60 Por conseguinte, há que considerar que o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão prevê um sistema de eliminação do mercado interno dos produtos agrícolas, excluído o açúcar, apesar de os excedentes desses produtos existentes no território dos novos Estados-Membros em 1 de maio de 2004 poderem ter sido absorvidos pelo mercado interno imediatamente após essa data.
- 61 O primeiro argumento invocado pela Comissão com a finalidade de demonstrar que a medida prevista pela decisão impugnada é a única que pode garantir a realização do objetivo prosseguido pelo anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão deve, portanto, ser considerado infundado.
- 62 O segundo argumento invocado para esse efeito pela Comissão é que a organização de um sistema de eliminação do mercado interno, mediante destruição ou exportação não subvencionada, dos excedentes dos produtos, excluído o açúcar, seria excessivamente onerosa e dificilmente realizável, na medida em que, por um lado, se trata de uma operação pontual que requer o estabelecimento de mecanismos complexos de recenseamento, de acompanhamento e de controlo das existências e, por outro, o número de produtores é demasiado elevado para permitir, na prática, a identificação desses excedentes. Essas características são diferentes das existentes no mercado do açúcar. Neste último mercado, muito concentrado e regulamentado, o número de produtores é limitado e existem mecanismos permanentes de controlo das quantidades de açúcar produzidas em cada campanha de comercialização assim como mecanismos de eliminação física das quantidades produzidas acima das quotas autorizadas em aplicação dos instrumentos de regulação do referido mercado.
- 63 A este propósito, há que considerar que o caráter oneroso de uma medida que deve ser adotada em aplicação de uma disposição de direito primário, como o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, não pode conduzir à conclusão de que a referida medida não garante a realização do objetivo prosseguido por essa disposição e menos ainda à conclusão de que esta última deve ser interpretada como prevendo a adoção de uma medida diferente.
- 64 Na verdade, o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando se proporcione uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos visados (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de junho de 2009, *Agrana Zucker*, C-33/08, Colet., p. I-5035, n.º 31 e jurisprudência referida). Por conseguinte, se duas medidas diferentes podiam atingir o objetivo prosseguido pelo anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, a Comissão seria obrigada a adotar a medida menos onerosa. Todavia, essa medida deverá ser, de qualquer forma, compatível com a própria disposição.
- 65 Quanto à impossibilidade prática de organizar um sistema de eliminação do mercado interno dos excedentes de produtos, excluído o açúcar, o único elemento que a Comissão invoca é a fragmentação dos mercados dos produtos agrícolas, excluído o açúcar, do ponto de vista dos operadores. Ora, nada indica que, apesar dessa fragmentação, a Comissão não tenha podido garantir a eliminação do mercado interno dos excedentes desses produtos existentes em 1 de maio de 2004 no território dos novos Estados-Membros prevendo um sistema em virtude do qual o Estado-Membro em causa

pudesse cumprir a sua obrigação de eliminação adquirindo uma quantidade equivalente à do excedente, para a eliminar mediante destruição ou exportação não subvencionada. Essa quantidade poderia ser adquirida, eventualmente, ao preço do mercado comunitário, aos operadores comerciais situados no Estado-Membro em causa ou a outros operadores comunitários (v., a este propósito, acórdão Estónia/Comissão, referido no n.º 43 *supra*, n.º 178).

- 66 Da mesma forma, há que observar que os novos Estados-Membros eram obrigados a efetuar, nos termos do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1972/2003, conforme alterado, um inventário das existências de produtos agrícolas, excluído o açúcar, existentes no seu território em 1 de maio de 2004 e, com exceção das quantidades que se encontram nas existências públicas visadas no artigo 5.º do mesmo regulamento, a comunicar à Comissão as quantidades de produtos que se encontram nas existências excedentárias até 31 de outubro de 2004. A Comissão não explica por que razão é que esse inventário, cuja realização julgou possível quando da adoção do Regulamento n.º 1972/2003, não pôde permitir aos novos Estados-Membros garantir a eliminação de uma parte substancial dos excedentes na posse dos seus operadores.
- 67 O segundo argumento invocado pela Comissão com a finalidade de demonstrar que a medida prevista pela decisão impugnada é a única que pode garantir a realização do objetivo prosseguido pelo anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão deve ser, portanto, rejeitado.
- 68 O terceiro argumento invocado pela Comissão com essa mesma finalidade é que, quando da adoção da decisão impugnada, os excedentes existentes no território dos novos Estados-Membros já tinham sido absorvidos pelo mercado interno e tinham, por isso, desde há muito tempo afetado os mecanismos de formação dos preços dos produtos agrícolas. A Comissão sustenta, por consequência, que, após a adesão, só podia pedir aos novos Estados-Membros que pagassem uma compensação equivalente ao prejuízo causado.
- 69 Através deste argumento, a Comissão afirma, na realidade, que um sistema de eliminação do mercado interno dos excedentes, mediante destruição ou exportação não subvencionada, não permitiria atingir o objetivo prosseguido pelo anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, como acima definido nos n.ºs 43 a 46, e que a medida prevista pela decisão impugnada poderia, em contrapartida, atingir esse objetivo.
- 70 Ora, contrariamente ao que a Comissão sustenta, a eliminação dos excedentes, mediante destruição ou exportação não subvencionada para fora do mercado interno, contribui para corrigir as perturbações económicas ligadas à existência de excedentes no território dos novos Estados-Membros à data da adesão mesmo depois de o escoamento dos excedentes no mercado ter tido lugar. Com efeito, a eliminação dos excedentes é suscetível de provocar um aumento da procura no mercado interno dos produtos agrícolas em causa e, portanto, de compensar, total ou parcialmente, o efeito negativo da existência dos excedentes na estabilidade dos mercados em causa (v., quanto ao mercado do açúcar, acórdão Estónia/Comissão, referido no n.º 43 *supra*, n.º 178; v., igualmente, quanto aos outros produtos agrícolas, conclusões do advogado-geral J. Mischo no processo que culminou no acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de janeiro de 2002, Weidacher, C-179/00, Colet., pp. I-501, I-505, n.º 55).
- 71 Por conseguinte, a implementação, após a adesão, de um sistema de eliminação do mercado interno dos excedentes, mediante destruição ou exportação não subvencionada, existentes no território dos novos Estados-Membros em 1 de maio de 2004 pode atingir o objetivo prosseguido pelo anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão, contrariamente ao que refere a Comissão.
- 72 Na verdade, não se pode excluir que o simples pagamento de um montante financeiro por parte dos novos Estados-Membros possa igualmente corrigir, em certas circunstâncias, as perturbações dos mecanismos de formação dos preços provocadas pela acumulação de existências anormais no território desses Estados-Membros antes da adesão e, portanto, garantir a realização do objetivo prosseguido pelo anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão. O pagamento desse montante poderia,

com efeito, compensar a perda económica sofrida pelos operadores que tiveram de suportar preços mais baixos do que os que teriam obtido de outra forma. Esse pagamento poderá igualmente financiar medidas de estabilização dos mercados em causa.

- 73 Todavia, por um lado, o simples pagamento ao orçamento comunitário dos montantes financeiros visados pela decisão impugnada não é adequado para garantir uma compensação aos operadores que sofreram os efeitos económicos do escoamento dos excedentes e não é suscetível de ter a mínima repercussão no nível dos preços dos produtos agrícolas após a adesão.
- 74 Por outro lado, mesmo que, como a Comissão o sustenta, os custos associados aos mecanismos de estabilização dos mercados agrícolas sejam necessariamente financiados pelo orçamento comunitário, não existe nenhuma relação automática, e ainda menos direta, entre a criação de uma contribuição suplementar dos novos Estados-Membros para o orçamento comunitário e o estabelecimento de novos mecanismos de estabilização ou o reforço dos mecanismos existentes.
- 75 Por último, não se pode, na verdade, excluir que a existência de uma obrigação de os novos Estados-Membros pagarem um montante financeiro ao orçamento comunitário possa ser considerada como um mecanismo complementar, no quadro de um sistema de eliminação física dos excedentes, indispensável para assegurar que os sobrecustos necessários para fazer face às eventuais perturbações dos mercados agrícolas que decorrem da existência de excedentes cuja eliminação do mercado interno não foi efetuada em conformidade com as regras previstas por esse sistema não sejam suportados pelo orçamento ou pelos produtores comunitários, mas pelos Estados-Membros em causa (v., neste sentido, acórdão Estónia/Comissão, referido no n.º 43 *supra*, n.º 180).
- 76 Tal mecanismo complementar foi previsto pela Comissão, no que diz respeito ao açúcar, ao adotar o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 60/2004, conforme alterado, nos termos do qual, no caso de os novos Estados-Membros não conseguirem fornecer à Comissão a prova da eliminação do excedente de açúcar por ela apurado, devem pagar ao orçamento comunitário um montante financeiro que será tido em conta no cálculo das quotas à produção para a campanha de 2004/2005.
- 77 Todavia, os montantes financeiros visados pela decisão impugnada não constituem tal mecanismo complementar. Bem pelo contrário, a obrigação de pagar esses montantes financeiros substitui a eliminação do mercado interno dos excedentes em causa e constitui o único mecanismo de «eliminação» previsto pela decisão impugnada. Da mesma forma, como foi previamente indicado, essa obrigação não comporta em si mesma nenhum benefício direto para os produtores comunitários.
- 78 Por consequência, há que concluir que o terceiro argumento invocado pela Comissão para demonstrar que a medida prevista pela decisão impugnada é a única que pode garantir a realização do objetivo prosseguido pelo anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão deve ser considerado infundado.
- 79 Resulta do exposto que o pagamento de um montante financeiro ao orçamento comunitário imposto aos novos Estados-Membros pela decisão impugnada não é compatível com o anexo IV, capítulo 4, n.º 2, do ato de adesão. Essa medida não podia, portanto, ser adoptada com base no anexo IV, capítulo 4, n.º 4, do referido acto. Na medida em que se baseia na violação dessas disposições, o primeiro fundamento deve, por conseguinte, ser acolhido.
- 80 Há, portanto, que anular a decisão impugnada, em conformidade com o pedido principal da República da Lituânia, sem que seja necessário examinar os outros fundamentos por esta apresentados.

### **Quanto às despesas**

- 81 Por força do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com os pedidos da República da Lituânia.

82 Por força do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas. Por conseguinte, a República Eslovaca e a República da Polónia suportarão as respetivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

- 1) **A Decisão 2007/361/CE da Comissão, de 4 de maio de 2007, relativa à determinação das existências excedentárias de produtos agrícolas, excluído o açúcar, e às consequências financeiras da sua eliminação, no quadro da adesão da República Checa, Estónia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Eslovénia e Eslováquia, é anulada.**
- 2) **A Comissão Europeia é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela República da Lituânia.**
- 3) **A República Eslovaca e a República da Polónia suportarão as suas próprias despesas.**

Truchot

Martins Ribeiro

Kanninen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de março de 2012.

Assinaturas