



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

19 de setembro de 2013*

«Reenvio prejudicial — Apreciação da validade — Política agrícola comum — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 — Pagamento complementar concedido para tipos específicos de agricultura e para a produção de qualidade — Margem de apreciação deixada aos Estados-Membros — Discriminação — Artigos 32.º CE e 34.º CE»

No processo C-373/11,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Symvoulio tis Epikrateias (Grécia), por decisão de 22 de março de 2011, entrado no Tribunal de Justiça em 13 de julho de 2011, no processo

Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou

contra

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby (relator) e C. Vajda, juízes,

advogado-geral: N. Jääskinen,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 21 de novembro de 2012,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou, por E. Petritsi e K. Adamantopoulos, dikigoroí,
- em representação do Governo helénico, por I. Chalkias e S. Papaioannou, na qualidade de agentes,
- em representação do Conselho da União Europeia, por M. Balta, E. Sitbon, M. Iosifidou e A. Westerhof Löfflerová, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: grego.

— em representação da Comissão Europeia, por D. Triantafyllou e G. von Rintelen, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 6 de fevereiro de 2013,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade do artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001 (JO L 270, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (Federação grega das indústrias de transformação de tabaco, a seguir «Panellinios Syndesmos») ao Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (Ministro da Economia e das Finanças) e ao Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (Ministro do Desenvolvimento Agrícola e da Alimentação) a respeito de pagamentos complementares no setor do tabaco.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 24 e 33 do Regulamento n.º 1782/2003 tinham a seguinte redação:
 - «(24) O reforço da competitividade da agricultura comunitária e a promoção da qualidade dos alimentos e das normas ambientais implicam necessariamente uma redução dos preços institucionais dos produtos agrícolas e um aumento dos custos de produção das explorações agrícolas da Comunidade. Para atingir esses objetivos e promover uma agricultura mais orientada para o mercado e sustentável, é necessário completar a transição do apoio à produção para o apoio ao produtor, introduzindo um sistema de apoio ao rendimento, dissociado, para cada exploração agrícola. [...]
 - [...]
 - (33) A fim de disporem da flexibilidade necessária para reagir a situações específicas, os Estados-Membros devem ter a faculdade de estabelecer um certo equilíbrio entre os direitos aos pagamentos individuais e as médias regionais ou nacionais e entre os pagamentos existentes e o pagamento único. [...]. Além disso, por forma a ter em conta as condições agrícolas específicas de um Estado-Membro, é conveniente prever a possibilidade de este solicitar um período de transição para a implementação do regime de pagamento único, continuando embora a respeitar os limites máximos orçamentais fixados para este regime. Em caso de graves distorções da concorrência durante o período transitório e a fim de assegurar o cumprimento das obrigações internacionais da Comunidade, convém que a Comissão possa tomar as medidas necessárias para fazer face a essas situações.»

- 4 No título III, intitulado «Regime do pagamento único», capítulo 5, por sua vez intitulado «Implementação regional e facultativa», secção 2, os n.ºs 1 e 2 do artigo 64.º do Regulamento n.º 1782/2003 dispunham:

«1. Até 1 de agosto de 2004, o mais tardar, qualquer Estado-Membro pode decidir aplicar, a nível nacional ou regional, o regime de pagamento único previsto nos Capítulos 1 a 4, nas condições da presente Secção.

2. Consoante a opção feita por cada Estado-Membro, a Comissão fixa, nos termos do n.º 2 do artigo 144.º, um limite máximo para cada um dos pagamentos diretos referidos, respetivamente, nos artigos 66.º, 67.º, 68.º e 69.º

Este limite máximo é igual à componente de cada tipo de pagamento direto nos limites máximos nacionais referidos no artigo 41.º, após multiplicação pelas percentagens de redução aplicadas pelos Estados-Membros em conformidade com os artigos 66.º, 67.º, 68.º e 69.º

O montante total dos limites máximos fixados é deduzido dos limites máximos nacionais referidos no artigo 41.º nos termos do n.º 2 do artigo 144.º»

- 5 O artigo 69.º do mesmo regulamento, intitulado «Implementação facultativa para tipos específicos de agricultura e produção de qualidade», previa:

«Os Estados-Membros podem reter até 10% da componente dos limites máximos nacionais referidos no artigo 41.º correspondente a cada setor referido no Anexo VI. No caso dos setores das culturas arvenses, da carne de bovino e da carne de ovino e de caprino, esta retenção é tida em conta para efeitos da aplicação das percentagens máximas fixadas, respetivamente, nos artigos 66.º, 67.º e 68.º

Neste caso, e dentro do limite máximo fixado nos termos do n.º 2 do artigo 64.º, o Estado-Membro em questão efetuará anualmente um pagamento complementar aos agricultores do setor ou dos setores abrangidos pela retenção.

O pagamento complementar é concedido para tipos específicos de agricultura importantes para a proteção ou a valorização do ambiente ou para melhorar a qualidade e a comercialização de produtos agrícolas, em condições a definir pela Comissão nos termos do n.º 2 do artigo 144.º»

- 6 O artigo 48.º do Regulamento (CE) n.º 795/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece as normas de execução do regime de pagamento único previsto no Regulamento n.º 1782/2003 (JO L 141, p. 1), dispunha:

«1. O pagamento complementar previsto no artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 será concedido, sem prejuízo do n.º 3 do artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 e das suas regras de execução, nas condições previstas nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.

2. O pagamento será concedido apenas aos agricultores na aceção da alínea a) do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, independentemente de terem ou não apresentado um pedido a título do regime de pagamento único ou de disporem de direitos ao pagamento.

3. Os termos ‘no setor ou setores abrangidos pela retenção’ significam que o pagamento pode ser solicitado, em princípio, por todos os agricultores que, na altura da apresentação de um pedido do pagamento complementar e nas condições previstas no presente artigo, produzam os produtos do setor ou setores referidos no Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

4. No caso de pagamentos que digam respeito a tipos de agricultura, ou a medidas referentes à qualidade ou à comercialização, relativamente aos quais não seja identificada qualquer produção específica ou se a produção não estiver diretamente abrangida por um setor, o pagamento pode ser concedido desde que a retenção seja efetuada em todos os setores referidos no Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 e que só os agricultores dos setores indicados nesse anexo participem no regime.

5. Em caso de aplicação do artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 ao nível regional, a retenção será calculada com base na componente dos pagamentos dos setores em questão na região em causa.

Os Estados-Membros definirão a região ao nível territorial adequado, de acordo com critérios objetivos e de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções do mercado e da concorrência.

6. Os Estados-Membros em causa comunicarão, até ao dia 1 de agosto do ano anterior ao primeiro ano de aplicação do regime de pagamento único, as informações relativas ao pagamento que tencionam conceder, nomeadamente as condições de elegibilidade e os setores em causa.

[...]»

- 7 O Regulamento n.º 1782/2003 foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO L 30, p. 16). Também o Regulamento n.º 795/2004 foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão, de 29 de outubro de 2009, que estabelece normas de execução do regime de pagamento único previsto no título III do Regulamento n.º 73/2009 (JO L 316, p. 1).

Direito grego

- 8 Os Regulamentos n.ºs 1782/2003 e 795/2004 foram transpostos para o direito interno por duas decisões conjuntas do Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon e do Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon, concretamente, a Decisão conjunta n.º 292464, de 9 de agosto de 2005 (FEK B' 1122), que prevê genericamente as medidas administrativas de execução adicionais e as medidas de cálculo do número e do valor dos direitos das pessoas elegíveis para o pagamento único, e a Decisão conjunta n.º 49143, de 8 de agosto de 2006 (FEK B' 1333), que regula mais especificamente as medidas, concretamente, o método de pagamento, os montantes pagos e os documentos justificativos do pagamento complementar previsto para a qualidade no setor do tabaco.
- 9 O artigo 16.º e o anexo I da Decisão conjunta n.º 292464, de 9 de agosto de 2005, fixam a taxa de retenção para o pagamento complementar de qualidade para o tabaco em 2%.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 10 Em 13 de novembro de 2006, a Panellinios Syndesmos interpôs no Symvoulio tis Epikrateias um recurso de anulação da Decisão conjunta n.º 49143, de 8 de agosto de 2006. No quadro deste processo, a Panellinios Syndesmos impugnou também a legalidade da Decisão conjunta n.º 292464, de 9 de agosto de 2005.

- 11 Segundo a Panellinios Syndesmos, estas duas decisões são ilegais na medida em que constituem decisões de execução do Regulamento n.º 1782/2003, cujo artigo 69.º seria contrário ao direito da União.
- 12 O tribunal de reenvio considera que a margem de manobra deixada às autoridades nacionais pelo referido regulamento para a aplicação do mesmo contribui para uma diferenciação que corresponde às necessidades de cada região e que a possibilidade de os Estados-Membros fixarem taxas de retenção diferentes não constitui uma discriminação.
- 13 Contudo, o tribunal de reenvio interroga-se sobre se esta aplicação diferenciada, designadamente devido à aplicação da taxa de retenção e, portanto, de pagamentos complementares diferentes, não conduz a distorções da concorrência entre os produtores do mesmo produto em diferentes Estados-Membros e a consequências negativas para o rendimento dos produtores das diferentes regiões.
- 14 Nestas condições que o Symvoulio tis Epikrateias decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O disposto no artigo 69.º do Regulamento [...] n.º 1782/2003 — que autoriza os Estados-Membros a definirem percentagens de retenção diferentes para o pagamento complementar aos produtores até ao limite de 10% da componente dos ‘limites máximos nacionais’ referidos no artigo 41.º, e tendo em conta os critérios estabelecidos no terceiro parágrafo do artigo 69.º — é compatível, na medida em que permite esta diferenciação da percentagem de retenção, com os artigos [2.º CE, 32.º CE e 34.º CE] e com os objetivos de garantir um nível de rendimento estável e de manutenção das zonas rurais?»

Quanto à questão prejudicial

- 15 Com a sua questão, o tribunal de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 é válido à luz dos artigos 32.º CE e 34.º CE e dos objetivos de garantia de um rendimento estável aos produtores e de manutenção das zonas rurais, na medida em que a sua aplicação colocaria os produtores do Estado-Membro que fixe uma taxa de retenção pouco elevada numa posição desfavorável relativamente aos produtores situados em Estados-Membros em que essa taxa seja fixada a um nível mais elevado e conduziria a uma discriminação e a distorções da concorrência entre produtores do mesmo produto situados em diferentes Estados-Membros.
- 16 Há que observar, a título liminar, que o facto de o Regulamento n.º 1782/2003 e o Regulamento n.º 795/2004 terem sido revogados não é relevante para o objeto do litígio no processo principal, porquanto a aplicação do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 se protraí até junho de 2010.
- 17 Como exposto no seu considerando 24, o Regulamento n.º 1782/2003 visava permitir a transição do apoio à produção para o apoio ao produtor, pela redução progressiva dos pagamentos diretos e pela introdução de um regime de auxílios ao rendimento dissociado da produção, ou seja, o pagamento único determinado com base nos direitos anteriores no decurso de um período de referência, a fim de tornar os agricultores da União Europeia mais competitivos.
- 18 Há que acrescentar que a introdução do regime do pagamento único se insere na nova política agrícola comum de que um dos principais objetivos era, como salientou o advogado-geral no n.º 3 das suas conclusões, racionalizar e simplificar as regras pertinentes da União, realizando ao mesmo tempo uma maior descentralização da aplicação das políticas, deixando uma maior margem de manobra aos Estados-Membros e às suas regiões.

- 19 O artigo 64.º do Regulamento n.º 1782/2003 previa, no quadro da aplicação parcial do regime de pagamento único, a possibilidade de os Estados-Membros decidirem, «até 1 de agosto de 2004», aplicar, a nível nacional ou regional, o regime de pagamento único em condições específicas.
- 20 É neste quadro que o artigo 69.º do referido regulamento concede aos Estados-Membros a possibilidade de reterem até 10% da componente dos limites máximos nacionais de cada setor a fim de efetuarem um pagamento complementar para tipos particulares de agricultura importantes para a proteção ou valorização do ambiente ou para melhoria da qualidade e da comercialização dos produtos agrícolas.

Quanto à violação do artigo 34.º CE

- 21 Quanto a este ponto, há que avaliar se o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 é contrário ao artigo 34.º CE pelo facto de conduzir, por um lado, a uma discriminação entre produtores e, por outro, a distorções da concorrência entre produtores do mesmo produto situados em diferentes Estados-Membros.
- 22 A este respeito, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, o artigo 34.º, n.º 2, CE, que proíbe toda e qualquer discriminação no quadro da PAC, mais não é do que uma expressão concreta do princípio geral da igualdade, que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento diferente for objetivamente justificado (acórdão de 11 de junho de 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Colet., p. I-5035, n.º 46).
- 23 Há que constatar, em primeiro lugar, que o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 não fixa, ele próprio, condições diferentes consoante os Estados-Membros ou os produtores, antes se limita a conceder a todos os Estados-Membros, nas mesmas condições e segundo as mesmas modalidades, uma certa margem de apreciação para concederem pagamentos complementares no quadro da reforma da PAC.
- 24 Em segundo lugar, há que recordar, desde logo, que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, enunciado no artigo 5.º, segundo parágrafo, CE, a União, nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, apenas intervém se e na medida em que os objetivos da ação prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível da União (v., neste sentido, acórdão de 8 de junho de 2010, Vodafone e o., C-58/08, Colet., p. I-4999, n.º 72).
- 25 Resulta também de jurisprudência constante que os Estados-Membros podem adotar disposições numa situação regida pelo direito da União quando este lhes confira expressamente um poder de decisão (v., neste sentido, acórdãos de 11 de novembro de 1992, Teulie, C-251/91, Colet., p. I-5599, n.º 13, e de 27 de novembro de 1997, Witt, C-356/95, Colet., p. I-6589, n.º 39).
- 26 Por último, há que constatar que, no quadro da PAC — que, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea d), TFUE, resulta de uma competência partilhada entre a União e os Estados-Membros —, estes dispõem de um poder legislativo que lhes permite, como resulta do artigo 2.º, n.º 2, TFUE, exercer a sua competência se a União não exercer a sua.
- 27 Ainda assim é mais depois da reforma da PAC, que implica, como salienta o tribunal de reenvio, uma descentralização acrescida das competências para ter mais em conta as particularidades de cada Estado-Membro ou região assim como a situação do mercado dos diferentes produtos e dos produtores em causa, nos termos do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), CE.

- 28 Daqui resulta que o Conselho da União Europeia podia conceder aos Estados-Membros uma certa margem de apreciação na fixação da taxa de retenção, a fim de que, como se afirma no considerando 33 do Regulamento n.º 1782/2003, os Estados-Membros tenham a faculdade de estabelecer um certo equilíbrio entre os direitos aos pagamentos individuais e as médias regionais ou nacionais e entre os pagamentos existentes e o pagamento único e disponham assim de flexibilidade suficiente para reagir a situações especiais.
- 29 Em terceiro lugar, há que salientar que a habilitação concedida aos Estados-Membros, por um lado, está estritamente enquadrada e subordinada a uma série de condições de carácter, simultaneamente, material e processual e, por outro, constitui uma medida temporária que visa facilitar a transição para o regime do pagamento único.
- 30 Com efeito, por um lado, a diferenciação permitida pelo artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 é limitada, visto que, no quadro da redução progressiva dos pagamentos diretos, só 10% da componente dos limites máximos nacionais podem ser retidos com o objetivo de efetuar um pagamento complementar.
- 31 Por outro lado, o mesmo artigo 69.º prevê que o pagamento complementar só pode ser concedido para tipos específicos de agricultura que sejam importantes para a proteção ou a valorização do ambiente ou para melhorar a qualidade e a comercialização dos produtos agrícolas, ficando este pagamento subordinado ao cumprimento das condições definidas pela Comissão em conformidade com o terceiro parágrafo do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003. Uma análise mais aprofundada de cada setor de produção levou o legislador da União, além disso, a prever, nos artigos 66.º a 68.º do Regulamento n.º 1782/2003, regras específicas em função das suas características.
- 32 Em quarto lugar, resulta do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 que o montante total dos pagamentos a fazer aos agricultores num setor preciso permanece em cada Estado-Membro essencialmente o mesmo, independentemente da questão de saber se as autoridades nacionais decidem introduzir pagamentos complementares e, se for esse o caso, qualquer que seja o nível da retenção que venham a fixar para esse efeito.
- 33 Além disso, a fixação de taxas de retenção diferentes não implica automaticamente a concessão de pagamentos complementares mais ou menos elevados, visto que estes só são concedidos aos agricultores que cumpram os requisitos e os critérios específicos previstos.
- 34 Em quinto lugar, há que recordar que o facto de se adotar uma medida no quadro de uma organização comum de mercado poder ter repercussões diferentes quanto a alguns produtores em razão da sua produção individual ou das condições locais não pode ser considerado uma discriminação proibida pelo Tratado CE, uma vez que essa medida se baseia em critérios objetivos, adaptados às necessidades do funcionamento global da organização comum de mercado (acórdãos de 9 de julho de 1985, *Bozzetti*, 179/84, *Recueil*, p. 2301, n.º 34, e de 14 de maio de 2009, *Azienda Agricola Disarò Antonio e o.*, C-34/08, *Colet.*, p. I-4023, n.º 69).
- 35 Resulta também de jurisprudência constante que a proibição de discriminação não visa eventuais disparidades de tratamento que possam resultar, de um Estado-Membro para outro, das divergências existentes entre as legislações dos diferentes Estados-Membros, desde que estas afetem igualmente todas as pessoas a quem são aplicáveis (acórdão de 16 de julho de 2009, *Horvath*, C-428/07, *Colet.*, p. I-6355, n.º 55 e jurisprudência referida).
- 36 É certo que este princípio foi desenvolvido no quadro da interpretação das disposições do direito da União para efeitos de apreciação da compatibilidade da legislação nacional com o princípio da não discriminação, mas não poderia ser de outra forma no que toca à apreciação da validade da disposição do direito da União que atribui aos Estados-Membros uma margem de apreciação ao abrigo da qual adotam as referidas legislações diferentes.

- 37 Em sexto lugar, a manutenção de uma concorrência efetiva nos mercados dos produtos agrícolas faz parte dos objetivos da PAC.
- 38 Há que recordar, a este respeito, antes de mais, que, como se constatou nos n.ºs 32 e 33 do presente acórdão, a fixação de taxas de retenção diferentes não implica necessariamente a concessão de montantes mais ou menos elevados.
- 39 Mesmo admitindo que a fixação de taxas de retenção diferentes pelos Estados-Membros possa conduzir a distorções da concorrência entre os produtores de um mesmo produto situados em Estados-Membros diferentes, o que não foi precisado na decisão de reenvio, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, mesmo no que toca às regras do Tratado em matéria de concorrência, o artigo 36.º CE dá primazia aos objetivos da PAC sobre os da política em matéria de concorrência (acórdão de 9 de setembro de 2003, Milk Marque e National Farmers' Union, C-137/00, Colet., p. I-7975, n.º 81).
- 40 Em qualquer caso, o legislador da União dispõe, em matéria de PAC, de um amplo poder de apreciação que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 34.º CE e 37.º CE lhe atribuem e o Tribunal de Justiça, reiteradamente, declarou que só se uma medida adotada neste domínio for manifestamente inadequada relativamente ao objetivo que a instituição competente pretende prosseguir é que pode afetar a legalidade dessa medida (acórdão de 2 de julho de 2009, Bavaria e Bavaria Italia, C-343/07, Colet., p. I-5491, n.º 81).
- 41 Por consequência, a fiscalização do Tribunal de Justiça deve limitar-se a verificar se a medida em causa não padece de erro manifesto ou de desvio de poder ou se a autoridade em questão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação (acórdãos de 12 de julho de 2001, Jippes e o., C-189/01, Colet., p. I-5689, n.º 80; de 9 de setembro de 2004, Espanha/Comissão, C-304/01, Colet., p. I-7655, n.º 23; e de 23 de março de 2006, Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, Colet., p. I-2689, n.º 55).
- 42 A este respeito, resulta, nomeadamente, dos considerandos 33 e 34 do Regulamento n.º 1782/2003 que a possibilidade prevista no seu artigo 69.º, de concessão de um pagamento complementar, deve ser aplicada em função das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas. Este elemento faz expressamente parte daqueles que, em conformidade com o artigo 33.º, n.º 2, CE, devem ser tidos em conta na elaboração da PAC.
- 43 Sendo limitadas, quando muito, as eventuais distorções da concorrência que possam resultar da aplicação do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003, não se pode, por outro lado, considerar que o legislador da União não criou um justo equilíbrio entre os diversos elementos ou objetivos a ter em consideração e tenha ultrapassado, portanto, manifestamente os limites do seu poder de apreciação.
- 44 Por conseguinte, a análise do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 à luz do artigo 34.º CE não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a sua validade.

Quanto à violação do artigo 32.º CE

- 45 O tribunal de reenvio refere a argumentação da recorrente no processo principal, segundo a qual o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 está em contradição com o artigo 32.º CE, na medida em que, ao permitir aos Estados-Membros fixar livremente, sem critérios ou condições prévias, a percentagem de retenção aplicável ao limite nacional de que podem dispor para apoiar um produto que, como o tabaco bruto, é objeto da política agrícola comum, essa disposição suprime a natureza comum da política agrícola.

- 46 Impõe-se constatar que a margem de apreciação concedida aos Estados-Membros para fixarem uma taxa de retenção aplicável ao máximo nacional das ajudas para o setor em causa a fim de realizarem um pagamento complementar não tem de forma alguma o objetivo ou o efeito de suprimir o caráter comum da política agrícola, antes corresponde tão-somente a uma habilitação dada às autoridades nacionais para implementarem determinadas regras que o legislador da União considerou adequadas no quadro da introdução do regime do pagamento único.
- 47 Com efeito, o pagamento complementar, temporário e de um montante limitado a 10% da componente dos máximos nacionais, visa, por um lado, incentivar os agricultores a respeitar os requisitos de melhoramento da qualidade dos seus produtos e proteger o ambiente, enquanto recompensa pela sua melhor adaptação às novas exigências da PAC, e, por outro, atenuar as consequências factuais que a transição do regime de pagamentos diretos para o regime do pagamento único implica para determinados setores de produção.
- 48 A faculdade deixada aos Estados-Membros de fixarem as taxas de retenção ao nível mais adequado tendo em conta as especificidades nacionais ou regionais e a situação de mercado dos diferentes produtos e dos produtores envolvidos é justificada à luz do artigo 33.º, n.º 2, CE, que impõe, no quadro da elaboração da PAC e dos métodos especiais da sua aplicação, que se tenham em conta o caráter especial da atividade agrícola, decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas, assim como a necessidade de operar gradualmente as adaptações adequadas.
- 49 Além disso, como resulta dos n.ºs 29 a 31 do presente acórdão, a habilitação concedida pelo legislador da União às autoridades nacionais está subordinada a diversas condições, de natureza simultaneamente processual e material, fixadas quer diretamente no artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 quer num regulamento a adotar pela Comissão em conformidade com o procedimento previsto no artigo 144.º, n.º 2, do mesmo regulamento.
- 50 A este respeito, há que constatar que a Comissão fixou detalhadamente as referidas condições no Regulamento n.º 795/2004, cujo artigo 48.º prevê uma garantia relevante, ao exigir que os Estados-Membros tomem as suas decisões a partir de critérios objetivos e que ajam «de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções do mercado e da concorrência». Além disso, as referidas disposições atribuem à Comissão o poder de fiscalizar estritamente a forma como as autoridades dos Estados-Membros efetuam os pagamentos complementares, impondo-lhes diversas obrigações de notificação.
- 51 Também o artigo 64.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1782/2003 obriga a Comissão, num prazo determinado, a apresentar «ao Conselho um relatório eventualmente acompanhado de propostas adequadas sobre as eventuais consequências, em termos de evolução estrutural e dos mercados, da implementação pelos Estados-Membros», designadamente, da opção prevista no artigo 69.º do mesmo regulamento.
- 52 Resulta do exposto que a análise do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 à luz do artigo 32.º CE não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a sua validade.

Quanto à violação dos objetivos de garantir um rendimento estável aos produtores e de manter as zonas rurais

- 53 O tribunal de reenvio pergunta se o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 é compatível «com os objetivos de garantir um nível de rendimento estável e de manutenção das zonas rurais», na medida em que a sua aplicação teria por efeito não garantir aos agricultores um rendimento estável, podendo levá-los a abandonar a cultura do tabaco.

- 54 No tocante à garantia de um rendimento estável, há que salientar que, como sublinha o Conselho, esse objetivo não se conta entre os objetivos da PAC enunciados expressamente no artigo 33.º CE, que menciona os objetivos de «assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola» e de «estabilizar os mercados».
- 55 De resto, como salientou o advogado-geral no n.º 60 das suas conclusões, os Tratados não exigem que um nível de vida equitativo seja garantido pela cultura ininterrupta de um só produto.
- 56 Além disso, como exposto no n.º 32 do presente acórdão, o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 não altera o montante total da ajuda que pode ser concedida aos agricultores de um setor de produção, como o tabaco, permitindo apenas, e numa medida limitada, uma repartição do montante da ajuda entre pagamentos diretos e, eventualmente, pagamentos complementares.
- 57 Também o objetivo de estabilizar os mercados, mencionado no artigo 33.º, n.º 1, alínea c), CE, não implica que a produção deva ser sempre estável, pois um dos objetivos da reforma da PAC consiste, pelo contrário, em promover uma indústria agrícola mais competitiva e mais orientada para o mercado.
- 58 No respeitante à compatibilidade com o alegado objetivo de manutenção das zonas rurais, há que salientar que os considerandos 3 e 21 do Regulamento n.º 1782/2003 sublinham, precisamente, a necessidade de evitar o abandono das terras agrícolas e de manter as zonas rurais. O tribunal de reenvio não indicou nenhum elemento suscetível de demonstrar que a medida prevista no artigo 69.º do referido regulamento afete esses objetivos. Pelo contrário, a margem de apreciação atribuída aos Estados-Membros no quadro das taxas de retenção permite-lhes condicionar o direito ao pagamento complementar ao cumprimento das condições que prosseguem esses objetivos.
- 59 Resulta das considerações precedentes que a análise da questão prejudicial não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003.

Quanto às despesas

- 60 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

A análise da questão prejudicial não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001.

Assinaturas