CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 15 de Março de 2001 [1]

1. No presente processo, a República Italiana pretende obter a anulação de dois regulamentos do Conselho que adoptam o regime agrimonetário para a introdução do euro no início do ano de 1999, bem como dos dois regulamentos da Comissão que executam esses regulamentos. A República Italiana contesta, em particular, a forma como esses regulamentos determinam o montante das ajudas compensatórias que os Estados-Membros podem, em certas condições, pagar aos seus agricultores, com contribuição financeira da Comunidade.

2. No essencial, a República Italiana afirma que o mesmo regime não devia ter sido aplicado aos Estados-Membros que ainda não tinham adoptado o euro como àqueles que o tinham adoptado e que o regime estabelecido penaliza certos tipos de agricultura, particularmente as mais prevalecentes nos países mediterrânicos.

1 — Língua original: inglês.

Regimes agrimonetários

O contexto

3. Os dois principais meios através dos quais a Comunidade auxilia os agricultores são os preços garantidos à produção e os pagamentos directos com base no número de hectares, cabeças de gado etc. Por uma questão de princípio, ambos são uniformes em toda a Comunidade. O primeiro é muitas vezes qualificado de ajuda indirecta e o segundo, que se tem vindo a afirmar como o mais importante, é qualificado de ajuda directa, embora os dois termos nem sempre sejam usados com precisão.

4. Os montantes em causa são calculados numa unidade monetária de referência ou unidade de conta, a saber, sucessivamente, a unidade de conta agrícola (que foi baseada no valor em ouro do dólar dos Estados Unidos), a Unidade Europeia de

Conta, o ecu (baseado no conjunto das moedas dos Estados-Membros) e o euro — depois convertido nas moedas nacionais correspondentes. Embora cada unidade sucessiva, ao ser introduzida, tenha sido inicialmente igual à sua predecessora, as variações das taxas de câmbio e das definições têm dado origem a que actualmente não exista ligação entre o euro e o dólar.

5. Este sistema é insusceptível de dar origem a disparidades quando as taxas de câmbio são essencialmente estáveis (como foi o caso durante os anos sessenta até ao aparecimento do sistema monetário internacional acordado em Bretton Woods) ou quando uma única moeda é usada como um padrão imutável por vários Estados-Membros (como tem sido o caso do euro desde 1 de Janeiro de 1999).

6. Contudo, surgem inevitavelmente distorções quando as taxas de câmbio flutuam de forma sensível. Se uma moeda nacional é revalorizada em relação à unidade monetária de referência ou unidade de conta, os preços garantidos e o montante da ajuda nessa moeda nacional irão automaticamente cair a não ser que sejam tomadas medidas, e sucederá o contrário no caso de desvalorização. O primeiro e mais significativo exemplo ocorreu em 1969, quando o franco francês foi desvalorizado em 11% e o marco alemão revalorizado em 9%. Se não se tivessem tomado medidas, tal teria causado uma considerável desigualdade entre os agricultores franceses e alemães.

7. A solução inicialmente adoptada foi a introdução de montantes compensatórios monetários (MCM), que foram na realidade equivalentes aos subsídios à importação e imposições à exportação ou imposições à importação e subsídios à exportação — dependendo se uma moeda tinha sido desvalorizada ou revalorizada — nas trocas agrícolas entre Estados-Membros. Além do mais, para manter a estabilidade dos preços de intervenção expressos nas moedas nacionais que flutuavam em relação à unidade central de conta, foi introduzida uma taxa de conversão agrícola fictícia, frequentemente designada de taxa «verde» e diferente da taxa do mercado.

8. Com a introdução do Sistema Monetário Europeu e a criação do mercado único, tornaram-se necessárias várias reformas. Outras reformas tiveram lugar em 1995, conduzindo ao sistema que imediatamente precedeu aquele que está em causa no presente processo. Desapareceram finalmente os MCMBs, mas a taxa de conversão agrícola separada manteve-se, adquirindo consequentemente a sua determinação primordial importância.

9. Antes de tentar expor sumariamente as medidas em vigor imediatamente antes e após 1 de Janeiro de 1999, devo talvez sublinhar que a legislação se acumulou de

forma pouco ordenada com o passar dos anos, tendo ocasionalmente perdido em clareza o que ganhou em complexidade.

O regime anterior a 1999

10. O regime em vigor imediatamente antes da adopção da moeda única era regulado principalmente pelos Regulamentos n.os 3813/92, 1527/95 e 724/97, do Conselho [2].

11. O Regulamento n.º 3813/92 enunciou as normas que regulam o ajustamento das taxas de conversão agrícolas. No essencial, essas taxas eram inicialmente baseadas na «taxa representativa de mercado» para cada moeda (uma média mensal das taxas de câmbio em relação ao ecu) mas não seguiam no imediato as alterações dessa taxa. A taxa de conversão agrícola apenas era modificada quando o «desvio monetário» (a percentagem da taxa de conversão agrícola que traduz a diferença entre esta taxa e a taxa representativa de mercado) excedia um certo limiar.

12. No caso de um desvio monetário positivo, quando a taxa agrícola excedia a taxa representativa de mercado, nenhum ajustamento foi feito em relação à primeira enquanto a diferença não excedesse 5 pontos no fim dum período de referência. No caso contrário dum desvio negativo, fazia-se um ajustamento quando a diferença excedesse 2 pontos em termos absolutos ou 5 pontos em relação a qualquer outra moeda. Quando se fazia um ajustamento, a nova taxa era determinada em função duma redução para metade do valor absoluto do desvio monetário [3].

13. Consequentemente, poderia existir uma diferença, não imediata ou totalmente corrigida, entre a taxa de conversão agrícola e a taxa representativa de mercado. Os agricultores dos países cujas moedas apresentavam um desvio positivo seriam beneficiados, uma vez que receberiam pagamentos a uma taxa de câmbio mais favorável do que a taxa representativa do mercado. Contudo, no caso de um desvio negativo, os rendimentos agrícolas seriam prejudicados. Para remediar esta última situação descrita, o Regulamento n.º 3813/92 previu um aumento dos mon-

2 — Regulamento (CEE) n.º 3813/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, relativo à unidade de conta e às taxas de conversão a aplicar no âmbito da política agrícola comum (JO L 387, p. 1), alterado principalmente pelo Regulamento (CE) n.º 150/95 do Conselho, de 23 de Janeiro de 1995 (JO L 22, p. 1); Regulamento (CE) n.º 1527/95 do Conselho, de 29 de Junho de 1995, que determina as compensações relativas a reduções das taxas de conversão agrícolas para determinadas moedas (JO L 148, p. 1); e Regulamento (CE) n.º 724/97 do Conselho, de 22 de Abril de 1997, que determina as medidas e compensações relativas às reavaliações sensíveis que afectam os rendimentos agrícolas (JO L 108, p. 1), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 942/98 do Conselho, de 20 de Abril de 1998 (JO L 132, p. 1).

3 — V. em particular os artigos 1.º, 3.º e 4.º do regulamento, tal como foi alterado.

tantes de ajuda directa e autorizou os Estados-Membros a conceder aos seus agricultores uma ajuda compensatória sujeita a certas condições, mas com contribuição da Comunidade para o seu financiamento [4].

14. Subsequentemente, os Regulamentos n.os 1527/95 e 724/97 congelaram as taxas de conversão agrícolas para certas categorias de ajudas directas até 1 de Janeiro de 1999 e permitiram aos Estados-Membros efectuar pagamentos compensatórios em três fracções sucessivas de 12 meses, novamente com contribuição da Comunidade, no caso de reavaliação sensível duma moeda (equivalente a um desvio monetário negativo). O montante máximo da ajuda seria determinado multiplicando a percentagem de sensibilidade da reavaliação em causa pela perda forfetária de rendimento, sendo cada uma calculada de acordo com regras específicas [5].

O regime em causa

15. Com a introdução do euro em 1 de Janeiro de 1999 e a fixação de paridades fixas para as moedas de todos os Estados-Membros participantes [6], deixava claramente de ser possível que as taxas de mercado variassem entre essas moedas e o euro, de forma a que o regime agrimonetário anterior perdia, sob este ponto de vista, a sua razão de ser. Contudo, a transição para a moeda única necessitava de algumas disposições transitórias e tiveram que se prever ainda taxas de conversão para os Estados-Membros ainda não participantes.

16. Consequentemente, foram introduzidas novas regras pelos Regulamentos n.os 2799/98 e 2800/98 do Conselho [7], acompanhadas de normas específicas de execução dos Regulamentos n.os 2808/98 e 2813/98 da Comissão [8]. São estes os regulamentos que a República Italiana pretende que sejam anulados, com especial incidência sobre certas disposições específicas dos dois regulamentos do Conselho.

4 — V. artigos 7.° e 8.° do regulamento.

5 — V. artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 1527/95 e artigos 3.° a 6.° do Regulamento n.° 724/97.

6 — De facto, o euro tornou-se a moeda dos Estados-Membros participantes desde 1 de Janeiro de 1999, mas o euro está também dividido, até 31 de Dezembro de 2001, em «unidades monetárias nacionais», iguais às unidades das moedas de cada Estado-Membro tal como definidas em 31 de Dezembro de 1998; v. artigos 1.° a 6.° do Regulamento (CE) n.° 974/98 do Conselho, de 3 de Maio de 1998, relativo à introdução do euro (JO L 139, p. 1).

7 — Regulamento (CE) n.° 2799/98, de 15 de Dezembro de 1998, que estabelece o regime agrimonetário do euro (JO L 349, p. 1); Regulamento (CE) n.° 2800/98, de 15 de Dezembro de 1998, relativo às medidas transitórias para a introdução do euro na política agrícola comum (JO L 349, p. 8).

8 — Regulamento (CE) n. 2808/98, de 22 de Dezembro de 1998, que estabelece normas de execução do regime agrimonetário do euro no sector agrícola (JO L 349, p. 36); Regulamento (CE) n.° 2813/98, de 22 de Dezembro de 1998, que estabelece normas de execução relativas às medidas transitórias para a introdução do euro na política agrícola comum (JO L 349, p. 48).

— O Regulamento n.º 2799/98

17. De acordo com o seu preâmbulo, o Regulamento n.º 2799/98 tem por objectivo substituir o anterior sistema agrimonetário, não mais apropriado, por um sistema agrimonetário mais simples e mais próximo da actual realidade monetária, baseado no euro para os Estados-Membros participantes e na actual taxa de câmbio para os Estados não participantes [9]. Contudo, reconheceu-se que uma reavaliação monetária importante (para os Estados não participantes) poderia, em certas condições, diminuir os rendimentos agrícolas, que uma ajuda temporária poderia ser concedida para compensar tal diminuição, segundo regras específicas adaptadas para certos tipos de ajudas directas e que é conveniente prever a possibilidade de adopção de medidas transitórias [10].

18. Nos termos do artigo 2.º, os preços e montantes fixados nos actos jurídicos relativos à política agrícola comum são expressos em euros. Os preços e montantes são concedidos ou cobrados em euros nos Estados-Membros participantes e nos outros Estados-Membros são convertidos na respectiva moeda nacional (embora se preveja no artigo 8.º a possibilidade destes Estados-Membros também utilizarem o euro).

19. O restante do regulamento trata, essencialmente, das consequências de futuras flutuações das taxas de câmbio entre o euro e as moedas nacionais dos Estados-Membros não participantes [11].

20. Os artigos 4.º e 5.º tratam de casos que justificam o pagamento duma ajuda compensatória. Em tais casos, por razões porventura resultantes do disposto em legislação anterior contraditória, o artigo 4.º refere-se a uma reavaliação, enquanto que o artigo 5.º descreve o que aparentemente é o mesmo fenómeno como uma baixa da taxa de câmbio (do euro; obviamente, isto é o equivalente do que foi anteriormente conhecido por desvio monetário negativo, uma situação em que o movimento duma taxa de câmbio implica uma redução nos montantes da ajuda recebida pelos agricultores em moeda nacional).

21. Em casos de reavaliação sensível, o artigo 4.º permite aos Estados-Membros a concessão de uma ajuda compensatória no que respeita aos preços e montantes que não os referidos no artigo 5.º (uma reavaliação sensível está definida no artigo 1.º, alínea f) como «a situação em que a média anual da taxa de câmbio [do euro] é inferior ao limiar constituído pelo valor mais baixo das médias anuais da taxa de conversão aplicada durante os meses ante-

9 — V. o primeiro e o segundo considerandos.

10 — V. em particular os considerandos quarto a sétimo e décimo.

11 — As «moedas nacionais» são definidas no artigo 1.º, alínea d), por forma a excluir as unidades monetárias nacionais dos Estados-Membros participantes, e as definições de «taxa de câmbio» e «reavaliação sensível» resultam daí.

riores e da taxa de câmbio em 1 de Janeiro de 1999»). O Estado-Membro em causa pode fazer pagamentos compensatórios aos agricultores em três fracções sucessivas de doze meses, com um montante máximo a estabelecer para a primeira fracção e uma progressiva diminuição para as outras duas. Além disso, nos termos do artigo 4.°, n.° 4, não é concedida qualquer ajuda pela parte do montante que não exceder 2,6% de reavaliação sensível.

22. O artigo 5.° é relativo à ajuda forfetária determinada por hectare ou por cabeça de gado normal, aos prémios compensatórios por ovelha ou cabra e aos montantes de carácter estrutural ou ambiental (as ajudas e montantes desta natureza, que envolvem ambos pagamentos directos aos agricultores, tinham já sido agrupados numa categoria específica no artigo 7.° do Regulamento n.° 3813/92 e foi em relação a esta categoria que a taxa de conversão agrícola foi congelada pelo Regulamento n.° 724/97). Em tais casos, quando há uma descida da taxa de câmbio do euro aplicável, permite-se novamente uma ajuda compensatória em três sucessivas fracções de doze meses, de novo com um montante máximo e uma redução progressiva. Os Estados-Membros podem renunciar à concessão de ajuda compensatória quando o montante calculado corresponder a menos de 0.5% de redução, embora não necessitem fazê-lo.

23. Os montantes máximos da primeira fracção de pagamento serão estabelecidos em ambos os casos para todo o Estado-Membro em causa, de acordo com as regras enunciadas no anexo ao regulamento.

24. No que respeita aos pagamentos previstos no artigo 4.°, estes implicam a multiplicação da percentagem de sensibilidade da reavaliação [isto é, de acordo com o artigo 1.°, alínea g), a percentagem de reavaliação da média anual relativamente ao limiar, resultante da definição duma reavaliação sensível do artigo 1.°, alínea f)] pela perda forfetária de rendimento. De acordo com o ponto 1 do anexo ao regulamento, esta perda forfetária de rendimento será igual, no essencial, a 1% da produção final da agricultura no caso dos cereais, das beterrabas sacarinas, do leite e produtos lácteos e da carne de bovino, 1% do valor dos produtos entregues no quadro de um contrato que impõe um preço mínimo no produtor, no caso de outros produtos, e 1% das ajudas ou prémios recebidos pelos agricultores, com excepção dos referidos no artigo 5.° Este cálculo é essencialmente o mesmo tal como foi anteriormente aplicado por força do Regulamento n.° 724/97.

25. No entanto, é menos claro o método de cálculo do montante máximo dos pagamentos previstos no artigo 5.° Para este efeito, o artigo 5.°, n.° 2, limita-se a remeter para o disposto no artigo 9.°, relativo à adopção das regras de execução e para o ponto 4 do anexo. As regras de execução parecem ser aquelas contidas no Regulamento n.° 2808/98 de Comissão, cujo artigo 10.°, n.° 2 dispõe que o montante

máximo da ajuda será determinado em conformidade com o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 2799/98. O ponto 4 do anexo dispõe que a ajuda será calculada em função de certos dados, mas sem precisar de que forma os dados deverão ser utilizados. Deste modo, há uma aparente circularidade e a falta duma indicação clara sobre o modo de calcular o máximo.

26. Todavia, uma distinção importante apresenta-se clara entre as ajudas compensatórias permitidas nos termos dos dois artigos: no que respeita ao artigo 5.º, a baixa da taxa de câmbio é plenamente tomada em conta (sob reserva duma renúncia facultativa para os montantes que correspondam a menos de 0.5% de redução), mas nos termos do artigo 4.º a reavaliação apenas é tomada em conta na medida em que ultrapasse 2.6%. O limiar dos 2.6% tinha já sido introduzido no Regulamento n.º 724/97, a partir de 1 de Maio de 1998, pelo Regulamento n.º 942/98 [12], a fim de limitar o risco de compensações excessivas em caso de «pequenas reavaliações sensíveis» (*sic*) [13]. Anteriormente, tinha sido fixado um tipo diferente de limite mínimo, não sendo concedida qualquer ajuda que correspondesse a menos de 0.5% da reavaliação sensível [14].

12 — Ambos regulamentos referidos na nota 1.

13 — Quinto considerando do Regulamento n.º 942/98.

14 — Artigo 4.º, n.º 3, último parágrafo, do Regulamento n.º 724/97.

27. Nos termos do artigo 6.º, a contribuição da Comunidade para o financiamento eleva-se a 50%.

28. Estas disposições, uma vez que respeitam a alterações na taxa de câmbio tal como é definida no regulamento (ou seja, a taxa de câmbio entre o euro e as moedas nacionais dos Estados não participantes) apenas afectam a situação nos Estados-Membros que não participam no euro e apenas após a sua introdução. As mudanças resultantes da transição para o novo regime e que afectam todos os Estados-Membros estão previstas pelo Regulamento n.º 2800/98.

— O Regulamento n.º 2800/98

29. De acordo com o seu título e preâmbulo, o Regulamento n.º 2800/98 visa prever a possibilidade duma ajuda temporária e degressiva em relação à transição para o euro em 1 de Janeiro de 1999 que, com a supressão da taxa de conversão agrícola, pode ter os mesmos efeitos duma reavaliação sensível.

30. A fórmula usada no artigo 1.º para definir «reavaliação sensível» é ligeiramente diferente da que é utilizada no Regulamento n.º 2799/98; equivale a uma

redução da taxa de conversão em 1 de Janeiro de 1999, por comparação com os níveis mais baixos das taxas de conversão anteriormente aplicáveis.

31. Nos termos do artigo 2.°, quando a taxa de conversão (do euro na unidade monetária nacional dum Estado-Membro participante) ou a taxa de câmbio (do euro na moeda nacional dos Estados não participantes) sofrer em 1 de Janeiro de 1999 uma reavaliação sensível em relação à taxa de conversão agrícola em vigor em 31 de Dezembro de 1998, pode ser concedida uma ajuda compensatória nas mesmas condições que as previstas no artigo 4.° do Regulamento n.° 2799/98 (consequentemente, o artigo 2.° engloba as mesmas categorias de ajudas, isto é, todas as ajudas distintas da ajuda directa referida no artigo 5.° do Regulamento n.° 2799/98). Contudo, o artigo 2.°, segundo parágrafo, contém uma cláusula restritiva nos termos da qual o montante máximo pode ser «reduzido ou anulado» [15] em função da evolução da taxa de câmbio (consequente, a cláusula respeita apenas aos Estados-Membros não participantes) durante os primeiros nove meses de 1999.

32. Tratando-se de ajuda directa (a lista é idêntica à do artigo 5.° do Regulamento n.° 2799/98), o artigo 3.° dispõe que, no caso de a taxa de conversão ou de câmbio aplicável no dia do facto gerador em 1999 ser inferior à taxa aplicada anteriormente, a ajuda será concedida e o seu montante calculado em conformidade com o artigo 5.° do Regulamento (CE) n.° 2799/98. Todavia, excepcionalmente, a contribuição da Comunidade para o primeiro ano eleva-se neste caso a 100% da ajuda.

— Os Regulamentos n.os 2808/98 e 2813/98

33. Trata-se de regulamentos da Comissão que estabelecem normas detalhadas de execução dos dois regulamentos do Conselho. Embora o Governo italiano pretenda formalmente a sua anulação, não deduz qualquer arguição específica em relação a nenhuma das suas disposições, concentrando antes a sua argumentação nos regulamentos do Conselho. Na sua réplica, afirma que pretende obter a anulação dos regulamentos da Comissão apenas para evitar que as instituições sustentem que eles permaneceriam válidos no caso de os regulamentos do Conselho serem anulados; a alegação de que os regulamentos da Comissão são inválidos deriva dos seus argumentos contra a legalidade dos regulamentos do Conselho.

34. Nestas circunstâncias, parece desnecessário referir em detalhe as suas disposições.

15 — Suponho que o termo «anulado» significa aqui «reduzido a zero» ao invés de implicar a supressão de qualquer limite superior, qualquer que ele seja.

Análise

35. A República Italiana pretende obter a anulação dos quatro regulamentos (Regulamentos do Conselho n.os 2799/98 e 2800/98 e Regulamentos da Comissão n.os 2808/98 e 2813/98) enquanto que o Conselho e a Comissão sustentam que o recurso deve ser rejeitado. O Conselho limita os seus argumentos aos seus próprios regulamentos. A Comissão contesta essencialmente a admissibilidade do pedido de anulação dos regulamentos de execução e concentra os seus próprios argumentos na validade dos regulamentos do Conselho.

Os regulamentos do Conselho

36. A República Italiana formula três fundamentos de direito.

— Primeiro fundamento: ilegalidade da aplicação indiferenciada do limiar de 2,6%.

37. No essencial, o primeiro fundamento assenta na alegação de que era ilegal aplicar o mesmo limiar de 2,6% ao pagamento de ajuda compensatória quer em relação às reavaliações sensíveis que ocorressem (para os Estados participantes) no momento da transição do regime agrimonetário anterior para o euro, quer em relação às que ocorressem após esse momento (apenas para os Estados não participantes) em resultado de flutuações das taxas de câmbio entre o euro e as moedas desses Estados.

38. A República Italiana sustenta que tal tratamento é contrário ao artigo 39.° do Tratado CE (actual artigo 33.° CE), ao segundo e terceiro parágrafos do artigo 40.°, n.° 3, do Tratado CE (actual, após alteração, artigo 34.°, n.° 2, CE) e ao princípio da proporcionalidade.

39. Uma vez que a República Italiana não indicou a norma do artigo 39.° do Tratado CE que alega ter sido infringida, nem a forma como o princípio da proporcionalidade foi alegadamente violado, considero que este argumento pode ser rejeitado no que concerne a essas alegações.

40. Contudo, a respeito do artigo 40.°, n.° 3, a República Italiana faz referência à exigência de que a organização comum dos mercados agrícolas deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores da Comunidade (segundo parágrafo) e que uma eventual política comum de preços deve assentar em critérios comuns e em métodos de cálculo uniformes (terceiro

parágrafo). Estas exigências são a expressão do princípio fundamental da igualdade de tratamento, que enuncia que situações similares não sejam tratadas de forma diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual.

41. A recorrente considera que se justifica a manutenção do limiar de 2,6%, relativamente aos Estados não participantes porquanto atenua os efeitos das flutuações da taxa de câmbio e porque as taxas de câmbio com o euro continuam a evoluir. Todavia, não se justificava em 1 de Janeiro de 1999, quando se fizeram os ajustamentos necessários que envolviam simplesmente uma modificação única sem possibilidade de ajustamentos posteriores. Estas situações são diferentes e devem ser tratadas de forma diferente.

42. Em particular, segundo a República Italiana, o limiar de 2,6% foi introduzido pelo Regulamento n.º 942/98, tendo em vista prevenir um sério risco de especulação monetária no decurso do período preparatório para a introdução do euro. A sua manutenção estava justificada a propósito das taxas de câmbio das moedas dos Estados não participantes, ainda sujeitas a flutuação e consequentemente a especulação, mas não a propósito da própria transição, uma situação em que estava excluída qualquer variação posterior.

43. Considero que seria difícil negar que as duas situações apresentam alguns pontos de dissemelhança; uma é relativa a uma única variação na taxa de câmbio, irrepetível, a outra, a uma série de repetidas variações. Contudo, também apresentam semelhanças bastante vincadas; ambas dizem respeito, para qualquer potencial aplicação do mecanismo em causa, ao caso particular duma moeda ou duma unidade monetária trocada a uma taxa diferente da que prevalecia anteriormente, e esta é a verdadeira essência do mecanismo.

44. O Conselho observa, a meu ver correctamente, que no que respeita à transição do velho regime para o novo, o primeiro passo consiste em determinar para todas as moedas se teve lugar uma reavaliação sensível e a única diferença de tratamento depende da questão de saber se foi ou não esse o caso. Consequentemente, não há violação do princípio da igualdade de tratamento. (Contudo, após a transição, há uma clara diferença entre a situação das moedas que podem continuar a flutuar em relação ao euro e a situação das unidades monetárias que têm uma taxa de conversão irrevogavelmente fixa. Consequentemente, pode justificar-se uma diferença de tratamento numa fase posterior).

45. Além disso, concordo com a Comissão em que nada no Regulamento n.º 942/98 dá a entender que o limiar dos 2,6% se

destinava a prevenir a especulação monetária; pelo contrário, afirma-se claramente no quinto considerando que a intenção foi «limitar o risco de compensações excessivas em caso de pequenas reavaliações sensíveis» (um objectivo que poderia ser igualmente válido nas circunstâncias da transição) e que essa limitação tomou em conta o facto de, por aplicação do artigo 4.º do Regulamento n.º 3813/92 [16], a baixa de taxa de conversão agrícola não poder cair abaixo de 2.56% (esta consideração manteve-se válida em 1 de Janeiro de 1999). Também não se comprovou, através de elementos externos, que preocupações de especulação monetária tenham sido um factor na introdução do limiar dos 2,6%.

46. Deve ser também rejeitado o argumento adicional de que uma reavaliação inferior a 2,6% em 1 de Janeiro de 1999 está para sempre «perdida» para os Estados-Membros participantes, considerando que possa posteriormente superar o limiar e dar lugar a ajuda compensatória para os agricultores dos Estados não participantes. Por um lado, é precisamente pelo facto de a reavaliação não poder aumentar nos Estados participantes que não pode ser paga nenhuma ajuda compensatória; por outro lado, o Conselho afirmou na audiência que o mecanismo não pode funcionar dessa forma cumulativa para os Estados não participantes. Em qualquer caso, pode certamente funcionar em sentido contrário — nos termos do segundo parágrafo do artigo 2.º do Regulamento n.º 2800/98 o montante máximo de ajuda que pode ser pago nesses Estados pode ser «reduzido ou anulado» em resultado da evolução das taxas de câmbio.

47. A República Italiana alega igualmente a aplicação injustificada dum tratamento diferente a situações similares: afirma que quer o euro quer as moedas dos Estados não participantes flutuam em relação ao dólar com os mesmos efeitos sobre os rendimentos agrícolas, mas apenas os agricultores nos Estados não participantes podem receber ajuda compensatória em relação a essas flutuações. Afirma, inclusive, que o dólar representa um valor «real» e que as taxas de câmbio do dólar determinam as taxas de conversão agrícolas para os Estados não participantes.

48. Penso que estas afirmações não foram comprovadas. Nada existe em nenhum dos regulamentos que faça depender qualquer montante ou ajustamento das variações de qualquer taxa de câmbio com o dólar, nem existem bases para considerar esta moeda como o padrão para medir as variações nos rendimentos agrícolas europeus. O facto de o antecessor do euro, a unidade agrícola de conta, se ter baseado originariamente no valor em ouro do dólar tem um interesse puramente histórico para o regime agrimonetário actual. A queda do euro em relação ao dólar pode seguramente ter tido algum

16 — V. acima o n.º 12.

efeito (nem sempre adverso) sobre os rendimentos agrícolas na Europa, mas os regulamentos contestados tratam unicamente das variações nas taxas de câmbio entre moedas comunitárias.

49. Consequentemente, parece-me que não se produziu nenhuma prova plausível duma violação do princípio da igualdade de tratamento, considerado em termos gerais ou na sua manifestação específica no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado.

50. Além disso, tal como o Conselho e a Comissão observam, os argumentos aduzidos pela República Italiana parecem relacionar-se na realidade com opções políticas, o que não é propriamente matéria para ser apreciada pelo Tribunal de Justiça. Existe abundante jurisprudência no sentido de que em situações económicas complexas o legislador comunitário goza de uma liberdade de apreciação significativa e o Tribunal de Justiça, ao examinar a legalidade do exercício dessa liberdade, não pode substituir as suas apreciações na matéria às do legislador, devendo limitar-se a examinar se estas últimas estão viciadas de erro manifesto ou de desvio de poder [17]. No que concerne ao primeiro fundamento, não existe sequer nenhuma alegação de erro manifesto ou desvio de poder.

— Segundo e terceiro fundamentos: ilegalidade da diferença de tratamento entre sectores agrícolas no que respeita ao montante máximo da ajuda compensatória

51. De acordo com estes dois argumentos, que podem ser apreciados conjuntamente, a República Italiana alega no essencial que o montante máximo da ajuda compensatória para os sectores agrícolas abrangidos no artigo 5.° do Regulamento n.° 2799/98 (e no artigo 3.° do Regulamento n.° 2800/98) é calculado de tal modo que é mais elevado do que o previsto pelo artigo 4.° do Regulamento n.° 2799/98 (e artigo 2.° do Regulamento n.° 2800/98). Neste último caso, é concedido um tratamento mais favorável aos sectores que beneficiam de ajuda directa. Os sectores menos favorecidos são, além disso, predominantemente mediterrânicos (azeite, tabaco, vinho, etc.).

52. Das normas indicadas tal como acima as resumi [18] parece que de acordo com o artigo 4.° do Regulamento n.° 2799/98, em alguns sectores — cereais, beterrabas sacarinas, leite e produtos lácteos e carne de bovino — um factor do cálculo é a produção agrícola total em cada sector no Estado-Membro em causa, ao passo que nos outros sectores apenas a produção vendida no âmbito de contratos que impõem um preço mínimo é tomada em conta. Isto parece querer dizer que neste

17 — V. como exemplo recente, o acórdão de 14 de Dezembro de 2000, Itália/Comissão (C-99/99, Colect., p. I-11535, n.° 26).

18 — V. acima os n.os 20 a 32, em particular o n.° 24.

último caso é autorizada uma ajuda compensatória inferior.

53. Existem além disso duas diferenças entre as regras aplicáveis no contexto do artigo 4.° e as que são aplicáveis no contexto do artigo 5.° do Regulamento n.° 2799/98. Relativamente aos preços e montantes abrangidos pelo artigo 4.°, não é concedida qualquer ajuda para a parte do montante máximo que não exceder 2,6% de reavaliação sensível, uma condição que não se aplica nos casos previstos pelo artigo 5.° E nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 2800/98, que aplica o artigo 5.° do Regulamento n.° 2799/98 às medidas transitórias, a contribuição da Comunidade para o financiamento da ajuda é excepcionalmente de 100% para o primeiro ano, quando comparada com os 50% em todos os outros casos.

54. A República Italiana alega de novo violação dos artigos 39.° e 40.° do Tratado e dos princípios da igualdade de tratamento e da proporcionalidade, acrescentando uma alegação adicional de insuficiência de fundamentação e desvio de poder. No essencial, a República Italiana não vê porque razão deverá haver qualquer distinção entre sectores agrícolas e afirma que os sectores visados pelo artigo 5.° do Regulamento n.° 2799/98 correspondem em larga medida aos que foram anteriormente tratados de forma separada por razões sócio-económicas não relacionadas com a transição para o euro.

55. A Comissão indica que os métodos usados para o cálculo da perda forfetária são idênticos àqueles que provaram a sua eficácia durante largos anos — o tratamento específico das categorias visadas no artigo 5.° remonta ao artigo 7.° do Regulamento n.° 3813/92 — e observa que o Governo italiano não apresentou dados que sustentem a sua alegação dum efeito discriminatório. A finalidade, tal como enunciada no quarto considerando do preâmbulo do Regulamento n.° 2799/98, é a de compensar a diminuição dos rendimentos agrícolas que podem resultar, em certas condições, duma reavaliação monetária importante. Contudo, tais reavaliações têm um efeito mais sensível quando se trata de ajuda directa (uma vez que têm um efeito imediato no montante da ajuda, que representa uma parte significativa dos rendimentos agrícolas) do que quando se trata de ajudas indirectas e, nesta última categoria, um efeito mais sensível em alguns sectores (tal como o sector dos cereais, onde os preços de mercado seguem de perto os preços de intervenção) do que noutros (por exemplo, o sector vinícola, no qual os preços do vinho e de destilação são muito diferentes). Consequentemente, justifica-se calcular o montante máximo de ajuda compensatória de modo diferente, por forma a ter em conta estes diferentes efeitos.

56. Além disso, a Comissão refere que o conceito de sectores agrícolas «mediterrânicos» é enganador: a Itália tem produção agrícola em sectores não abrangidos pelo artigo 5.° do Regulamento n.° 2799/98 e todos os Estados-Membros têm produção nos sectores abrangidos por essa disposição. Mesmo que houvesse alguma discriminação contra a agricultura mediterrâ-

nica, só poderia afectar a Itália, como Estado-Membro participante, em relação ao regime transitório previsto no Regulamento n.º 2800/98.

57. Quanto aos outros fundamentos de ilegalidade invocados, quer o Conselho quer a Comissão assinalam essencialmente a ausência de prova nos autos e a margem de discricionariedade que assiste ao legislador comunitário na apreciação de situações económicas complexas.

58. Só posso estar de acordo com o Conselho e com a Comissão: a República Italiana não provou nenhuma das suas arguições.

59. É evidente que a política agrícola comum nunca foi nem nunca poderá ser uma questão de «tamanho único». As diferenças que apresentam os mercados requerem diferentes abordagens e o tipo de ajustamento necessário para compensar as flutuações da taxa de câmbio necessariamente irá variar em função do tipo de ajuda e da forma como é recebida pelos agricultores, como a Comissão convincentemente explicou.

60. Esta necessidade de diferenças de tratamento é referida nos quarto e quinto considerandos do Regulamento n.º 2799/98, que enuncia, respectivamente que «em caso de reavaliação monetária importante susceptível de afectar os preços e montantes que não sejam ajudas directas, os rendimentos agrícolas podem, em determinadas condições, sofrer uma diminuição» e que «o efeito de reavaliações monetárias importantes no nível em moeda nacional de determinadas ajudas directas deve poder ser compensado segundo regras específicas adaptadas à natureza dessas ajudas».

61. É verdade que o preâmbulo não dá uma justificação precisa para cada uma das opções legislativas adoptadas; contudo, não considero que tal omissão constitua uma falta de fundamentação, em especial porque a distinção entre as categorias abrangidas, respectivamente, pelos artigos 4.º e 5.º do Regulamento n.º 2799/98 já resultava do Regulamento n.º 3813/92 e os diferentes métodos de cálculo previstos no artigo 4.º do Regulamento n.º 2799/98 figuravam já no Regulamento n.º 724/97. Pode simplesmente observar-se que o respeito da obrigação de fundamentar deve ser apreciado à luz de todo o contexto e que quando uma medida revela o objectivo essencial pretendido, não é necessário apresentar uma fundamentação específica para cada uma das escolhas técnicas efectuadas [19].

19 — V., por exemplo, o acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/Conselho (C-122/94, Colect., p. I-881, n.º 29).

62. Neste contexto, a República Italiana não explicou porque é que as diferentes regras particulares aplicadas no passado para responder às flutuações da taxa de câmbio deixaram de ser apropriadas para lidar com as variações ocasionadas pela introdução do euro, que eram da mesma natureza.

63. Visto que, além disso, a alegação de desvio de poder não é de forma alguma fundamentada nas alegações da República Italiana, concluo que os seus segundo e terceiro fundamentos de direito devem igualmente ser rejeitados.

Os regulamentos da Comissão

64. Uma vez que a República Italiana não expôs nenhum argumento independente quanto à validade dos Regulamentos n.^{os} 2808/98 e 2813/98, o seu pedido de anulação pode ser julgado improcedente sem que haja alguma necessidade de apreciar se é inadmissível, como sustenta a Comissão.

Conclusão

65. Nestes termos, sou da opinião de que o Tribunal de Justiça deve:

1) negar provimento ao recurso e

2) condenar a República Italiana nas despesas.