CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL ELEANOR SHARPSTON apresentadas em 16 de Março de 2006 [1]

I — Introdução

1. Pelo presente recurso interposto ao abrigo do artigo 230.º CE, o Reino de Espanha impugna o novo regime de apoio comunitário ao algodão adoptado pelo Regulamento (CE) n.º 864/2004 do Conselho [2] (a seguir «regulamento impugnado») e inserido no regulamento «horizontal» principal, o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho [3], que inclui as chamadas reformas MacSharry à Política Agrícola Comum (a seguir «PAC»).

2. Essencialmente, o Reino de Espanha afirma que o novo sistema de apoio irá produzir efeitos contrários aos objectivos declarados de apoiar a produção de algodão e de garantir que o algodão não é afastado por outras culturas nas regiões em que é importante para a economia agrícola — objectivos consagrados no Protocolo n.º 4 anexo ao acto de adesão da Grécia à Comunidade Europeia (a seguir «Protocolo n.º 4») [4], subsequentemente alargado à Espanha e a Portugal quando estes dois países se tornaram Estados-Membros em 1986 [5], e no preâmbulo ao regulamento impugnado. A Espanha afirma que é provável que o novo sistema, pelo contrário, incentive os agricultores a abandonar a produção de algodão em benefício de culturas concorrentes, com consequências profundamente prejudiciais para as regiões agrícolas dependentes do algodão.

3. O referido regulamento é impugnado com base em quatro argumentos: (1) violação das disposições do Protocolo n.º 4, (2) violação

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento (CE) n.º 864/2004 do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, e que o adapta por força da adesão da República Checa, da Estónia, de Chipre, da Letónia, da Lituânia, da Hungria, de Malta, da Polónia, da Eslovénia, e da Eslováquia à União Europeia (JO L 161, p. 48).

3 — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo 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).

4 — Documentos relativos à adesão da República Helénica às Comunidades Europeias, acto relativo às condições de adesão da República Helénica e às alterações aos tratados e Protocolo n.º 4 sobre o algodão (JO 1979, L 291, p. 174).

5 — Documentos relativos à adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa às Comunidades Europeias, acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às alterações aos tratados e Protocolo n.º 14 sobre o algodão (JO 1985, L 302, p. 436).

de formalidades essenciais por falta ou inadequação de fundamentação, (3) desvio de poder e (4) violação de princípios fundamentais, mais especificamente, dos princípios da proporcionalidade e da confiança legítima.

II — Enquadramento

A — *Regime inicial de apoio comunitário ao algodão*

4. Reconhecendo a grande importância que a produção de algodão representava para a economia grega, quando a Grécia aderiu à Comunidade Europeia em 1980, o Protocolo n.º 4 estabeleceu um sistema de apoio comunitário ao algodão.

5. De acordo com o n.º 2 do Protocolo n.º 4, o regime de apoio visa «em especial [...] promover a produção de algodão nas regiões da Comunidade onde seja importante para a economia agrícola[,] permitir um rendimento equitativo aos produtores em causa [e] estabilizar o mercado mediante a melhoria das estruturas ao nível da oferta e da comercialização».

6. O n.º 3 do Protocolo n.º 4 estabelece que esse regime «inclui a concessão de um auxílio à produção».

7. O n.º 11 do Protocolo n.º 4, na sua versão original, incumbia o Conselho de analisar o funcionamento do regime de apoio ao algodão e atribuía-lhe competência para modificar tal regime. Com base nesse número, o Conselho modificou o regime em várias ocasiões.

8. A sexta alteração ao regime foi efectuada em 2001 pelo Regulamento (CE) n.º 1050/2001 do Conselho [6]. Nessa ocasião, a Comissão considerou que o dispositivo legislativo relativo ao regime comunitário do algodão se tinha tornado «particularmente complexo e, com vista a uma simplificação [do regime], [era] conveniente reduzir ao essencial as disposições previstas no protocolo e reunir as outras medidas legislativas num único regulamento do Conselho» [7]. O Regulamento n.º 1050/2001 revogou assim, entre outros, o n.º 11 do Protocolo n.º 4 e substituiu-o por uma nova disposição de atribuição de competências (o actual n.º 6 do Protocolo n.º 4), que estabelece que «[o]

6 — Regulamento (CE) n.º 1050/2001 do Conselho, de 22 de Maio de 2001, que adapta, pela sexta vez, o regime de ajuda ao algodão instituído pelo Protocolo n.º 4 anexo ao acto de adesão da Grécia (JO L 148, p. 1).

7 — Proposta de regulamento do Conselho que adapta pela sexta vez o regime de ajuda instituído pelo Protocolo n.º 4 anexo ao acto de adesão da Grécia [COM (1999) 492 final, p. 2]. Tal fundamentação foi também reflectida no segundo considerando do preâmbulo ao Regulamento n.º 1050/2001 do Conselho.

Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, decidirá das adaptações necessárias do regime instituído no presente Protocolo e adoptará as regras de base necessárias à execução das disposições previstas no presente protocolo».

B — *O regime de apoio de 2001*

9. No mesmo dia, e com base no novo sexto parágrafo do Protocolo n.º 4, o Regulamento (CE) n.º 1051/2001 do Conselho [8] (a seguir «Regulamento n.º 1051/2001») foi aprovado. Esse regulamento estabeleceu o regime de apoio ao algodão que operou desde 2001 até que foi substituído pelo regime impugnado que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2006. Por facilidade, referir-me-ei a este regime de apoio como o «regime de apoio de 2001».

10. Ao abrigo do regime de apoio de 2001, o auxílio à produção de algodão consistia inteiramente em «apoio não dissociado» — isto é, apoio associado à efectiva produção de algodão não descaroçado de uma qualidade padrão (especificada). A ajuda não era, porém, paga directamente aos produtores de algodão. Ao invés, o papel central no regime de apoio era desempenhado pelas empresas de descaroçamento. As empresas de descaroçamento eram as beneficiárias directas da ajuda comunitária [9].

11. As empresas de descaroçamento aplicam o primeiro processamento industrial ao algodão colhido, separando as fibras de algodão das cápsulas e sementes. Os agricultores de algodão obtinham uma ajuda de um montante fixo por tonelada de algodão não descaroçado vendido a empresas de descaroçamento, uma vez que estas eram obrigadas a pagar um preço mínimo estabelecido pelo regulamento. As empresas de descaroçamento recebiam por sua vez um montante de auxílio variável por tonelada, dependendo das flutuações dos preços no mercado mundial. Quando os preços mundiais fossem baixos, a subvenção ao preço aumentaria e vice-versa. Em qualquer dos casos, porém, as empresas de descaroçamento poderiam praticar preços a par dos preços do mercado mundial. O regime isolou assim os produtores comunitários de algodão das flutuações dos preços do mercado mundial enquanto permitia às empresas comunitárias de descaroçamento produzir fibras de algodão a preços competitivos e, não obstante, obter lucro.

12. O regime de apoio de 2001 visava assim proteger os agricultores de algodão e as

8 — Regulamento (CE) n.º 1051/2001 do Conselho, de 22 de Maio de 2001, relativo à ajuda à produção de algodão (JO L 148, p. 3).

9 — Artigos 10.º a 12.º do Regulamento n.º 1051/2001.

empresas de descaroçamento. Tal intenção reflectia-se no quarto considerando do Regulamento n.º 1051/2001 que determinava que o regime de apoio aos preços deveria «permitir aos 'operadores' o desenvolvimento de programas de produção *e detransformação* a médio prazo» [10].

C — *A reforma da PAC de 2003*

13. As reformas MacSharry, acordadas pelos Ministros da Agricultura da UE na reunião do Conselho no Luxemburgo, em 26 de Junho de 2003, deram origem a uma reforma geral abrangente da PAC. O princípio orientador foi o de mudar de uma política de preços e ajuda à produção de culturas específicas para uma política de apoio directo aos rendimentos dos agricultores.

14. O Regulamento n.º 1782/2003 implementou apropriadamente a reforma da PAC para diversos produtos agrícolas. A partir de Outubro de 2003, a maioria das ajudas aos agricultores ao abrigo da PAC passaram a ser «dissociadas»: isto é, os agricultores recebem um único pagamento agrícola *não* associado à produção de culturas específicas. O motivo subjacente à alteração da política é o de proporcionar aos agricultores uma maior liberdade para decidir qual a utilização mais eficaz para os seus terrenos agrícolas, enquanto ao mesmo tempo se lhes garante um rendimento mínimo [11]. As reformas procuraram também aumentar a competitividade, fortalecer a orientação para o mercado, melhorar o respeito pelo ambiente, estabilizar os rendimentos e reflectir uma maior consideração pela situação dos produtores de regiões menos favorecidas [12].

15. Através de uma excepção a esse princípio geral, no caso de determinadas culturas (entre as quais o algodão) o apoio dissociado seria complementado por um determinado montante de «apoio não dissociado» (isto é, apoio associado à efectiva produção dessa cultura). As normas específicas aplicáveis ao regime de apoio para essas culturas, incluindo o algodão, foram introduzidas como alterações ao Regulamento n.º 1782/2003 pelo regulamento impugnado.

10 — O sublinhado é meu.

11 — Vigésimo oitavo considerando do preâmbulo ao Regulamento n.º 1782/2003.

12 — V. Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Criação de um modelo agrícola sustentável para a Europa através da PAC reformada - os sectores do tabaco, do azeite, do algodão e do açúcar» [COM (2003) 554 final, p. 2].

D — *O Regulamento n.º 1782/2003, alterado pelo regulamento impugnado*

1. Historial legislativo

16. De forma a avaliar a impugnação da Espanha de forma adequada, é necessário traçar abreviadamente o historial legislativo do Regulamento impugnado, adoptado nos termos do artigo 37.º, n.º 2, CE e do sexto parágrafo do Protocolo n.º 4, que determinam a adopção do procedimento de consulta.

17. A proposta da Comissão [13] visava proporcionar eficácia à reforma da PAC, entre outros, no sector do algodão. Foi assim dada prioridade «ao rendimento dos produtores e não ao apoio à produção, através da transferência de uma parte significativa das despesas actualmente ligadas à produção para o regime de pagamento único estabelecido pelo novo regulamento horizontal [Regulamento n.º 1782/2003]» [14]. Porém, a proposta teve em consideração as possíveis consequências da total dissociação no sector do algodão, em especial o risco de a produção de algodão poder ser abandonada. Por esse motivo, a Comissão propôs que parte das ajudas continuasse a ser não dissociada [15].

18. A Comissão calculou que as despesas comunitárias ligadas à produção no período de referência de 2000-2002, a ser divididas entre o pagamento único e as novas ajudas à produção, ascenderiam ao montante de 695,8 milhões de euros [16]. De forma a garantir que as condições económicas permitissem a continuação da actividade no sector do algodão e para tornar o algodão atractivo em relação a outras culturas arvenses concorrentes, a Comissão propôs que 40% do orçamento fosse aplicado às novas ajudas (não dissociadas) à produção por hectare [17]. A proposta definiu também a área máxima elegível por Estado-Membro. Tal resultou, para a Espanha, numa ajuda directa à produção (não dissociada) de 898 euros por hectare elegível. O saldo do orçamento, de 60%, seria aplicado no regime de pagamento único de acordo com o Regulamento n.º 1782/2003.

19. Finalmente, de forma a compensar quaisquer reestruturações consequentes que a reforma pudesse exigir, a Comissão propôs que aproximadamente 103 milhões de euros fossem transferidos para a reestruturação

13 — Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores [COM (2003) 698 final].

14 — COM (2003) 698 final, p. 2.

15 — *Ibidem*.

16 — Para uma descrição detalhada da forma pela qual a Comissão calculou esse valor, ver COM (2003) 698 final, pp. 2 a 4.

17 — *Idem*, p. 3.

sectorial no contexto das medidas de desenvolvimento agrícola ao abrigo do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA») [18].

20. Na sua resolução legislativa sobre a proposta da Comissão, o Parlamento Europeu sugeriu alterações substanciais à divisão proposta entre apoio não dissociado e dissociado. Propôs que «cada Estado-Membro [tivesse] a possibilidade de estabelecer até 80%» da parte nacional da ajuda de que os produtores tivessem beneficiado directamente a pagamentos específicos por cultura, isto é, enquanto apoio não dissociado. Os «20%» remanescentes deveriam ser disponibilizados para o regime de pagamento único [19].

21. O parecer emitido pelo Comité Económico e Social Europeu (a seguir «CESE») foi também profundamente crítico em relação à proposta da Comissão, tanto em geral como no respeitante ao regime de apoio proposto para o algodão. Propunha uma «série de análises específicas» a «levar a cabo por sector e região, sobre os possíveis efeitos dos diferentes graus de dissociação das ajudas (sobre o mercado, o território, o emprego, o ambiente, etc.) antes de se proceder a qualquer alteração dos actuais regimes» [20] e assinalou o facto de a proposta da Comissão não «realizar previamente um estudo de impacto, como no caso dos sectores reformados em Junho de 2003 e do sector do tabaco» [21].

22. A Comissão não aceitou as alterações propostas. Nem levou a cabo qualquer estudo de impacto. O Conselho alterou as percentagens de divisão entre apoio dissociado e não dissociado de 60%:40% para 65%:35%. Reduziu o apoio global ao desenvolvimento rural para reestruturação ao abrigo do FEOGA de 103 milhões de euros para 22 milhões de euros e alterou as áreas elegíveis por Estado-Membro [22]. Adoptou, seguidamente, o regulamento impugnado.

2. O regulamento impugnado tal como foi adoptado

23. O preâmbulo do regulamento impugnado reflecte inicialmente o princípio pri-

18 — *Idem*, p. 5. A ajuda adicional de 103 milhões de euros deveria ser utilizada de acordo com o Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao apoio do FEOGA ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos (JO L 160, p. 80).

19 — Resolução Legislativa do Parlamento Europeu sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores (JO 2004, C 102E, p. 601, pp. 604 e 605).

20 — Parecer do CESE sobre a Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, (JO 2004, C 110, p. 116, ponto 2.10).

21 — *Idem*, ponto 5.8. Por facilidade, tal como o CESE, passarei a referir estes estudos preliminares como «estudos de impacto».

22 — No caso da Espanha, a área elegível total foi reduzida de 85 000 para 70 000 hectares.

mordial da reforma da PAC, nomeadamente, o de as ajudas ao algodão, azeite, tabaco em rama e lúpulo, tal como as ajudas a outros produtos, deverem ser, em princípio, dissociadas e transformadas num pagamento único de apoio aos rendimentos dos agricultores [23].

24. Porém, os considerandos prosseguem afirmando, no que respeita ao algodão, que uma vez que «a plena integração do regime de apoio actualmente em vigor no sector do algodão no regime de pagamento único implicaria um risco elevado de perturbações da produção nas regiões comunitárias produtoras de algodão [...] convém que uma parte do apoio continue ligada ao cultivo do algodão através de um pagamento específico por hectare elegível. O montante desse pagamento deve ser calculado de forma a garantir condições económicas que, em regiões propícias a essa cultura, permitam prosseguir a actividade no sector do algodão e impedir que a cultura do algodão seja suplantada por outras culturas» [24].

25. O preâmbulo afirma que, para atingir tal objectivo, 65% da quota nacional de ajuda que os agricultores de algodão recebiam indirectamente ao abrigo do anterior regime de apoio passaria a ser dissociada e transformada num pagamento agrícola único, pagável a qualquer agricultor elegível [25]. Os remanescentes 35% seriam ainda não dissociados, isto é, associados à cultura de algodão, mas calculados como um montante por hectare de terreno elegível [26].

26. O artigo 1.º, n.º 20, do regulamento impugnado introduziu um novo capítulo 10-A, intitulado «Pagamento específico para o algodão», no título IV do Regulamento n.º 1782/2003. Os artigos 110.º-A a 110.º-F desse capítulo estabelecem as disposições principais relativas ao novo sistema de apoio ao algodão.

27. Para além do montante de apoio dissociado a que qualquer agricultor elegível tem direito ao abrigo do título III do Regulamento n.º 1782/2003, o artigo 110.º-B estabelece assim as condições do pagamento do apoio «não dissociado», pago com referência a hectares de superfície elegível. A elegibilidade baseia-se no facto de as terras serem «terras agrícolas que beneficiem de uma autorização do Estado-Membro para a produção de algodão, semeadas com varie-

23 — Primeiro e segundo considerandos do preâmbulo.

24 — Quinto considerando.

25 — Sexto considerando. Os critérios de elegibilidade e o mecanismo de implementação do pagamento único são regidos pelo título III do Regulamento n.º 1782/2003.

26 — Quinto considerando. Essa percentagem determinava em resultado o montante de ajuda por hectare elegível estabelecida pelo artigo 110.º-C do Regulamento n.º 1782/2003, tal como foi introduzido pelo artigo 1.º, n.º 20, do regulamento impugnado.

dades autorizadas e mantidas pelo menos até à abertura das cápsulas [27] em condições de crescimento normais».

28. O artigo 110.°-C, n.° 1, fixa a área total elegível para apoio a cada um dos Estados-Membros produtores (para a Espanha, um total de 70 000 hectares). O artigo 110.°-C, n.° 2, fixa o montante de ajudas a pagar por hectare elegível (no caso de Espanha, 1 039 EUR).

29. Todos os pagamentos serão, além disso, efectuados directamente aos agricultores de algodão. Deixam de ser pagos através da intermediação das empresas de descaroçamento [28].

30. Finalmente, o artigo 1.°, n.° 22, do regulamento impugnado adicionou um novo título IV B ao Regulamento n.° 1782/2003, com a epígrafe «Transferências financeiras». Esse título contém um novo artigo 143.°-D, de acordo com o qual, «a partir do exercício orçamental de 2007, ficará disponível, por ano civil, um montante de 22 milhões de euros» a título de apoio comunitário suplementar às medidas a favor das regiões produtoras de algodão para compensação de qualquer reestruturação que o novo regime de apoio possa determinar nessas regiões [29].

III — Apreciação

A — *Primeiro fundamento: alegada violação do Protocolo n.° 4*

31. O Reino de Espanha afirma que estabelecendo a abertura das cápsulas, em vez da colheita, como o momento determinante para que as terras agrícolas semeadas com algodão se tornem elegíveis para as ajudas, o novo artigo 110.°-B do Regulamento n.° 1782/2003 viola os requisitos do terceiro parágrafo do Protocolo n.° 4. No essencial, a Espanha alega que tanto a interpretação literal como a sistemática do Protocolo n.° 4 levam à conclusão de que, para que um regime de apoio seja considerado um «apoio à produção de algodão» no sentido do terceiro parágrafo, o algodão deve ser colhido.

27 — A abertura das cápsulas refere-se ao momento em que a cápsula (ou casulo) que contém as sementes de algodão se abre e as fibras de algodão que crescem à volta das sementes, designadas como linter, se tornam visíveis.

28 — Os novos artigos 110.°-A e 110.°-F do Regulamento n.° 1782/2003, tal como foram introduzidos pelo artigo 1.°, n.° 20, do regulamento impugnado.

29 — V. vigésimo segundo considerando do regulamento impugnado. Este apoio adicional deverá ser utilizado nos termos do Regulamento n.° 1257/1999, já referido na nota 18.

32. Os argumentos do Reino de Espanha neste aspecto podem ser resumidos nos seguintes termos. O requisito-chave do terceiro parágrafo do Protocolo n.º 4 é o de o sistema comunitário de apoio ao algodão dever incluir «um apoio à produção». «Produção» significa implicitamente que o algodão não deve apenas atingir o estado de abertura das cápsulas. Deve também ser colhido. Caso contrário, a «produção» *strictu sensu* de algodão não tem lugar.

33. Esta análise é suportada pelo facto de o preâmbulo ao Protocolo n.º 4 referir a importância do algodão enquanto matéria-prima. Apenas o algodão colhido pode ser sujeito a transformação industrial. Assim, apenas o algodão colhido pode ser qualificado como matéria-prima.

34. Para além disso, o n.º 1 do Protocolo n.º 4 [30] afirma que o protocolo «diz respeito ao algodão não cardado nem penteado, da subposição 5201 00 da Nomenclatura Combinada». Tal apenas fará sentido se o protocolo se referir ao algodão colhido.

35. O Reino de Espanha argumenta ainda que é um princípio geral de Direito Civil comum a diversos Estados-Membros [31] que os frutos naturais não possam ser considerados «produtos» até que sejam separados da planta em que crescem: isto é, até que sejam colhidos. O mesmo se aplica ao algodão.

36. Finalmente, o Reino de Espanha invoca um argumento linguístico baseado no texto espanhol do regulamento impugnado. O quinto considerando determina que «uma parte do apoio continue ligada ao cultivo do algodão» (sublinhado no original da petição); e o capítulo 10-A do título IV intitula-se (na sua versão espanhola) «apoio específico ao cultivo» (em vez de à «produção») de algodão. O Reino de Espanha afirma que produção e cultivo não são sinónimos. Enquanto que a produção pode ser equiparada à colheita, não pode ser equiparada ao cultivo. O regulamento impugnado viola, assim, o Protocolo n.º 4.

37. Não partilho da interpretação da Espanha do Protocolo n.º 4.

38. Tal como o Conselho correctamente afirma, o n.º 3 da versão actual do Protocolo

30 — Alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 4006/87 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1987, que altera o Protocolo n.º 4 relativo ao algodão (JO 1987, L 377, p. 49) de forma a harmonizar as descrições de bens e números de posição pautal que são referidos no Protocolo n.º 4 com a Nomenclatura Combinada das mercadorias baseada no Sistema Harmonizado introduzido pelo Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho (JO 1987, L 256, p. 1), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 3985/87 (JO 1987, L 376, p. 1).

31 — A Espanha refere-se aos Códigos Civis espanhol, italiano, belga e francês.

n.º 4 estabelece simplesmente, sem qualquer outra reserva, que o sistema de apoio «incluirá a atribuição de uma ajuda à produção». O Protocolo n.º 4 não contém qualquer requisito expresso a partir do qual se possa deduzir que o sistema de apoio e a correspondente ajuda à produção sejam dependentes da efectiva colheita do algodão. Para além disso, o novo sexto parágrafo do Protocolo n.º 4 introduzido pelo Regulamento n.º 1050/2001 atribuiu competência ao Conselho para decidir em matéria de alterações necessárias e para adoptar as normas *gerais* para execução das disposições do protocolo. O Conselho recebeu assim uma ampla margem de discricionariedade relativamente à forma de organização das ajudas à «produção de algodão». A única restrição ao exercício de tal competência resultante do Protocolo n.º 4 é a óbvia: as normas adoptadas devem ser adequadas à prossecução dos objectivos estabelecidos no n.º 2.

39. Na falta de qualquer estipulação no Protocolo n.º 4 no sentido de que a produção de algodão se refira a algodão colhido, não considero convincente a interpretação restritiva do Reino de Espanha. Em termos económicos, «produção» refere-se tanto ao resultado final de um processo de produção, seja ele industrial, de fabrico ou agrícola, como ao próprio processo de produção [32]. Tal como o próprio Reino de Espanha reconhece, o processo de produção é composto por diversos estágios inter-relacionados. Do meu ponto de vista, o apoio à produção pode consistir em apoio atribuído a qualquer desses estágios incluindo o «cultivo», ainda que a atribuição desse apoio não dependa da obtenção de uma matéria-prima para venda no mercado.

40. Uma vez que o conceito de apoio à produção no Protocolo n.º 4 envolve o apoio atribuído para auxiliar qualquer das fases de crescimento, e por isso de produção, de algodão, o facto de, para efeitos de Direito Civil, um «fruto» não obter existência legal até que se separe da respectiva planta não põe em causa esse raciocínio.

41. Nem aceito que a referência no preâmbulo do Protocolo n.º 4 à «importância do algodão enquanto matéria-prima» implique necessariamente que o Protocolo n.º 4 se refere apenas ao algodão colhido. O considerando em que o Reino de Espanha se apoia, citado na íntegra, refere que, «[r]econhecendo que, dada a importância do algodão como matéria-prima, o regime das trocas comerciais com países terceiros não deve ser afectado». Tomada dentro do contexto, a referência à importância do algodão como matéria-prima parece-me enfatizar o facto de que, qualquer que seja o regime de apoio adoptado, não deverão existir efeitos (adversos) no comércio com

32 — De acordo como o *Shorter Oxford English Dictionary*, «produção» significa tanto a «acção ou um acto de produzir, fazer ou causar alguma coisa» como «alguma coisa que é produzida por uma acção, processo». O que é igualmente verdadeiro em espanhol. De acordo com o *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, «produção» significa tanto o «acto de produzir» como «a coisa produzida».

países terceiros. Não consigo entender como pode isso plausivelmente significar que apenas o algodão colhido é abrangido pelo Protocolo n.º 4 [33].

42. No mesmo sentido, a invocação feita pelo Reino de Espanha de uma interpretação estritamente textual da referência a «algodão não cardado nem penteado abrangido pela subposição 5201 00 da Nomenclatura Combinada» no primeiro parágrafo do Protocolo n.º 4 não leva este argumento muito mais longe. Essa referência não exclui necessariamente o algodão que não tenha sido colhido do âmbito de aplicação do Protocolo n.º 4. Os processos de pentear e cardar são os processos aplicados ao algodão colhido de forma a limpar as impurezas e fios mais pequenos das fibras de algodão que emergem da semente. O algodão no estado de abertura da cápsula é (por definição) «não penteado nem cardado». Cai assim no âmbito do primeiro parágrafo.

43. Vale a pena salientar aqui que o regime impugnado não impede os agricultores de procederem à colheita. Em vez disso, dá-lhes a opção de o fazerem ou não. A suposição subjacente é a de que fará para eles sentido em termos económicos colher se a cultura tiver atingido o estado de abertura das cápsulas «em crescimento normal» e em boas condições agrícolas e ambientais. Avaliarei se essa simples suposição é aceitável ao discutir o quarto fundamento de anulação.

44. O argumento do Reino de Espanha em relação ao quinto considerando do regulamento impugnado pode ser tratado com brevidade. Se o cultivo pode ser considerado um estádio do processo de produção, tal como aceitei anteriormente, uma ajuda ao «cultivo» pode ser equiparada a uma ajuda à produção.

45. O argumento linguístico baseado no facto de, na versão espanhola, o capítulo 10-A do regulamento impugnado se intitular «apoio específico ao cultivo» é errado por motivo diferente. É suficiente salientar que a terminologia do texto espanhol é contrariada por diversas outras versões de línguas. O mesmo capítulo intitula-se, por exemplo, «Crop specific payment for cotton» (inglês), «Pagamento específico para o algodão» (português), «Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle» (alemão), «Aide spécifique au cotton» (francês) e «Pagamento specifico per il cotone» (italiano). O Tribunal tem dado preferência às versões linguísticas que formem a maioria sempre que a interpretação daí resultante seja mais coerente com os

33 — De facto, parece-me que o sistema de 2001, que funcionava através das empresas de descaroçamento, na sua essência, representava uma subvenção ao preço permitindo que o algodão produzido na UE fosse competitivo a preços mundiais no mercado global. Isso poderá bem ter tido um efeito potencial significativamente maior no comércio com países terceiros que o novo sistema de apoio introduzido pelo regulamento impugnado.

objectivos visados pelo regulamento [34]. É este o presente caso. Uma vez que, do meu ponto de vista, o apoio ao cultivo pode ser considerado um apoio à produção, o termo «cultivo» no texto espanhol não demonstra que o novo regime viole o Protocolo n.º 4.

46. De maneira mais fundamental, parece-me que o legislador comunitário considerou possível implementar as reformas MacSharry à PAC no âmbito da estrutura das disposições e protocolos existentes do Tratado, incluindo o Protocolo n.º 4. Todo o espírito dessas reformas, com a sua ênfase na utilização de apoios dissociados (em vez de não dissociados), milita contra uma leitura do Protocolo n.º 4 de tal forma restritiva que *qualquer* dissociação viole a ligação necessária entre a ajuda atribuída e a «produção» de algodão [35].

47. O primeiro argumento para a anulação aduzido pelo Reino de Espanha é, assim, improcedente.

34 — Acórdãos de 7 de Julho de 1988, Moksel (55/87, Colect., p. 3845, n.ºs 16 e segs.), e de 17 de Outubro de 1996, Lubella (C-64/95, Colect., p. I-5105, n.º 18). Para uma análise da jurisprudência sobre a interpretação de diferentes versões linguísticas, ver conclusões da advogada-geral C. Stix-Hackl, apresentadas no processo Simutenkov (acórdão de 12 de Abril de 2005, C-265/03, Colect., p. I-2579).

35 — Por justeza se afirma que o argumento espanhol na audiência não era o de que *qualquer* dissociação fosse ilegal. Em vez disso, a Espanha argumentou que o apoio dissociado pode ser introduzido desde que o sistema no seu todo, e, em particular, o montante de apoio não dissociado ainda prestado, permita a continuação da produção de algodão nessas regiões em que seja importante para as economias locais, o que a Espanha afirmava não ser atingido pelo novo sistema.

B — *Segundo fundamento: violação de formalidades essenciais (falta ou inadequação de fundamentação)*

48. O Reino de Espanha argumenta que o Conselho não apresentou de forma adequada os fundamentos em que o regulamento impugnado se baseia. Em especial, o Conselho não explicou adequadamente porque é que o novo sistema abandona o pagamento indirecto de ajudas aos produtores através das empresas de descaroçamento em favor do pagamento directo de ajudas aos produtores. Nem o Conselho justificou a selecção do estágio de abertura das cápsulas, em vez de outro estágio no processo de produção, como o momento que determina quando é que os produtores passam a ser elegíveis para o apoio não dissociado.

49. É jurisprudência assente que «o alcance d[o dever] de fundamentação depende da natureza do acto em causa e [...], tratando-se de actos destinados a uma aplicação geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adopção e, por outro, os objectivos gerais que se propõe atingir» [36]. Além disso, «se o acto impugnado evidencia, no essencial, o objectivo prosseguido pela instituição, é

36 — Acórdão de 19 de Novembro de 1998, Espanha/Conselho (C-284/94, Colect., p. I-7309, n.º 28), e acórdão de 13 de Março de 1968, Beus (5/67, Recueil, p. 125, Colect., p. 775, n.º 95). Mais recentemente, v. acórdão de 17 de Setembro de 1998, Pontillo (C-372/96, Colect., p. I-5091, n.º 36).

excessivo pretender a fundamentação específica de cada uma das opções de natureza técnica efectuadas» [37].

50. O Tribunal considerou também que «a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo [235.º CE] deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa» [38].

51. Do meu ponto de vista, lido no seu contexto e por referência a todas as normas legais que regem a matéria, o regulamento impugnado preenche suficientemente essas condições.

52. O extenso preâmbulo ao Regulamento n.º 1782/2003 explica claramente as razões políticas para a alteração do sistema global de apoio aos agricultores ao abrigo da PAC. O vigésimo quarto e o vigésimo oitavo considerandos declaram clara e inequivocamente que o objectivo das modificações é o de implementar a mudança de um sistema de apoio à produção para um sistema de apoio directo aos rendimentos dos agricultores. Tal opção política visa aumentar a competitividade do sector agrícola europeu, e melhorar os padrões alimentares e ambientais e a produção orientada para o mercado. Esses objectivos devem ser lidos à luz da política comunitária de médio a longo prazo de redução do apoio comunitário ao sector agrícola. À luz desses objectivos, o preâmbulo também esclarece que o novo sistema visa permitir uma maior liberdade aos agricultores na escolha das suas culturas, enquanto se lhes garante um rendimento justo.

53. No que respeita ao apoio específico à produção de algodão, os considerandos quarto a sexto do regulamento impugnado explicam clara e inequivocamente porque é que a produção de algodão, em conjunto com determinadas outras culturas, deve ainda beneficiar de apoio não dissociado em complemento ao apoio dissociado no contexto da reforma da PAC [39].

54. É verdade que o preâmbulo do regulamento impugnado não oferece uma explicação detalhada sobre os motivos da definição da proporção entre apoio não dissociado e dissociado em 35%:65%. Porém, não considero que isso constitua uma falta de fundamentação.

55. A determinação da razão entre o apoio não dissociado e dissociado é uma opção técnica, e as instituições comunitárias não são obrigadas a prestar fundamentação detalhada para as opções de natureza técnica

37 — Acórdão Espanha/Conselho, já referido, n.º 30 e jurisprudência aí referida.

38 — V., em especial, acórdão de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France (C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 63).

39 — V. n.ºs 24 e 25, *supra*.

que assumem para atingir os seus objectivos declarados. Os considerandos quinto e sexto do preâmbulo do regulamento impugnado mostram que, na perspectiva do Conselho, os dois níveis de ajuda mantidos são adequados a permitir «prosseguir a actividade no sector do algodão e impedir que a cultura do algodão seja afastada por outras culturas». É possível que a perspectiva do Conselho se venha a mostrar errada. Nesse caso, porém, o erro não representaria uma inadequação na declaração dos fundamentos, mas um erro de avaliação a ser apreciado no presente caso em sede de princípio da proporcionalidade [40].

56. A posição no que respeita aos fundamentos subjacentes à escolha da fase da abertura das cápsulas (em vez de, por exemplo, a colheita) como o momento que determina a elegibilidade para a ajuda é bastante diferente. Em nenhum momento o regulamento impugnado oferece uma explicação para esta opção. O que é claramente insuficiente.

57. No geral, duvido que tal omissão tomada isoladamente seja suficientemente grave para que o Tribunal anule o regulamento impugnado por falta de fundamentação, e, desse modo, por violação de uma formalidade essencial. Essa opção é, tal como a proporção entre o apoio não dissociado e dissociado, uma opção de natureza técnica [41]. Não é uma opção totalmente inaceitável como momento determinante para o pagamento de apoio não dissociado. O legislador comunitário não é obrigado a explicar todas as opções técnicas no preâmbulo de um acto geral como o é um regulamento. No geral, parece-me mais pertinente reexaminar esta questão no contexto de avaliar se o regime instituído pelo regulamento impugnado respeita o princípio da proporcionalidade.

58. Improcede, assim, o segundo fundamento de anulação apresentado pelo Reino de Espanha.

C — *Terceiro fundamento: alegado desvio de poder*

59. O Reino de Espanha defende que, ao adoptar o regulamento impugnado com base

40 — V., por exemplo, a distinção estabelecida pelo Tribunal no acórdão de 30 de Março de 2000, VBA/Florimex e o. (C-265/97 P, Colect., p. I-2061, n.os 110 a 122).

41 — Existe, de facto, um argumento no sentido de que exigir que o algodão atinja a fase de abertura das cápsulas para determinar a elegibilidade para o apoio, mas não exigir necessariamente que seja colhido, pode ser mais eficaz em termos económicos. Se os preços mundiais para o algodão colhido e descaroçado forem demasiado baixos para justificarem a colheita da cultura de algodão, não seria razoável forçar os produtores de algodão a, ainda assim, incorrer nos custos (adicionais) de colheita para se tornarem elegíveis para o apoio comunitário. Ao escolher a abertura das cápsulas como o momento determinante, as terras agrícolas dedicadas ao algodão são mantidas em condições de aptidão para a cultura de algodão mesmo em anos em que a colheita de algodão não faz sentido em termos económicos.

no sexto parágrafo do Protocolo n.º 4, o Conselho incorre em desvio de poder. A modificação pelo Conselho do sistema de 2001 não se limitou à introdução de meros ajustamentos, tal como se previa no sexto parágrafo. Em vez disso, representou uma reforma substancial do sistema de apoio à produção de algodão. Ao utilizar o sexto parágrafo do Protocolo n.º 4 para introduzir tal reforma, o Conselho tinha em vista evitar os procedimentos especificamente estabelecidos para a alteração de normas básicas de direito comunitário, tais como as contidas no Protocolo n.º 4.

60. O Tribunal defendeu de forma consistente que «um acto só está viciado por desvio de poder se, com base em indícios objectivos, relevantes e concordantes, se verifica que ele foi adoptado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de tornear um processo especialmente previsto pelo Tratado para obviar às circunstâncias do caso em apreço» [42].

61. É manifesto que essas condições não estão preenchidas neste caso.

62. Em primeiro lugar, o n.º 6 do Protocolo n.º 4 estabelece um procedimento específico, envolvendo uma proposta da Comissão e um parecer do Parlamento Europeu e do CESE, para modificação do regime de apoio ao algodão. A Comissão e o Conselho adoptaram literalmente esse procedimento para os efeitos de se adaptar o regime de apoio ao algodão aos princípios inspiradores das reformas MacSharry da PAC. É difícil perceber como é que isso pode ser descrito como um desvio de poder.

63. Em segundo lugar, o n.º 6 e o seu predecessor n.º 11 têm sido utilizados pelo Conselho no passado para efectuar alterações substanciais ao próprio Protocolo n.º 4 [43]. Com efeito, desde a adopção dos Regulamentos n.º 1050/2001 e n.º 1051/2001, o sistema de ajudas indirectas à produção de algodão através das empresas de descaroçamento tem sido regido *não* pelas disposições do Protocolo n.º 4, mas pelos regulamentos da Comissão adoptados com base no Protocolo n.º 4. Em termos estritos, o regulamento impugnado em nada modifica o Protocolo n.º 4. Em vez disso, modifica o Regulamento n.º 1782/2003 no que respeita ao sector do algodão.

64. Nessas circunstâncias, invocar o n.º 6 para modificar o sistema comunitário de

42 — Acórdão de 13 de Novembro de 1990, FEDESA e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 24 e jurisprudência aí referida).

43 — V., por exemplo, Regulamento (CE) n.º 1553/95 do Conselho, de 29 de Junho de 1995, que altera, pela quinta vez, o sistema de apoios para o algodão introduzido pelo Protocolo n.º 4 anexo ao acto de adesão da Grécia, (JO L 148, p. 45), adoptado com base na versão anterior do n.º 11 do Protocolo n.º 4, ou Regulamento n.º 1050/2001, que foi adoptado com base no n.º 6 (v. o n.º 7, *supra*).

apoio ao algodão era a escolha mais óbvia. O Reino de Espanha não apresentou qualquer prova que demonstrasse que, assim procedendo, o Conselho prosseguia objectivos diferentes dos declarados no regulamento impugnado.

65. Não existem, assim, «indícios objectivos, relevantes e concordantes» que permitam concluir que o Conselho tenha deliberadamente utilizado o procedimento do n.º 6 do Protocolo n.º 4 com o objectivo exclusivo ou principal de atingir um fim diferente do declarado ou de evitar um procedimento especificamente prescrito no Tratado.

66. Em consequência, o terceiro fundamento de anulação é improcedente.

D — *Quarto argumento: violação de princípios fundamentais*

67. Por conveniência, tratarei primeiro dos argumentos relativos à confiança legítima e, em seguida, da tese do Reino de Espanha relativamente à proporcionalidade.

1. Confiança legítima

68. O Reino de Espanha argumenta que os operadores económicos no sector tinham motivos para esperar poder continuar a beneficiar de um sistema de apoio comunitário que não pusesse em causa a continuidade da cultura. A adopção das disposições impugnadas foi, porém, imprevisível e não foi justificada de um ponto de vista socioeconómico ou com base nos compromissos internacionais da União Europeia.

69. Estas alegações não resistem a uma análise.

70. Em primeiro lugar, as medidas impugnadas podem dificilmente ser descritas como imprevisíveis, tal como exige a jurisprudência[44]. A reforma da PAC estava na agenda política desde 1992. Em 2003, o Conselho acordou finalmente no princípio fundamental das reformas MacSharry, nomeadamente, na mudança de um regime de apoio baseado na produção e preços para um sistema que apoiasse os rendimentos dos agricultores. O Regulamento n.º 1782/2003 foi adoptado para aplicar esses princípios e reflecte-os

44 — V. acórdãos de 1 de Fevereiro de 1978, Lührs (78/77, Recueil, p. 169, Colect., p. 69, n.º 6), e de 11 de Março de 1987, Van den Bergh en Jurgens/Comissão (265/85, Colect., p. 1155, n.º 44).

claramente. Além disso, a pedido do Conselho, a Comissão emitiu uma comunicação em 2003 [45] na qual explicava como pretendia modificar o sistema de apoio ao algodão à luz dos novos princípios inspiradores da PAC. O novo regime de apoio ao algodão introduzido pelo regulamento impugnado esteve assim longe de ser inesperado ou imprevisível.

71. Além disso, a proposta original da Comissão perspectivava que o sistema de apoio de 2001 deixaria de ser aplicado após a campanha de 2004/2005, e que o novo regime de apoio seria implementado com efeitos a partir de 1 de Setembro de 2005, mas seria apenas aplicado ao algodão semeado na Primavera de 2005 [46]. De facto, o novo sistema de apoio foi adoptado em 2004, mas apenas entrou em vigor em conjunto com as outras reformas da PAC em 2006. O legislador comunitário tinha motivos para considerar este período suficiente para que os operadores económicos afectados pela alteração se adaptassem ao novo sistema. Nessas circunstâncias, os operadores económicos não podem invocar argumentos baseados na violação da sua confiança legítima quando uma medida é então adoptada [47].

72. Em segundo lugar, o Tribunal tem considerado de forma consistente que, «embora o princípio do respeito da confiança legítima se inscreva entre os princípios fundamentais da Comunidade, os operadores económicos não podem depositar uma confiança legítima na manutenção de uma situação existente, que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias, em especial num domínio como o das organizações comuns de mercado, cujo objectivo implica uma constante adaptação em função das variações da situação económica» [48].

73. O Conselho foi expressamente autorizado a efectuar ajustamentos ao sistema de apoio ao algodão (inicialmente ao abrigo do n.º 11, e subsequentemente ao abrigo do n.º 6 do Protocolo n.º 4) à luz dos desenvolvimentos económicos, sociais ou políticos. Já tinha exercido esses poderes em diversas ocasiões. Quando as instituições comunitárias beneficiam de tal margem de discricionariedade na escolha de meios, as empresas com actividade no sector do algodão não podem assim invocar um direito à manutenção da situação original ou às vantagens que obtêm dela e de que beneficiaram num determinado momento [49].

74. Improcede assim a invocação do princípio da confiança legítima feita pelo Reino de Espanha.

45 — V. nota 12, *supra*.

46 — COM (2003) 698 final, parágrafo 2.5.

47 — V., entre outros, acórdão Lührs, citado na nota 43, *supra*, n.º 6, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Outubro de 1996, Efisol/Comissão (T-336/94, Colect., p. II-1343, n.º 31).

48 — V., entre outros, acórdão de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o. (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.º 56 e jurisprudência aí referida). Neste contexto, vale a pena assinalar que o vigésimo segundo considerando do Regulamento n.º 1782/2003 já indicava que os «beneficiários não podem esperar que as condições de apoio permaneçam inalteradas, devendo estar preparados para o eventual novo exame dos regimes em função da evolução dos mercados».

49 — V., por exemplo, acórdão de 14 de Julho de 1994, Grécia/Conselho (C-353/92, Colect., p. I-3411, n.º 45 e jurisprudência aí referida).

2. Violação do princípio da proporcionalidade

75. As instituições comunitárias beneficiam de uma ampla margem de apreciação quanto aos meios adequados para atingir os objectivos visados por uma medida comunitária, em especial no que respeita à gestão dos mercados agrícolas [50]. Da mesma forma clara, devem existir limites à margem de apreciação das instituições caso se pretenda preservar a fiscalização jurisdicional sobre a legislação no sector agrícola.

76. Assim, o Tribunal afirmou também que «o princípio da proporcionalidade [...] exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida, e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos» [51].

77. A jurisprudência do Tribunal estabelece claramente que, em tais casos, a fiscalização jurisdicional deve limitar-se a examinar se as medidas são «manifestamente desapropriadas» aos objectivos visados, e não se os meios escolhidos são os únicos meios ou os melhores meios para atingir esses objectivos [52]. Quando as instituições comunitárias tenham cometido um erro manifesto de apreciação, a medida resultante será manifestamente inadequada e, por isso, contrária ao princípio da proporcionalidade [53]. Com efeito, pela sua natureza, tal erro invalida a cadeia de fundamentação que conduz à medida escolhida e vicia o exercício do poder das instituições comunitárias. Por uma questão de lógica, tal jurisprudência não pode ser interpretada no sentido de que isenta as instituições comunitárias de levar a cabo *qualquer* avaliação da adequação das medidas impugnadas aos objectivos definidos.

78. O princípio da proporcionalidade exige por vezes que as autoridades nacionais «analis[em] atentamente a possibilidade de se recorrer a medidas menos restritivas da liberdade de circulação e de só as afastar no caso de ter sido claramente demonstrad[a] a sua inadequação face ao objectivo prosseguido» [54].

79. Não considero que essa obrigação estrita possa ser automaticamente transposta para a avaliação das medidas comunitárias, e que,

50 — Acórdão de 12 de Julho de 2001, Jippes e o. (C-189/01, Colect., p. I-5689, n.º 80 e jurisprudência aí referida).

51 — *Idem*, n.º 81 e jurisprudência aí referida.

52 — *Idem*, n.ºs 82 e 83 e jurisprudência aí referida.

53 — Acórdão de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho (C-84/94, Colect., p. I-5755, n.ºs 50 a 67, em especial, n.º 58).

54 — Acórdão de 15 de Novembro de 2005, Comissão/Áustria (C-320/03, ainda não publicado na Colectânea, n.º 87). O processo referiu-se a uma medida nacional que promovia a protecção ambiental à custa da livre circulação de mercadorias.

em consequência, o mesmo grau de diligência possa ser exigido às autoridades nacionais e comunitárias na adopção de medidas legislativas. O facto de se aplicar um padrão de proporcionalidade menos rigoroso no que respeita às medidas comunitárias pode ser objecto de crítica. Porém, tal é (pelo menos em parte) justificado pelo facto de que, enquanto as medidas comunitárias são adoptadas pelo processo de decisão comunitário e têm em vista o interesse geral da Comunidade, as medidas nacionais normalmente prosseguem interesses nacionais que podem estar em conflito com os da Comunidade [55].

80. Não obstante, interpreto o princípio da proporcionalidade no sentido de que impõe uma obrigação de as instituições comunitárias estarem pelo menos convencidas de que as medidas propostas são *prima facie* adequadas à prossecução dos objectivos legítimos visados pela legislação e de terem consciência da onerosidade que essas medidas propostas podem vir a ter. No caso contrário, o Tribunal não pode avaliar se as instituições comunitárias «excederam aquilo que é apropriado e necessário para atingir os objectivos legitimamente prosseguidos», e se (quando, como neste caso, exista uma opção entre diversas medidas apropriadas) a opção «menos onerosa» foi escolhida de forma que «os prejuízos causados» não sejam «desproporcionados aos objectivos prosseguidos». As instituições comunitárias devem, em qualquer ocasião, estar em posição de justificar as suas opções legislativas se estas forem impugnadas perante o Tribunal ao abrigo do princípio da proporcionalidade.

81. Neste enquadramento, considero que o fundamento do Reino de Espanha relativo à violação do princípio da proporcionalidade se baseia parcialmente em dois aspectos.

a) Falta de um estudo de impacto

82. É um facto reconhecido que a Comissão não levou a cabo qualquer estudo preliminar para examinar o provável impacto socioeconómico da sua proposta para um novo regime de apoio ao algodão. Nenhuma disposição específica da lei comunitária a obrigava a fazê-lo. Não obstante, e tal como a Espanha alegou perante o Tribunal sem impugnação, foram devidamente levados a cabo estudos de impacto equivalentes antes de serem propostas reformas a outros sectores agrícolas [56].

55 — Este ponto de vista foi defendido pelo advogado-geral F. G. Jacobs na primeira conferência do *Journal of Environmental Law* que teve lugar no University College London em 24 de Novembro de 2005. O texto desta conferência será publicado brevemente nesse jornal.

56 — V. também o parecer do CESE, n.º 21, *supra*.

83. Na audiência, a Comissão expressou a perspectiva de que, uma vez que o regime de apoio ao algodão é simples quando comparado com outras organizações comuns de mercado (isto é, um mecanismo simples liga o preço de apoio interno e o preço do mercado mundial externo), não seria necessário um estudo de impacto. Na minha perspectiva, isso é uma simplificação excessiva não suportada pelos factos. A economia rural é um todo interdependente, e a transformação primária de produtos agrícolas, quando as características dos produtos exijam necessariamente que seja executada localmente, é um componente importante no emprego local e na criação de rendimento. O legislador comunitário reconheceu, de facto, anteriormente a conexão que existe entre a produção de algodão e a primeira fase de transformação do algodão (descaroçamento) através da criação de um regime de apoio que apoiava explicitamente tanto os agricultores de algodão como as empresas de descaroçamento.

84. Na audiência, o Conselho manteve de forma semelhante a perspectiva de que não era obrigado a considerar o impacto das reformas nas empresas de descaroçamento. Estou certo de que, em termos gerais, o Conselho tem razão ao afirmar que o artigo 37.º CE e as medidas tomadas ao seu abrigo visam a agricultura e não a indústria.

85. Porém, no presente caso, existem aspectos particulares. De acordo com o artigo 32.º CE, os produtos agrícolas são definidos para os efeitos da PAC enquanto «produtos do solo, da pecuária e da pesca, bem como os produtos do primeiro estádio de transformação que estejam em relação directa com estes produtos». O conceito de «primeiro estádio de transformação» foi amplamente definido pelo Tribunal no acórdão König no sentido de que «implica uma clara interdependência económica entre produtos de base e produtos resultantes de um processo produtivo, independentemente do número de operações envolvidas» [57].

86. O descaroçamento é o primeiro processo na transformação do algodão em rama num produto que possa ser comercializado para posterior transformação e/ou incorporação em outros produtos tais como os têxteis. Deste modo, não é óbvio que o algodão descaroçado não possa ser considerado um produto agrícola para os efeitos da PAC. Além disso, o regime de apoio de 2001 apoiou expressamente tanto os agricultores de algodão como as empresas de descaroçamento [58].

87. Em qualquer dos casos, o Tribunal foi informado — sem que isto tenha sido objecto de impugnação por parte do Conselho ou da Comissão — de que o algodão necessita de ser descaroçado na proximidade do seu local de produção e não pode ser transportado a longas distâncias. É assim claro que, no âmbito de uma comunidade agrícola altamente dependente da produção

57 — Acórdão de 29 de Maio de 1974, Hauptzollamt Bielefeld (185/73, Recueil, p. 607, Colect., p. 321, n.º 13).

58 — V. n.os 10 a 12, *supra*.

de algodão, o emprego local associado ao algodão incluirá tanto o trabalho agrícola como os trabalhadores das empresas de descaroçamento.

88. Em contrapartida, o novo sistema de apoio, ao atribuir ajudas directamente aos agricultores e ao não exigir que o algodão seja vendido às empresas de descaroçamento para ser elegível para apoio, poderá inviabilizar a indústria local de descaroçamento. O desaparecimento da capacidade local de descaroçamento poderá, por sua vez, levar a uma redução da produção de algodão nas áreas afectadas. Nessas circunstâncias, embora concorde que o destino das empresas de descaroçamento não deve ocupar o papel principal na concepção do novo regime de apoio, não estou convencida de que se possa legitimamente afastar da equação sem levantar alguma dúvida sobre a proporcionalidade das medidas tomadas.

89. A falta de um estudo de impacto leva a uma série de questões óbvias. Existia alguma base (para além da simples base aritmética) para decidir numa proporção de 65%:35% entre o apoio dissociado e o apoio não dissociado, considerando que os dois componentes funcionariam correctamente na manutenção das condições económicas necessárias para garantir a sobrevivência da produção de algodão nas regiões afectadas? Porquê e como ficaram a Comissão e o Conselho convencidos de que, se o nível global de apoio se mantivesse igual mas a estrutura das ajudas e o método de pagamento fossem radicalmente alterados, não ocorreriam efeitos secundários cujo possível impacto necessitasse de ser avaliado, porque poderiam ser demasiado onerosos?

90. Tanto o Parlamento Europeu [59] como o CESE [60] chamaram a atenção para aspectos do regime proposto que, do seu ponto de vista, teriam provavelmente efeitos adversos, por exemplo, no emprego agrícola regional. Sugeriram alterações substanciais. O Parlamento Europeu sugeriu, por exemplo, que a proporção entre o apoio dissociado e não dissociado fosse de 20%:80% [61]. No âmbito do processo de consultas que levou à adopção do regulamento impugnado, a Comissão e o Conselho não tinham a obrigação legal de responder formal ou publicamente às críticas formuladas pelo Parlamento Europeu e pelo CESE. No entanto, dado que essas objecções se dirigiam ao âmago do novo regime de apoio proposto, poder-se-ia esperar que a Comissão procedesse a uma análise mais cuidada do provável impacto socioeconómico da sua proposta (talvez, procedendo a um estudo de impacto nessa fase), e/ou que os considerandos do regulamento impugnado tal como veio a ser adoptado apresentassem uma explicação mais detalhada do motivo pelo qual o Conselho considerou o novo regime como sendo a opção legislativa adequada. Nada disso aconteceu.

59 — V. n.º 20, *supra*.
60 — V. n.º 21, *supra*.
61 — V. n.º 20, *supra*.

91. A falta de um estudo de impacto específico, levado a cabo no momento em que se propunham alterações radicais, não significa obviamente que a Comissão (e, através dela, o Conselho) estivessem necessariamente insuficientemente esclarecidos sobre o provável impacto das alterações propostas para poderem implementar um novo regime que cumprisse o requisito da proporcionalidade, e que tivessem de cumprir a formalidade de elaborar um estudo de impacto específico nessa fase. Dos factos provados em juízo e das alegações na audiência conclui-se que não foi esse o caso.

92. Além disso, resulta claramente das alegações da Comissão e do Conselho na audiência que a preocupação principal das instituições ao adoptarem o regulamento impugnado era a de garantir que o novo sistema respeitava o princípio da neutralidade orçamental. Tanto a Comissão como o Conselho parecem ter considerado que, uma vez que consideravam que o sistema de apoio comunitário ao sector do algodão era simples, os objectivos do Protocolo n.º 4 e do regulamento impugnado seriam automaticamente atingidos se garantissem meramente que o montante total das ajudas comunitárias ao sector do algodão continuaria a ser no novo regime o mesmo que era no anterior.

93. O Reino de Espanha lançou sérias dúvidas sobre essa consideração. De forma fundamental, demonstrou que as instituições não tiveram em consideração a possibilidade de as alterações orçamentalmente neutras poderem ainda assim, através da nova estrutura e mecanismos de pagamento das ajudas, ter efeitos no âmbito da economia rural regional que contrariassem a prossecução dos objectivos manifestados no Protocolo n.º 4 e no regulamento impugnado.

94. Na falta de qualquer estudo de impacto, algumas das opções efectuadas pela Comissão e pelo Conselho revelam-se arbitrárias. Na presente lide, essas instituições não conseguiram justificá-las de forma convincente. Dois aspectos são especialmente dignos de nota: o facto de não se ter em conta o impacto do novo regime na indústria local de transformação de algodão a jusante (isto é, a indústria do descaroçamento), e a definição da proporção específica entre apoio não dissociado e dissociado.

95. Ao chegar a essa conclusão, devo esclarecer que *não* aceito necessariamente as conclusões dos dois estudos submetidos pelo Reino de Espanha ao Tribunal. Não é da competência do Tribunal efectuar um julgamento económico entre a posição do Reino de Espanha e a do Conselho e da Comissão. É manifesto que existem divergências nítidas entre as duas avaliações. O local e a ocasião para a avaliação dessas diferenças seria *antes* da implementação de um novo regime de apoio radicalmente diferente, e não depois. Um quadro comparativo apresentando a

relativa rentabilidade do trigo, do milho e do algodão a níveis específicos de preços mundiais, tal como o apresentado pela Comissão na sua intervenção, não representa — com o devido respeito — um substituto para tal avaliação.

96. Não estou assim convencida de que o Conselho e a Comissão tenham considerado suficientemente o provável impacto do novo regime proposto sobre os produtores de algodão e as comunidades rurais associadas para formular um regime cujos parâmetros não tenham sido afectados por arbitrariedade, e/ou cujos efeitos não sejam potencialmente desproporcionados. Na falta de um estudo de impacto, é difícil perceber como é que o Conselho e a Comissão puderam concluir que o novo sistema de apoio constitui a medida mais adequada para «garantir condições económicas que, em regiões propícias a essa cultura, permitam prosseguir a actividade no sector do algodão e impedir que a cultura do algodão seja afastada por outras culturas» tal como se exige no regulamento impugnado.

b) Falta da inclusão dos custos do trabalho directo nos cálculos

97. O Conselho parte da premissa de que o montante total dos apoios não dissociados e dissociados necessita de ser considerado ao avaliar se os agricultores decidirão cultivar algodão ou mudar para outras culturas. Essa abordagem é, no meu ponto de vista, incorrecta. Tal como o Reino de Espanha correctamente alega, uma vez que os agricultores têm o direito a receber apoio *dissociado* independentemente de cultivarem algodão ou não, apenas cultivarão algodão caso o montante de apoio *não dissociado* em conjunto com os rendimentos da venda a preços de mercado o justifique dados os custos de produção.

98. Tendo por base os dados fornecidos pela Comissão, o Conselho alega que os custos por hectare de cultura de algodão são inferiores ao apoio não dissociado por hectare disponibilizado, em conjunto com os rendimentos das vendas, mesmo após os custos de colheita. O Conselho afirma que os custos de produção de algodão representam 1 045 EUR por hectare. Conclui que fará sempre sentido economicamente para os agricultores espanhóis cultivar e colher as respectivas culturas de algodão ao abrigo do novo sistema de apoio, uma vez que o apoio não dissociado ao abrigo do regulamento impugnado é estabelecido em 1 039 EUR por hectare, ao que se devem acrescentar os rendimentos da venda do algodão, estimados aproximadamente em 744 EUR por hectare.

99. Porém, o Conselho (seguindo a Comissão) não inclui os custos laborais fixos [62] no cálculo dos custos do cultivo e da colheita do

62 — Ao contrário dos custos do trabalho sazonal, que estão incluídos.

algodão. Na audiência, a Comissão sugeriu que existiam dificuldades metodológicas na inclusão dos custos laborais fixos. O Reino de Espanha opõe-se vivamente a essa abordagem, alegando, sem impugnação, que os custos laborais que não foram tomados em consideração pelo Conselho representam aproximadamente 630 EUR por hectare. Uma vez considerados estes custos, a margem de lucro bruta que os agricultores obtêm pelo cultivo e venda da sua produção de algodão é reduzida ao ponto de poder deixar de ser economicamente atractivo cultivar algodão.

c) Conclusões sobre a proporcionalidade

100. Sem entrar na análise detalhada dos valores apresentados por todas as partes, parece-me que, se o algodão é efectivamente uma cultura com grande intensidade de mão-de-obra (tal como o Reino de Espanha alega sem impugnação por parte do Conselho), os custos laborais totais, isto é, os custos sazonais e os custos fixos, devem necessariamente representar um elemento importante dos custos globais. Os custos laborais devem, assim, afectar as decisões dos agricultores sobre cultivar e colher algodão ou não.

101. No decurso do processo, nem o Conselho nem a Comissão apresentaram provas que contrariassem as estimativas do Reino de Espanha sobre os custos laborais. Nem demonstraram que os custos laborais fixos representam uma parte negligenciável dos custos laborais totais na produção de algodão e que, em consequência, podem razoavelmente deixar de ser tidos em consideração. Conclui-se que, ao não ter em consideração esses custos laborais e o seu efeito possível nas decisões dos agricultores sobre cultivar algodão ou mudar para outras culturas, o Conselho cometeu um manifesto erro de avaliação ao adoptar o regulamento impugnado. Violou assim o princípio da proporcionalidade.

102. Os objectivos declarados do regulamento impugnado são os de garantir a continuidade das condições económicas que permitirão a sobrevivência da produção de algodão nas áreas em apreço e impedir que seja afastada por culturas concorrentes [63]. Ao introduzir o novo sistema de apoio sem levar a cabo uma avaliação prévia do provável impacto da modificação no sector do algodão enquanto um todo (em particular sem ter tido em consideração os efeitos que o novo sistema pode ter na indústria do descaroçamento e, em consequência, na produção de algodão, e sem justificar a proporção escolhida de 65%:35% entre o apoio dissociado e o apoio não dissociado), o Conselho fez opções cuja arbitrariedade viola o princípio da proporcionalidade. Ao não ter em consideração os custos laborais fixos

63 — V. n.º 24, *supra*.

nestes cálculos para determinação do nível de apoio não dissociado, o Conselho cometeu um manifesto erro de apreciação. Em ambos estes aspectos, o Conselho não conseguiu assim demonstrar que o novo sistema de apoio compreende as medidas «apropriadas e necessárias» à realização dos objectivos visados. O regulamento impugnado não respeita o princípio da proporcionalidade nestes aspectos. Nestes termos, é procedente o recurso do Reino de Espanha.

104. Essa circunstância tem claramente sérias implicações. O novo regime entrou em vigor em Janeiro de 2006. Os agricultores terão provavelmente adaptado as suas estratégias de produção no pressuposto de que as condições ao abrigo do novo sistema de apoio seriam aplicáveis. Os Estados-Membros afectados poderão já ter tomado medidas para dar eficácia ao novo sistema de apoio. O Conselho e a Comissão necessitarão igualmente de um período de tempo significativo para implementar um sistema de apoio em substituição.

d) Âmbito da anulação

103. O Reino de Espanha alega correctamente que a anulação do artigo 110.°-B do regulamento impugnado tornaria supérfluas todas as restantes disposições que regem o novo sistema de apoio ao algodão. Parece-me assim que, tal como o Reino de Espanha pede, o Tribunal terá igualmente que anular, em consequência, o capítulo 10-A do título IV do Regulamento n.° 1782/2003 («Pagamento específico para o algodão»). Com efeito, isso leva à anulação do novo sistema de apoio ao algodão.

105. Caso o Tribunal decida anular as referidas partes do regulamento impugnado, é conveniente, por motivos de segurança jurídica e para evitar uma lacuna legal que teria consequências negativas óbvias tanto para os interesses públicos como privados em causa, que o Tribunal exerça os seus poderes ao abrigo do artigo 231.°, n.° 2, CE, e que determine que os efeitos das disposições anuladas se mantenham até à adopção e entrada em vigor, num período de tempo razoável, de uma nova medida comunitária que execute a sua decisão [64].

64 — V. vários acórdãos, começando no acórdão de 5 de Junho de 1973, Comissão/Conselho (81/72, Recueil, p. 575, Colect., p. 239), e terminando no acórdão de 10 de Janeiro de 2006, Comissão/Parlamento Europeu e Conselho (C-178/03, Colect., p. I-107, n.os 61 a 65).

IV — Conclusão

106. Em conformidade, sugiro que o Tribunal:

— Anule o capítulo 10-A do título IV do Regulamento n.º 1782/2003, tal como foi introduzido pelo Regulamento n.º 864/2004, por violar o princípio da proporcionalidade;

— Mantenha os efeitos do capítulo 10-A do título IV do Regulamento n.º 1782/2003, tal como foi introduzido pelo Regulamento n.º 864/2004, até à adopção, dentro de um período de tempo razoável e de acordo com o princípio da proporcionalidade, de novas disposições que o substituam;

— Condene o Conselho nas respectivas despesas e nas do Reino de Espanha;

— Condene a Comissão nas respectivas despesas.